



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Nº. 81/2005

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

José Sanroma Aldea, Presidente
Inmaculada González de Lara y Ponte
Salvador Jiménez Ibáñez
Juan Martínez Martínez
Ángel Ortega Benayas
Almudena Carrasco Redondo, Secretaria General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 24 de mayo de 2005, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V.E. de 28 de abril de 2005, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente sobre el Proyecto de Singular Interés (PSI) “Fuerte de San Francisco” en el término municipal de Guadalajara, que incluye modificación en las zonas verdes de sistema general previstas en el Plan General vigente.

Resulta de los ANTECEDENTES:

Primero.- Por acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de noviembre de 2002, éste órgano prestó conformidad a la propuesta urbanística de la Consejería de Obras Públicas para la construcción de 665 viviendas protegidas, dotaciones y equipamientos en “El Fuerte de San Francisco” (Guadalajara). El referido acuerdo manifestaba el interés regional de la propuesta descrita como soporte para la ejecución de la política regional en



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

materia de vivienda sujeta a protección pública, así como para la obtención de dotaciones y equipamientos destinados a la provisión de los correspondientes servicios públicos para los ciudadanos, acordando que la propuesta se sustanciase como Proyecto de Singular Interés por la indicada Consejería.

Segundo.- Por Resolución de la Consejería de Obras Públicas de 24 de abril de 2003 se aprobó inicialmente el Proyecto de Singular Interés denominado "Fuerte de San Francisco en Guadalajara", sometiéndose a información pública y audiencia por plazo de un mes a los Ayuntamientos de Guadalajara y de Marchamalo, al Ministerio de Defensa, así como a la Dirección General de Infraestructura y a la Delegación Territorial de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa del referido Ministerio.

Del mismo modo, consta en el expediente la notificación de la Resolución de aprobación inicial a los particulares afectados por la actuación, que figuran en el Anexo de expropiaciones del documento sometido a la indicada aprobación.

Se han incorporado al expediente las alegaciones realizadas en la fase de participación por D. Jesús M^a Francisco Javier Saboya de la Fuente, por el Ayuntamiento de Guadalajara, por el Organismo Autónomo de Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de la Defensa (GIED), así como por los ocupantes de las viviendas existentes en el Fuerte de San Francisco, constando igualmente informe que recoge la respuesta de la Consejería de Obras Públicas a las alegaciones recibidas en esta fase.

Tercero.- Con fecha 3 de noviembre de 2004 se suscribió un Convenio entre la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Excmo. Ayuntamiento de Guadalajara relativo a, entre otras propiedades, la denominada "Fuerte de San Francisco".

El Convenio de referencia se suscribió con el fin de contribuir al desarrollo del proyecto promovido por la Junta de Comunidades, introduciendo modificaciones urbanísticas respecto al documento de



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

aprobación inicial del PSI y recogidas en la Memoria que constituye el documento final para la aprobación definitiva del mismo.

Cuarto.- La Memoria del Proyecto recoge las determinaciones de aquél y aporta los siguientes datos:

En relación con el interés social y económico de carácter regional del mismo, éste se orienta a paliar el déficit existente en Guadalajara de viviendas asequibles para rentas económicas que se encuentran en situación media y modesta, así como de dotaciones y equipamientos públicos, persiguiendo los siguientes fines:

-Creación de 1004 viviendas de protección pública dentro del centro urbano de Guadalajara.

-Creación de un nuevo complejo Cultural y Social.

-Construcción de importantes dotaciones y equipamientos deportivos.

-Creación de grandes zonas verdes

-Recuperación urbana y arquitectónica del ámbito de la Iglesia de San Francisco.

-Atribución de usos terciarios de acuerdo con los artículos 2 a 8 de la Ley 2/1998, de 4 de junio de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (LOTAU), modificada por la Ley 1/2003, de 17 de enero, disposiciones derogadas por el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprobó el Texto Refundido de la LOTAU (TRLOTAU).

La utilidad pública de la iniciativa social del Proyecto se fundamenta en la necesidad de permitir el acceso a la vivienda a los colectivos de población más necesitados, dando cumplimiento al mandato recogido en el artículo 47 de la Constitución, reforzando las políticas de no especulación con el suelo de titularidad pública (Disposición adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha).





Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha

En relación con la localización de las obras a realizar, la descripción de su ámbito y las edificaciones existentes se establece lo siguiente:

1- La superficie afectada por el PSI se divide en dos áreas:

a) El Área de la Iglesia de San Francisco con una superficie de 33.188,64 m², que, a la vista del Plan General de Guadalajara de 10 de septiembre de 1999 (PGOU), tiene la consideración de *"Ambiente Urbano Catalogado: A.6 Gran Nudo de Circulación"*.

b) El Sector de suelo urbanizable programado denominado S.P p.p 07 San Francisco que tiene una superficie total de 212.726,10 m², de acuerdo con las previsiones del PGOU de Guadalajara.

2- La Memoria informa sobre el uso y las edificaciones existentes dentro del ámbito de actuación e indica, en base a la medición topográfica realizada para el desarrollo del Proyecto, que los terrenos del Fuerte constituyen una finca de 245.919,74 m², concentrándose las edificaciones militares en el extremo Noroeste, estando abandonados y sin uso más de dos tercios de la superficie. Asimismo, se indica que las preexistencias del ámbito de actuación se dividen en los siguientes elementos:

- Instalaciones Militares.
- Iglesia y Convento de San Francisco.
- Zona Boscosa del "Parque de San Francisco".
- Parque "Fuente de la Niña".

De acuerdo con la Memoria, la Administración Pública que elabora y promueve el Proyecto es la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y su objeto lo constituye *"la creación de 1004 viviendas protegidas en los terrenos del Fuerte de San Francisco. Parte del objeto es también el desarrollo de un gran equipamiento público deportivo, dotaciones sociales y culturales, equipamientos públicos educativos, edificaciones de usos terciario y comercial, así como la recuperación y rehabilitación para uso dotacional de las edificaciones de interés ubicadas en el ámbito de actuación. Para la consecución de estos objetivos es necesario el desarrollo*





*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

del suelo urbanizable programado clasificado en el Plan General de Ordenación Urbana de Guadalajara y su transformación en urbano.”

El PSI supone las siguientes modificaciones en las determinaciones realizadas por el Plan General de Guadalajara vigente:

1-Se incrementa el número de viviendas, al pasar la densidad del sector SP p.p 07 de 665 a 1004.

2- Se incrementa la edificabilidad residencial del sector que pasa de 115.249 m² a 118.426 m².

3- Por lo que a los sistemas generales previstos en el Plan General se refiere resulta que en el Sector p.p. 07 se preveía un total de 38.217 m² de sistema general de zonas verdes (uso ferial). El PSI estima necesario el cambio de este sistema general verde a tres usos diferentes: Sistema General Verde con una superficie de 11.144 m², Sistema General Deportivo con una superficie de 15.023 m², y Sistema General Dotacional con una superficie de 12.492 m², resultando un total de 38.659 m² destinados a Sistemas Generales.

Quinto.- Se incorpora al expediente un informe de 19 de abril de 2005 de la Jefe de Servicio de Normativa y Calidad de la Edificación que, tras relatar los Antecedente de Hecho del PSI, informa sobre los siguientes aspectos:

“[...] teniendo en cuenta que las determinaciones del Plan General vigente en Guadalajara especifican la existencia de 112,31 hectáreas de sistema general de zonas verdes en el suelo clasificado como urbano para una población de de 167.496 habitantes (50.108 viviendas), incluyendo núcleos anejos y Marchamalo. Esta previsión supone que se necesitarían 83,784 hectáreas de sistema general de zonas verdes frente a las 112,31 hectáreas existentes, es decir resulta un estándar de 6,7 m²/habitante > que el mínimo legal de 5 m²/habitante o de 1.000 m²/ 200 habitantes.

Asimismo, respecto del suelo urbanizable, se prevé una población de 26.125 habitantes en los sectores de suelo urbanizable de Guadalajara capital (para 8.164 nuevas viviendas, excluyendo los datos correspondientes al S.P p.p 07 Fuerte de San Francisco, con una densidad prevista de 3,2



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

habitantes/vivienda) y de 14.211 habitantes en los sectores de los núcleos anejos (4.441 vivienda) lo que supone la necesidad de $13,0625 + 7,1056 = 20,1681$ hectáreas de sistema general de zonas verdes en el conjunto de los mencionados sectores de suelo urbanizable.

Es decir, la diferencia entre estas dos superficies, 61,3491 hectáreas, bastaría para cubrir las necesidades de una población futura teórica de 122.698 habitantes y 38.343 viviendas más, lo que resulta bastante superior a las previsiones totales de capacidad del planeamiento vigente.

Por todo ello se estima suficientemente justificado que, en atención a las razones de interés público que han motivado la tramitación del presente PSI, la aportación de sistema general de zonas verdes del sector SP p.p 07 Fuerte de San Francisco se sustituya parcialmente por otras superficies de sistema general de equipamientos que se consideran más necesarias y útiles para el conjunto de la población de la ciudad y que se deben ubicar dentro del sector dada su relación con el centro de la ciudad y accesibilidad desde el acceso sur de la ciudad y teniendo en cuenta, asimismo, la necesidad de consolidar y completar la ciudad deportiva iniciada en el límite sur del sector.

No obstante, a la vista del artículo 39.3 del TRLOTAU y del artículo 120.5 del RP, es necesario informe favorable de la Comisión Regional de Urbanismo y dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. [...]"

Sexto.- La Comisión Regional de Urbanismo, en su sesión de fecha 25 de abril de 2005, informó favorablemente la aprobación definitiva del Proyecto de Singular Interés "Fuerte de San Francisco de Guadalajara", así como la modificación de las zonas verdes de sistema general que contiene. No obstante lo anterior, y con carácter previo a su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, se indicaba la necesidad de completar el expediente con el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en lo relativo a la modificación de zonas verdes de sistema general, así como con el Informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo, al prever el proyecto vertidos de aguas pluviales al Canal del Sotillo.

Séptimo.- Con posterioridad se incorporó al expediente remitido a este órgano el escrito de la Concejala Delegada de Urbanismo del



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Ayuntamiento de Guadalajara, por el que se daba traslado del informe emitido por el Arquitecto Urbanista del Ayuntamiento de fecha 16 de marzo de 2005, en el que se indica la oportunidad y conveniencia de sustituir los excesos de zonas verdes de sistema general previstos en el PGOU de Guadalajara, con otras dotaciones públicas, indicando al efecto lo siguiente:

“[...] razones de conveniencia y oportunidad aconsejarían que la aportación en SGV del sector SP pp 07 Fuerte de San Francisco se sustituya por otras dotaciones de sistema general que el desarrollo del POM y la dinámica urbanística de la ciudad han demostrado como más necesarias y útiles para la población en general a ubicar en concreto dentro del enclave del sector de El Fuerte, cuya excelente relación de cercanía y accesibilidad desde el acceso sur de la ciudad y desde el centro, lo convierten en un lugar idóneo para un Centro de Congresos y Exposiciones; así como para Dotaciones Deportivas que vendrían a consolidar y completar la ciudad deportiva iniciada con las actuales pistas de atletismo y la piscina cubierta existentes en el límite sur del sector junto a la autovía”.

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 29 de abril de 2005.

A la vista de dichos antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Conforme al artículo 54.9.e) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, este último órgano deberá ser consultado en la *“modificación de los planes urbanísticos, cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

La Modificación que se propone por el Proyecto de Singular Interés “Fuerte de San Francisco” (PSI) supone la reducción de sistema general de zonas verdes del sector SP p.p 07 “Fuerte de San Francisco” y su sustitución parcial por otras superficies de sistema general de equipamientos, así como la modificación de las reservas de dotaciones locales de zonas verdes previstas en el planeamiento municipal de Guadalajara.



El artículo 39. 3 del Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU) sólo exige, 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 Comisión Regional de Urbanismo, no citando al Consejo Consultivo. No obstante lo anterior, tal omisión ha sido salvada por la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, tanto en su redacción originaria como en la actual -artículo 54. 9. e), de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre-, que exige la intervención en el procedimiento de este superior órgano consultivo. En este mismo sentido, cabe hacer mención a la previsión acogida en el artículo 120.5 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (RP), que incorpora ya expresamente al ordenamiento urbanístico autonómico la exigencia del dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha para la innovación del Plan que comporte una diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres anteriormente previstos.

II

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 entre otros, 333/92, de 1 de octubre de 1992, 554/92, de 7 de julio de 1992, y 773/93, de 17 de junio de 1993- 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



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha

competencia y procedimiento y a si la modificación proyectada responde a un existente 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.

De estas cuestiones -adjetiva o procedimental y material o de fondo- se ocupan las siguientes Consideraciones de este dictamen.

III

De manera previa al examen de las cuestiones sustantivas que se derivan del asunto sometido a dictamen, se hace preciso analizar la competencia y el procedimiento seguido en las diferentes fases por las que ha discurrido el PSI objeto de dictamen, así como si el presente instrumento urbanístico va orientado a la consecución de alguno de los objetos que el artículo 19.2 del TRLOTAU señala como propios de su ámbito material, indagándose finalmente si en el mismo se contienen las determinaciones exigidas por el artículo 20 del TRLOTAU.

Conforme al artículo 19 del TRLOTAU, el peculiar instrumento urbanístico que constituyen los Proyectos de Singular Interés, innovación que introduce la LOTAU, *"tienen por objeto actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas, con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y calificación urbanística de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión, según proceda."*

Por su parte, el artículo 33 del TRLOTAU regula el procedimiento de elaboración y aprobación de los Proyectos de Singular Interés y debe completarse con las previsiones contenidas en la Sección Tercera del RP



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha

relativa a "Tramitación de Proyectos de Singular Interés". De acuerdo con los preceptos citados los PSI pueden ser promovidos tanto por Administraciones Públicas, Organismos Autónomos u organizaciones descentralizadas dependientes de aquéllas, como por particulares, sin que ello desvirtúe sus notas definitorias como instrumentos públicos de ordenación territorial supramunicipal.

La iniciativa del presente PSI partió de la Consejería de Obras Públicas, prestando el Consejo de Gobierno su conformidad a la propuesta urbanística con fecha 26 de noviembre de 2002, incardinándose su objeto en el supuesto previsto por el artículo 19.2.b) del TRLOTAU:

"b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga."

La tramitación de los PSI se regula en los artículos 33.3 de la LOTAU y 128 del RP, y se puede estructurar en las fases de aprobación inicial por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, seguida de la fase de participación, que a su vez comprende la realización simultánea durante un plazo de un mes, de los trámites de información pública y audiencia e informe de los Municipios afectados, mediante la inserción del pertinente anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha (DOCM) y en al menos uno de los periódicos de mayor difusión, estableciendo, asimismo, el RP la necesidad de audiencia a las demás Administraciones territoriales que pudieran resultar afectadas, requiriéndose, finalmente, con carácter previo a la aprobación definitiva, del informe de la Comisión Regional de Urbanismo.

En el expediente sometido a consulta, tanto la aprobación inicial como el sometimiento del PSI a información pública se realizaron por la Resolución de la Consejería de Obras Públicas de 24 de abril de 2003, insertándose en el DOCM nº 58 de 25 de abril, y se publicó en un diario informativo, sin que, no obstante, resulte posible identificar en el expediente



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

el periódico en el que se realizó la inserción de la misma, pese a constar reseña de la noticia.

Del mismo modo, consta la notificación realizada a los Ayuntamientos de Guadalajara y de Marchamalo, quedando acreditada, igualmente, la audiencia dada al Ministerio de Defensa, y a la Dirección General de Infraestructura, así como a la Delegación Territorial de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (GIED). Se incorporan al expediente, igualmente, las notificaciones de la Resolución de aprobación inicial a los particulares afectados por la actuación (ocupantes o residentes en bienes afectados, de acuerdo con el Anexo de expropiaciones del documento sometido a aprobación inicial).



En el plazo concedido al efecto se realizaron alegaciones por la Corporación Local de Guadalajara, así como por el Director Gerente de la GIED; alegaciones que parecen haber sido atendidas con las modificaciones introducidas en el proyecto en virtud del convenio suscrito con fecha 3 de noviembre de 2004 entre la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Excmo. Ayuntamiento de Guadalajara, relativo a las propiedades denominadas "Fuerte de San Francisco-Taller y Centro Electrotécnico de Ingenieros (TYCE)" y "Torreón de Alvarfáñez-Minaya", en Guadalajara.

Del mismo modo se formularon alegaciones por los ocupantes del Fuerte de San Francisco y por D. Jesús M^a Francisco Javier Saboya de la Fuente, constando igualmente informe la Consejería de Obras Públicas, que recoge la respuesta a las alegaciones recibidas.

Finalmente, la Comisión Regional de Urbanismo emitió con fecha 25 de abril de 2005 informe favorable a la aprobación definitiva del Proyecto, tal y como exige el artículo 39.3 del TRLOTAU.

A la vista de las actuaciones expuestas hay que concluir indicando que se ha dado cumplimiento a los trámites esenciales previstos en el TRLOTAU, por lo que procede el análisis del cumplimiento por el PSI de las determinaciones exigidas por el artículo 20.1 del mismo

A este respecto debe señalarse que la Memoria del Proyecto remitido contiene con suficiente precisión la *Justificación del interés social* y



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

económico de carácter regional del PSI, así como la fundamentación de la utilidad pública o el interés social del mismo, con la adecuada localización de las obras a realizar y la delimitación de su ámbito, descripción de los terrenos en él comprendidos, comprensiva del término municipal en que se sitúa y de sus características, tanto físicas, incluyendo topografía, geología y vegetación, como jurídicas relativas a la estructura de la propiedad y los usos y aprovechamientos existentes, dándose así cumplimiento a las exigencias de los apartados a), b) y c) del artículo 20.1.

Asimismo, en aplicación de lo indicado en el apartado d), del artículo 20.1, consta como entidad promotora del Proyecto la Junta de Comunidades habiéndose ejercitado la iniciativa a través de la Consejería de Obras Públicas (en la actualidad de Vivienda y Urbanismo), incorporando al PSI remitido la Memoria justificativa y descripción detallada de las características técnicas del mismo, así como plazos de inicio y terminación de las obras, especificaciones todas ellas exigidas por los apartados e) y f) del artículo 20.1.

En relación con el apartado g), que exige que los PSI incorporen un *“Estudio económico-financiero justificativo de la viabilidad del Proyecto, con indicación de la consignación de partida suficiente en el capítulo de gasto del presupuesto correspondiente al primer año de la ejecución en el caso de promoción pública, así como, en todo caso, de los medios, propios y ajenos, a la disposición de la entidad o persona responsable de dicha ejecución para hacer frente al coste total”*, en el presente caso, y según el informe elaborado por la Jefe de Servicio de Normativa y Calidad de la Edificación, en virtud del Acuerdo Marco de 18 de marzo de 2003, regulador de las relaciones del Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha SA, en materia de PSI, se está negociando en la actualidad un convenio específico entre la Consejería de Vivienda y Urbanismo y el referido Instituto a efectos de financiar el coste de adquisición de los terrenos, el proyecto de urbanización y las obras de ejecución de éste, lo que deberá tener su oportuno reflejo en los próximos presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

Queda asimismo determinada la forma de gestión a emplear para la ejecución, tal y como se requiere por el apartado h) del artículo 20.1, que según la Memoria utilizará el sistema de gestión directa para la ejecución de



Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha

las actividades urbanizadoras, sin que sea preciso incorporar estudio de impacto ambiental, al que alude el apartado i), dado que la actuación urbanística no está comprendida entre los proyectos que lo necesitan según los Anexos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental.

La Memoria del PSI refleja de modo detallado las modificaciones en la ordenación municipal vigente, expresando las previsiones que resultarán directamente alteradas por la aprobación definitiva del Proyecto, tal y como se requiere por el apartado j) del artículo 20.1. Igualmente, y en cumplimiento de lo indicado en el párrafo k) del precepto referido, se informa sobre la creación de cuatro nuevas ordenanzas que, en su caso, quedarán incorporadas con la aprobación definitiva del PSI al PGOU de Guadalajara, como modificación y adaptación del mismo, manteniéndose la vigencia de otras dos ordenanzas del PGOU.

En relación con la determinación del apartado k), relativa a la indicación de las *"Obligaciones asumidas por el promotor, que deberá incluir, en cualquier caso y como mínimo, las indemnizaciones correspondientes a los derechos existentes de conformidad con la ordenación urbanística vigente que se altere o modifique y la correspondiente a los deberes legales derivados del régimen de la clase de suelo correspondiente"*, consta su previsión en el Convenio de 3 de noviembre de 2004, suscrito entre la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Ayuntamiento de Guadalajara.

Finalmente, y en cumplimiento de lo indicado en el apartado l) del artículo 20.1, dado que el PSI es promovido la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, no requiere de garantía alguna, en virtud de lo indicado en el artículo 39.dos, f) del Estatuto de Autonomía, debiendo incorporarse en cumplimiento de la previsión residual del apartado m), relativo a otras determinaciones, el informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Tajo por prever la posibilidad de vertidos de aguas pluviales.

En conclusión, el PSI remitido se ha ajustado a los trámites exigidos en la legislación urbanística, recogiendo, asimismo, las determinaciones requeridas por el artículo 20.1 del TRLOTAU.



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha

IV

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"*.

Estas previsiones sobre el régimen de especial protección de los espacios libres y zonas verdes se han 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 respectiva, previo informe favorable de la Consejería competente por razón de la materia y del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico que corresponda.



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha

Con idéntica finalidad protectora del interés general, tanto la derogada Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística como el vigente Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística han contemplado, 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 sustanciar la modificación de los Planes con el fin de preservar estos espacios, estableciéndose como trámites cualificados la necesidad de contar con el informe favorable de la Comisión Regional de Urbanismo, y aunque, como ya se indicó en la Consideración I, el artículo 39.3 del TRLOTAU no realiza mención alguna sobre la necesidad del dictamen de éste órgano consultivo, tal omisión ha sido salvada por el artículo 54. 9. e) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que exige la intervención en el procedimiento de este superior órgano consultivo, así como por el artículo 120.5 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, que incorpora ya expresamente al ordenamiento urbanístico autonómico la exigencia del dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha para la innovación del Plan que comporte una diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres anteriormente previstos.

Según se ha reiterado en numerosas ocasiones, la intervención de este Consejo en el procedimiento modificadorio de los Planes urbanísticos, ceñida –como recuerda siempre el Consejo de Estado en sus dictámenes– en lo que a la modificación proyectada afecta a zonas verdes y espacios libres, no puede ser entendida como una traba a la discrecionalidad de que goza la Administración activa proponente, pues sólo 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



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

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 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 así 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 943).

Por tanto, la Administración cuenta con una amplia discrecionalidad en este ámbito al estar en función de la valoración que se haga de las necesidades sociales, conveniencia del destino del suelo y de la armonización de los más variados intereses comunitarios, con lo que ha de presumirse, 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 y 27 de marzo de 1991).

Pero, dentro de este ámbito de ejercicio de la autonomía y de la discrecionalidad, ha de desenvolverse la intervención del órgano consultivo en el procedimiento modificadorio, extendiéndose su función, según hemos indicado más atrás y tal como ha indicado el Consejo de Estado (entre otros, en su Dictamen 333/1992, de 1 de octubre), *"a la verificación de si concurren los requisitos de competencia y procedimiento y a si la*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

modificación proyectada responde a una exigencia de interés público que justifique la incorporación al planeamiento de la referida modificación”, 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 333/92-, 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 último garante en el ámbito administrativo, si concurre el interés público que justifique, en cada caso, la modificación del uso o zonificación de las zonas verdes o espacios públicos previstos.

Habiendo examinado en las Consideraciones precedentes el cumplimiento de los requisitos de competencia y procedimiento, procede en la presente indagar la justificación de los fines de interés público que, con la innovación del planeamiento propuesta, se persiguen y su sometimiento a la legalidad vigente. Cuestiones que —como también nos tiene dicho el Consejo de Estado— deben examinarse caso por caso.

V

En el supuesto objeto de consulta, se somete a este órgano el expediente relativo al PSI “Fuerte de San Francisco” en el término municipal de Guadalajara, proyecto que introduce las siguientes modificaciones en las determinaciones realizadas por el Plan General de Ordenación Urbana de Guadalajara vigente:



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

-Se incrementa el número de viviendas, al pasar la densidad del sector SP p.p 07 de 665 a 1.004 viviendas.

- Se incrementa la edificabilidad residencial del sector que pasa de 115.249 m² a 118.426 m².

-La superficie destinada a sistemas locales verdes por el PSI, que comprendería las parcelas V-2, V-3, V-4, V-5, V-6, V-7, V-8, V-9 ascienden a un total de 28.320 m², frente a los 41.160 m² previstos en el PGOU.

- Por lo que a los Sistemas Generales previstos en el PGOU se refiere, el Sector p.p. 07 preveía un total de 38.217 m² de sistema general de zonas verdes (uso ferial). El PSI estima necesario el cambio de uso de este sistema general verde a tres usos diferentes: Sistema General Verde con una superficie de 11.144 m² (parcela V-1 "Fuente de la Niña), Sistema General Deportivo con una superficie de 15.023 m² (parcela E-1), y Sistema General Dotacional con una superficie de 12.492 m² (parcela E-2), destinado a Palacio de Exposiciones y Congresos, resultando un total de 38.659 m² destinados a Sistemas Generales.

De lo indicado se desprende que el PSI prevé la reducción de las zonas verdes del Sector SP.p.p 07, por cuanto que los 38.217 m² de zona verde de Sistema General (uso ferial) contemplados en PGOU de Guadalajara pasan en el PSI objeto de dictamen a una zona verde de Sistema General de 11.144,00 m² (parcela V-1 "Fuente de la Niña).

La Memoria del PSI informa de la necesidad del cambio de uso de las zonas verdes prevista en el PGOU, a fin de atender otras necesidades de dotaciones deportivas y socioculturales existentes en el municipio, y que concreta en las parcelas E-1) y E-2), resultando un total de Sistemas Generales (Verde y Dotacional) de 38.659 m², indicando, asimismo, que la previsión de suelo destinado a Sistema General Verde en Guadalajara capital, y sin incluir en el cómputo el sector objeto del PSI, totaliza una superficie de 815.172 m², superficie que, según el redactor de la Memoria satisfaría ampliamente las necesidades de la población.

En el mismo sentido se justifica la reducción de superficie destinada a zona verde de sistema general en el informe de 16 de marzo de 2005 del



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

arquitecto urbanista del Ayuntamiento de Guadalajara, que indica que “[...] razones de conveniencia y oportunidad aconsejarían que la aportación en SGV (Sistema General Verde) del sector SP pp 07 Fuerte de San Francisco se sustituya por otras dotaciones de sistema general que el desarrollo del POM y la dinámica urbanística de la ciudad han demostrado como más necesarias y útiles para la población en general a ubicar en concreto dentro del enclave del sector de El Fuerte, cuya excelente relación de cercanía y accesibilidad desde el acceso sur de la ciudad y desde el centro, lo convierten en un lugar idóneo para un Centro de Congresos y Exposiciones; así como para Dotaciones Deportivas que vendrían a consolidar y completar la ciudad deportiva iniciada con las actuales pistas de atletismo y la piscina cubierta existentes en el límite sur del sector junto a la autovía”.



Como se ha señalado en la consideración anterior, la jurisprudencia ha venido aceptando (Sentencias de 3 de febrero de 1987, de 18 de julio de 1988, de 27 de marzo de 1991) que la vigencia indefinida de los planes no puede ser entendida en sentido estático, esto es, de perpetuar la ordenación, sino como garantía de estabilidad y permanencia, de forma que la Administración pueda ejercitar las facultades que legalmente tiene atribuidas cuando nuevos criterios o nuevas necesidades urbanísticas demanden la actualización de la normativa anterior, ya que la planificación es normación que se proyecta hacia el futuro, previendo las exigencias que éste pueda plantear, lo que inevitablemente requiere poder contar con una potestad pública capaz de producir innovaciones en todo aquello que el interés público demande.

La Administración cuenta con una amplia discrecionalidad en este ámbito al estar en función de la valoración que se haga de las necesidades sociales, conveniencia del destino del suelo y de la armonización de los más variados intereses comunitarios, con lo que ha de presumirse 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.

En el presente caso, si bien se justifica escuetamente en el expediente, parece conveniente para el interés público acudir a la modificación propuesta, al considerarse necesaria a fin de dotar al municipio de equipamientos, que tal y como indica la Jefe de Servicio de Normativa y



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Calidad de la Edificación, “[...] se consideran más necesarias y útiles para el conjunto de la población de la ciudad y que se deben ubicar dentro del sector dada su relación con el centro de la ciudad y accesibilidad desde el acceso sur de la ciudad y teniendo en cuenta, asimismo, la necesidad de consolidar y completar la ciudad deportiva iniciada en el límite sur del sector.”

Por lo indicado, este órgano no realiza objeción alguna con respecto al fin pretendido, en consonancia con los órganos preinformantes.



En este sentido, el Consejo Consultivo de Andalucía dijo en su dictamen nº 446/2003, de 11 de diciembre de 2003 que “no cabe, por tanto, establecer unas reglas generales, pudiendo admitirse como perfectamente lícita una reducción o supresión de un espacio libre, aunque no se complete con una superficie de igual extensión con diferente ubicación territorial (siempre que se respeten los estándares legales), en cuanto medie una justificación cumplida que acredite el carácter prescindible del espacio en relación con los intereses generales; de la misma forma, el hecho de que se prevea la reubicación de la zona verde en otro lugar, con idéntica o superior extensión, no implica necesariamente que la modificación haya de ser admitida, porque puede resultar contraria a los intereses generales”; y el Consejo de Estado en su dictamen nº 924/2000, de 6 de abril concluyó que: “En cuanto al fondo, el Consejo de Estado no formula objeción alguna a la modificación proyectada. Tiene ésta por objeto la relocalización de una zona verde, cuya superficie se ve disminuida, a fin de permitir la construcción de diversas edificaciones. Del conjunto de las actuaciones remitidas, se aprecia la existencia de un interés público en la modificación proyectada, de tal suerte que procede informarla favorablemente, sin que sea óbice para ello la disminución de la superficie total de zonas verdes, pues el grado de consolidación de las edificaciones en el área afectada es escaso, y además, se supera ampliamente el estándar mínimo de cinco metros por habitante legalmente establecido.”

Como vimos más atrás también se produce una disminución de la zona verde de sistema local (si atendemos a la mera determinación numérica, sin localización efectiva, de la ficha del PGOU relativa al sector), cuestión que no se evalúa en el informe evacuado por la Jefe de Servicio de Normativa y Calidad de la Edificación y en base al cual se ha emitido el



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

informe de la Comisión Regional de Urbanismo, por considerar que el tenor del artículo 39.3 del TRLOTAU donde se exige informe favorable para las innovaciones que comporten *“una diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres anteriormente previstos”*, no comprende los sistemas locales en el suelo urbanizable, pues el Plan de Ordenación respecto a esta clase de suelo no califica suelo con uso urbanístico de zona verde, por no ser una determinación que deba establecer aquél para esta clase de suelo, según el artículo 24 del TRLOTAU y 20 del RP. Por tanto, falta un requisito –el del planeamiento previo que delimite una zona como verde– para que sea de aplicación el precepto que se analiza.

Sin perjuicio de lo anterior, debe notarse que, si bien se disminuye en 12.930 m² el sistema local de zonas verdes, se incrementa el suelo dotacional en 14.980 m², pues –según señala el referido informe de la Jefe de Servicio de Normativa y Calidad de la Edificación– se pasa de 16.500 m² de dotaciones locales en el Plan General a 31.418 m² en el PSI.

Otra cuestión a examinar, con respecto a las zonas verdes objeto del PSI es la de determinar si éste cumple lo preceptuado en el artículo 39.2 del TRLOTAU, que establece que: *“Toda innovación de la ordenación establecida por un Plan que aumente el aprovechamiento lucrativo privado de algún terreno o desafecte el suelo de un destino público, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones públicas previstas respecto al aprovechamiento, sin incrementar éste en detrimento de la mejor realización posible de los estándares legales de calidad de la ordenación.”*

Comoquiera –según enseguida veremos con más detalle– que el PSI que incrementa las 665 viviendas de protección oficial previstas en el PGOU hasta las 1.004 cumple tanto los estándares legales del sistema general de dotaciones públicas en la totalidad del municipio, como el sistema local de las mismas en la zona que el Proyecto ordena, debe entenderse respetado el precepto invocado. Además, es de notar que los 3.177 m² en que se incrementa la edificabilidad en el PSI con respecto al PGOU podrían entenderse compensados por los 2.050 m² de dotaciones públicas que, según se acaba de indicar, se incrementan en el sistema local de las mismas.



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha

Con carácter previo al examen de si con la aprobación del presente instrumento de ordenación territorial y urbanística se cumplen los estándares mínimos de obligado cumplimiento para las zonas verdes y espacios libres, conforme a los artículos 31 y 24 del TRLOTAU, en cuanto garantes de los niveles mínimos de calidad de vida de los ciudadanos, debe indicarse que el Consejo de Estado ha declarado en numerosas ocasiones (por todas, dictamen nº 924/2002, de 30 de abril de 2002), que la potestad de la Administración “[...] *no es omnímoda cuando recae sobre zonas verdes. Debe respetar siempre el arquetipo (standard) mínimo legal en cuanto a su superficie [...] pero, además este Consejo de Estado ha sentado el criterio de que, aun cuando se supere dicho arquetipo (standard), la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente [...]*”.



Las zonas verdes proyectadas de sistema local en el sector en relación a la superficie total ordenada ascienden a 28.230 m², superando así el estándar mínimo de 18 m² de suelo por cada cien metros de edificación, que en el presente caso es de 28.203.48 m², estándar aplicable según lo establecido en el artículo 31.1.c) del TRLOTAU, que en sectores de suelo urbanizable de uso residencial establece este parámetro como reserva mínima de suelo con destino específico a zonas verdes, si la edificabilidad es superior a 6.000 m² construibles por hectárea, supuesto en que se halla el expediente de modificación objeto de análisis, en el que la edificabilidad de referencia sería de 7.365,62 m². Por ello, aunque se incremente el número de viviendas en el PSI, según acabamos de ver, se sigue cumpliendo el estándar legal de zonas de sistema local. En este sentido, decía el dictamen 131/1999 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña que “*las viviendas previstas son 150. Por tanto (ahora) se incrementan las viviendas en 250. Este aumento de la densidad de población, urbanísticamente considerada, ha de comportar, según indica el artículo 75 del Decreto Legislativo 1/1990, una previsión de nuevas superficies de zonas verdes. Si tomamos en consideración, como simple referencia, el estándar previsto por el ordenamiento urbanístico para los sectores ordenados por los planes parciales—18 metros por vivienda según el artículo 41.1.c) del reglamento de planeamiento—, las nuevas viviendas previstas podrían generar la necesidad de 4.500 de zona verde*”, estándar que, según hemos visto, se cumple en este supuesto.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Asimismo, la Memoria del PSI avala que las parcelas destinadas a zonas verdes (V-2, V-3, V-4, V-5, V-6, V-7, V-8, V-9) respetan los mínimos de diseño y dimensiones fijados en el artículo 24.1 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre de 2004, por el que se aprobó el RP, indicando igualmente que en el eje verde principal (parcelas V-2, V-3 y V-7) se garantiza mediante el diseño del Proyecto de Urbanización la posibilidad de inscribir un círculo de 30 m de diámetro, mediante el soterramiento puntual del Canal del Sotillo.

De igual modo, el artículo 24.1,e) del TRLOTAU en relación con el artículo 19.5 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, establecen unos estándares mínimos relativos a sistemas general de espacios libres, en proporción adecuada a las necesidades sociales actuales y previsibles futuras, que en municipios como Guadalajara, que cuentan con una población superior 10.000 habitantes no podrá ser inferior a 1.000 m² por cada 200 habitantes. Asimismo, el artículo 19.5 RP señala que *“La definición de los sistemas generales (SG) habrá de asegurar la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico municipal, así, como la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo [...]”*.

A este respecto, la Memoria del PSI y el informe de la Jefe de Sección de Normativa y Calidad de la Edificación informan en atención a la población aportada por los sectores urbanizables, estimada en 40.336 (12.605 viviendas, excluyendo los datos de sector objeto del PSI), que las necesidades de zonas verdes en aplicación del estándar requerirían de un mínimo de 201.680 m², por lo que siendo la previsión de sistema general verde en Guadalajara capital, sin incluir el sector objeto del PSI, de una superficie total de 815.172 m², se cumpliría el estándar del artículo 24.1.e).

A la vista de cuanto antecede, teniendo en cuenta que ha quedado probado en el expediente tanto el interés público que revisten las modificación planteadas como el cumplimiento de los estándares previstos para zonas verdes, nada debe oponer este Consejo a la aprobación definitiva del Proyecto de Singular Interés de “Fuerte de San Francisco”, informando el mismo favorablemente.



0432

*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

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

Que procede informar favorablemente la aprobación definitiva del Proyecto de Singular Interés de “Fuerte de San Francisco” de Guadalajara, en lo que e afecta a la reordenación las zonas verdes previstas ”.

V.E. no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 24 de mayo de 2005

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,



EXCMO. SR. CONSEJERO DE VIVIENDA Y URBANISMO.-