



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 292/2021

Excmo. Sr.:

D. Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
D. Fernando Andújar Hernández, Consejero
D. Antonio Conde Bajén, Consejero
D. Sebastián Fuentes Guzmán, Consejero
D.ª Araceli Muñoz de Pedro, Consejera
D.ª Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 28 de julio de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 2 de julio de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al Plan Especial de Infraestructuras para la conexión del ámbito del Proyecto de Singular Interés “Nueva Área Dotacional el Terminillo” con el núcleo urbano de la ciudad de Cuenca.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Antecedentes.- Mediante Acuerdo de 15 septiembre de 2009 el Consejo de Gobierno aprobó el Proyecto de Singular Interés “Nueva Área Dotacional El Terminillo” de Cuenca (DOCM Núm. 183, de 18 de septiembre de 2009) cuyo objeto era el desarrollo de un área dotacional destinada a la construcción de una ciudad sanitaria y otras instalaciones públicas de carácter deportivo, cultural y administrativo-universitario en el municipio de Cuenca. Esta actuación había sido Declarada de Interés Regional por acuerdo del citado órgano de fecha 29 de julio anterior.

El Proyecto de Singular Interés (en adelante PSI) contenía la definición de las edificaciones e instalaciones, así como de las obras complementarias de urbanización y el régimen jurídico de los terrenos necesarios para el correcto funcionamiento de la nueva área dotacional. Este proyecto contemplaba la conexión de la nueva área dotacional con el casco urbano a través del vial VG-108, incluido en el Sector 3-B del Plan General de Ordenación Urbana de Cuenca (PGOU), denominado “Camino del Terminillo”, y de la glorieta del VG-110, incluida en el sector 4.1 denominado “Cerro de la Horca I” del PGOU.

Para el desarrollo de estos sectores se aprobaron en el año 2003 y 2004, respectivamente, los correspondientes Programas de Actuación Urbanizadora (PAU). La Confederación Hidrográfica del Júcar informó favorablemente con fecha 11 de enero de 2006 el proyecto de Urbanización del Sector 4.1, tras el desplazamiento de la rotonda del VG-110 para alejarla del río Júcar, desplazamiento éste que no tuvo reflejo en el planeamiento. Las obras de estos PAU, sin embargo, nunca llegaron a iniciarse por los agentes urbanizadores adjudicatarios por lo que transcurrido el plazo máximo de ejecución el Ayuntamiento de Cuenca acordó, con los informes favorables de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU), su resolución, el 5 de julio de 2017, el del sector 4.1 y el 28 de diciembre de 2017 el del sector 3.

Según se recogía en el apartado 8.8 de la Memoria del PSI la ejecución de los viales VG-108 y de la glorieta del VG-110 resultaba *“absolutamente imprescindible para la puesta en funcionamiento de todo el área del PSI, pues es a través de las mismas desde donde se garantiza el acceso a servicios esenciales como son el abastecimiento de agua, el gas natural o las telecomunicaciones, además de la conexión viaria para el tráfico rodado y peatonal con la ciudad, no cabiendo la posibilidad de conexiones alternativas a las que posibilitaría la ejecución del mencionado viario”*. En dicho instrumento se contemplaba la posibilidad ante la falta de ejecución de dichas infraestructuras de que el promotor del PSI pudiera realizar las actuaciones oportunas para su ejecución anticipada. En base a esta previsión y ante el interés que revestía esta actuación, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Ayuntamiento de Cuenca suscribieron el 10 de junio de 2020 un



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Protocolo General de Actuación en el que se regulan los compromisos de ambas Administraciones para llevar a cabo las actuaciones necesarias para la ejecución y puesta en funcionamiento de las infraestructuras necesarias para la conexión de la ciudad con el ámbito del PSI mediante la figura de un Plan Especial de Infraestructuras (PEI) o instrumento similar.

En el referido protocolo se encargaba a la JCCM la redacción y promoción del PEI hasta su aprobación. Según consta la Consejería de Fomento, a través de la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo tramitó un contrato de servicios de asistencia para la redacción del documento técnico del PEI que fue adjudicado el 20 de julio de 2020 al Arquitecto D. Rubén Amigo Álvaro.

Segundo. Consulta previa sobre tramitación ambiental.-

Redactado el documento técnico del Plan Especial de Infraestructuras para la conexión del ámbito del PSI “Nueva Área Dotacional El Terminillo” con el núcleo urbano de la ciudad de Cuenca, el 26 de enero de 2021 el Director General de Planificación Territorial y Urbanismo de la Consejería de Fomento solicitó a la Dirección General de Economía Circular informe sobre la necesidad de someter el PEI a evaluación ambiental estratégica y su Proyecto de Ejecución a evaluación de impacto ambiental.

Atendiendo al requerimiento efectuado la Directora de Economía Circular informó el 3 de febrero siguiente que conforme a la Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha el Plan no requería seguir un procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica pero que el proyecto de urbanización asociado para la realización material de la rotonda y vial propuesto, sí debía someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental Simplificada, previamente a su aprobación por el órgano sustantivo, al encontrarse incluido en el Anexo II de la citada Ley 2/2020, de 7 de febrero.

Tercero. Información pública.- El PEI y su correlativo Proyecto de Urbanización para la conexión del PSI “Nueva área Dotacional El Terminillo” con el núcleo urbano de Cuenca fue sometido a un período de información pública de un mes en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 17 de marzo

de 2021, en el Diario ABC de igual fecha, en el Portal de Transparencia y en el Tablón de Anuncios de la sede electrónica de la JCCM y en la página web de la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo de la Consejería de Fomento.

Consta también que mediante escritos de fecha 11 de marzo de 2021 la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo puso de manifiesto el expediente a los propietarios afectados como consecuencia de la ejecución del PEI bien por la expropiación o por la ocupación temporal de sus parcelas.

Dentro del referido periodo de información pública presentaron alegaciones siete de los propietarios afectados por el PEI.



Cuarto. Concertación interadministrativa.- Iniciada la fase de concertación interadministrativa la tramitación del proyecto se puso de manifiesto a las siguientes Administraciones, organismos o entidades: Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Cuenca; Delegación Provincial de la Consejería de Fomento en Cuenca; al Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado; Delegado del Gobierno en CLM; Vicepresidencia; Consejería de Igualdad y Portavoz; Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas; Consejería de Economía, Empresas y Empleo; Consejería de Educación, Cultura y Deportes; Consejería de Bienestar Social; Consejería de Sanidad; SESCAM; Consejería de Desarrollo Sostenible; Consejería de Agricultura, Agua y Desarrollo Rural; GICAMAN, S.A.; Nedgia CLM, S.A.; Eléctrica Conquense Distribución S.A.U. y la Confederación Hidrográfica del Júcar.

Como resultado de dicho trámite se emitieron los siguientes informes:

- Informe jurídico-técnico suscrito con fecha 22 y 30 de abril de 2021, por el Jefe de Servicio de Asuntos Jurídicos y la Arquitecta-Jefe de la Sección Técnica de la Gerencia Municipal de Urbanismo en el que se informa favorablemente el PEI.

- Informe de fecha 3 de mayo de 2021 emitido por el Servicio de Infraestructuras de la Gerencia Municipal de Urbanismo en el que se reseñan



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

una serie de cuestiones que han de subsanarse cuando se tramite el proyecto de urbanización.

- Informe desfavorable subsanable suscrito en la fecha indicada anteriormente, por la Ingeniera Técnica de Obras Públicas dependiente de la Empresa Pública de Aguas de Cuenca, S.A. emitido en relación con el proyecto de urbanización.

- Informe favorable referido al proyecto de urbanización de 13 de abril de 2021 del Jefe de Servicio Eléctrico Municipal.

- Informe favorable del Jefe del Servicio de Medio Ambiente Municipal, de 21 de abril de 2021, condicionado al cumplimiento de lo especificado sobre el proyecto de urbanización.

- Informe favorable de 7 de abril de 2021 de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

- Informe de 8 de junio de 2021 de la Confederación Hidrográfica del Júcar en el que tras efectuar una serie de observaciones se concluye la necesidad de que Proyecto de Urbanización sea nuevamente informado y autorizado previo al inicio de las obras.

Quinto. Informe del Servicio de Planeamiento Municipal de la Consejería de Fomento.- Previa autorización del Consejero de Fomento de 3 de junio de 2021, el Servicio de Planeamiento de la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo emitió, en fase de concertación interadministrativa, el 9 de junio siguiente, informe relativo al PEI en el que se analiza la justificación, el ámbito de actuación y el cumplimiento de los estándares urbanísticos indicando a este respecto que dicho instrumento modifica la ordenación estructural prevista en el PGOU al redelimitarse los sectores 3, 4.1 y 13 y cambiar el trazado de los sistemas generales VG-110 y VG-108, pero *“mantiene la superficie de los distintos sectores y la edificabilidad materializable en los mismos por lo que los estándares urbanísticos exigibles permanecen invariables. [] No se alteran la superficie de las reservas dotacionales, la superficie de viales, la superficie de equipamientos y la de zonas verdes. No obstante, se deberá proceder a*

justificar y comprobar la posible modificación de la ubicación de las zonas verdes para su consideración en su posterior tramitación urbanística, con la remisión del expediente para dictamen del Consejo Consultivo en su aplicación del artículo 39.3 del TRLOTAU. [] Al no modificarse la superficie de los sectores se mantiene el área de reparto y el aprovechamiento tipo según las determinaciones del PGOU”.

Sexto. Informes del Servicio de Planeamiento Supramunicipal de la DGPTU.- A la vista de los escritos presentadas por los afectados en el trámite de información pública el Servicio de Planeamiento Supramunicipal de la DGPTU emitió informes de fecha 28 de junio de 2021 en los que se daba respuesta individualizada a las alegaciones formuladas.



Séptimo. Aprobación inicial.- Redactado el correspondiente documento técnico del PEI tras el trámite de información pública, el Director General de Planificación Territorial y Urbanismo de la Consejería de Fomento, previo informe favorable del Servicio de Planeamiento Supramunicipal de fecha 28 de junio de 2021 acordó, en igual fecha, aprobar inicialmente el *“Plan Especial de Infraestructuras para la conexión del ámbito del Proyecto de Singular Interés Nueva Área Dotacional El Terminillo con el núcleo urbano de la ciudad de Cuenca”*.

Consta que la citada resolución fue notificada a todos los afectados por el PEI, a las Administraciones, órganos y entidades a las que se les había dado traslado de la iniciativa urbanística en el trámite de concertación interadministrativa y al Ayuntamiento de Cuenca.

Octavo. Informe del Servicio de Planeamiento Supramunicipal de la Consejería de Fomento.- A la vista de todo lo actuado con fecha 29 de junio de 2021 la Jefe de Servicio de Planeamiento Supramunicipal suscribió informe en el que se detallan los antecedentes, el objetivo de esta actuación, las determinaciones específicas del PEI y la tramitación seguida, concluyendo que *“se consideran justificados los cambios de calificación de los suelos propuestos, que afectan tanto a sistemas generales como a sistemas locales, sin que la modificación suponga un incremento de aprovechamiento en la desafectación del dominio público, y dándose cumplimiento a los estándares*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de calidad urbana", por lo que se propone a la Comisión Regional del Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU) que informe favorablemente el PEI para la conexión del PSI "Nueva Área Dotacional El Terminillo" con el casco de la ciudad de Cuenca.

Noveno. Informe de la CROTU.- A continuación, consta que la CROTU en sesión celebrada el 29 de junio de 2021 acordó, por unanimidad de los miembros presentes y en los mismos términos expresados en el informe del Servicio de Planeamiento Supramunicipal, *"INFORMAR FAVORABLEMENTE el Plan Especial de Infraestructuras para la conexión del ámbito del Proyecto de Singular Interés "Nueva Área Dotacional El Terminillo" con el casco urbano de Cuenca"*. Asimismo, se disponía la remisión del expediente a este Consejo Consultivo para la emisión de su preceptivo dictamen, con carácter previo a su aprobación definitiva por el Consejero de Fomento.

De dicho acuerdo ha quedado constancia en el expediente mediante certificado expedido en la misma fecha por la Secretaria del órgano colegiado, con el visto bueno de su Presidente.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 6 de julio de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a dictamen el Plan Especial de Infraestructuras para la conexión del ámbito del Proyecto de Singular Interés "Nueva Área Dotacional el Terminillo" con el núcleo urbano de la ciudad de Cuenca.

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

Por su parte, el artículo 39.3 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística en Castilla-La Mancha -en adelante TRLOTAU-, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, -en su redacción vigente en la fecha de inicio de la tramitación del PEI- establece 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”*.

Tal exigencia del dictamen del alto órgano consultivo se completa con la previsión recogida en el artículo 120.5 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la LOTAU -en adelante RP-, que requiere el 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”*.

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.- 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 tramitado por el



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

promotor del Plan Especial, a fin de comprobar si el mismo se ajusta a las previsiones establecidas en la normativa de aplicación.

El artículo 39 del TRLOTAU, contempla la innovación de la ordenación establecida por los Planes, determinando, en su apartado primero, que cualquier alteración que se pretenda introducir en sus determinaciones *“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...”*.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.1.c) de la citada norma autonómica, los planes especiales se definen como aquellos planes de ordenación que *“desarrollan, complementan o incluso modifican el planeamiento territorial o urbanístico cumpliendo diversos cometidos sectoriales de relevancia para la ordenación espacial”*. Estos planes según establece el artículo 29.1 -en su redacción aplicable en la fecha de inicio de la tramitación-, pueden formularse, entre otras, con alguna de las siguientes finalidades *“b) Definir o proteger infraestructuras, las vías de comunicación, el paisaje o el medio natural. [] d) Concretar el funcionamiento de las redes de infraestructura”*.

En este caso se pretende modificar el Plan General de Ordenación Urbana de Cuenca, a través de un Plan Especial de Infraestructuras cuyo objeto es la conexión del ámbito del PSI “Nueva Área Dotacional El Terminillo” con el núcleo urbano de la ciudad de Cuenca, iniciativa que se encuentra amparada en lo dispuesto en los apartados b) y c) del citado artículo 29.

Entrando en el examen del procedimiento tramitado hemos de comenzar indicando que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 36 del TRLOTAU, precepto que regula la tramitación para la aprobación inicial de este tipo de planes especiales cuyo procedimiento se encuentra desarrollado en el artículo 135 del RP, aplicable por remisión del artículo 141.1 de la citada norma reglamentaria.

Conforme a la posibilidad prevista en los artículos 35 del TRLOTAU y 140 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, la entidad promotora del PEI es la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a través de la Consejería de Fomento.

Redactado el documento técnico del proyecto se efectuó consulta previa sobre tramitación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 del TRLOTAU a la que dio respuesta la Directora General de Economía Circular indicando que no se consideraba necesario someter el PEI a un procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica.

Seguidamente consta que el PEI fue sometido a información pública, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 36.2 del TRLOTAU y 135.2 del RP, durante un plazo un mes mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 17 de marzo de 2021 y en el Diario ABC de esa misma fecha, sin que durante dicho período se presentasen alegaciones como queda acreditado con el certificado emitido el 3 de mayo de 2021 por la Delegación Provincial de la Consejería de Fomento en Cuenca.

Asimismo, se ha remitido notificación personal a los titulares de derechos afectados por la ejecución de este proyecto urbanístico, presentando siete de ellos alegaciones que fueron contestadas por el Servicio de Planeamiento Supramunicipal de la DGPTU.

Paralelamente se ha sustanciado el trámite de concertación interadministrativa previsto en el artículo 10 del TRLOTAU, requiriéndose la emisión de informe a las Administraciones, organismos o entidades gestores de los intereses públicos afectados. Consta la emisión de informes municipales por parte del Jefe de Servicio de Asuntos Jurídicos y la Arquitecta-Jefe de la Sección Técnica de la Gerencia Municipal de Urbanismo, por el Servicio de Infraestructuras de la Gerencia Municipal de Urbanismo, por la Ingeniera Técnica de Obras Públicas dependiente de la Empresa Pública de Aguas de Cuenca, S.A., por el Jefe de Servicio Eléctrico Municipal y por el Jefe del Servicio de Medio Ambiente Municipal, también figuran los informes emitidos por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la Confederación



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Hidrográfica del Júcar y de la Consejería de Fomento, a través del Servicio de Planificación Municipal de la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo.

A continuación, figura que el PEI fue aprobado inicialmente por el Director General de Planificación Territorial y Urbanismo el 28 de junio de 2021, resolución que fue notificada a los interesados afectados, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 36.3 del TRLOTAU y 135.3 del RP.

Finalmente consta la emisión del informe favorable por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en cumplimiento de la exigencia recogida en el artículo 39.3 del TRLOTAU.

Concluye la tramitación sustanciada con la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, instando la emisión del dictamen previsto en el citado artículo 39.3 del TRLOTAU y 54.9.e) de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

El expediente trasladado en formato electrónico cuenta con un índice de los documentos que lo conforman y se encuentra foliado y ordenado cronológicamente, lo que ha facilitado la labor de este órgano.

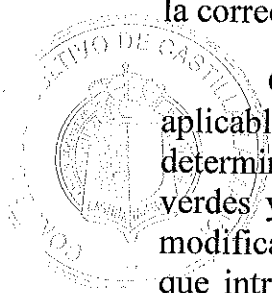
A la vista de lo expuesto, puede concluirse que los trámites descritos dan cumplimiento a los requisitos formales previstos en la normativa de aplicación.

III

Alcance y finalidad de la intervención del Consejo Consultivo.- El Consejo de Estado ha venido señalando, en relación con el alcance y finalidad de la intervención de los órganos consultivos en este tipo de procedimientos, -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.



Con esta 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 de este 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 modificadorio 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



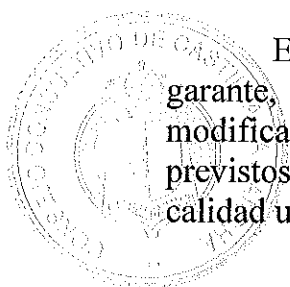
*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

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 modificador, 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.- Habiéndose examinado previamente el cumplimiento de los requisitos de competencia y procedimiento, procede en la presente consideración analizar las razones aducidas y ponderadas en justificación del interés público auspiciado con la iniciativa, con base en el propio documento técnico que le sirve de soporte instrumental y el contenido de los informes emitidos durante la instrucción por parte de los órganos y servicios técnicos de la Consejería de Fomento, si bien debe significarse que el pronunciamiento de este Consejo se circunscribe exclusivamente, por aplicación de lo dispuesto en los artículos 54.9.e) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, 39.3 del TRLOTAU y 120.5 del RP, a la innovación de zonas verdes que contempla el expediente remitido con respecto a las previstas en el planeamiento vigente, y no así a aquellos otros aspectos que derivan del proyecto, algunos de los cuales según se deduce de la documentación remitida se encuentran



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

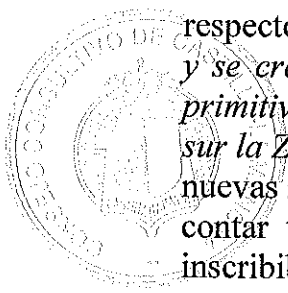
pendientes de subsanar, los cuales habrán de ser tenidos en cuenta por el órgano competente para proceder a su aprobación definitiva.

Se somete a dictamen el Plan Especial de Infraestructuras para la conexión del ámbito del Proyecto de Singular Interés “Nueva Área Dotacional el Terminillo” con el núcleo urbano de la ciudad de Cuenca.

Según se expresa en la memoria de la documentación técnica el ámbito principal objeto del PEI es el sistema general viario VG-108 incluido en el sector 3 del PGOU de Cuenca, y la rotonda del sistema general viario VG-110 incluido en el sector 4.1 del citado PGOU, sistemas viarios que estaban previstos por el planeamiento para la conexión de la ciudad consolidada con el vial VG-309, ya ejecutado en el seno del Proyecto de Singular Interés. La alteración de estos sistemas generales viarios, según se expresa, afecta también a otros suelos y obliga, por un lado, *“a la redelimitación de los sectores 3, 4.1 y 13 del PGOU, que mantienen su superficie actual”* y por otro *“a alterar la ordenación detallada en determinadas zonas del sector 3, así como el trazado del nuevo camino de acceso a la parcela 42 del polígono 33, por lo que dichas zonas también se constituyen como ámbitos indirectamente afectados por el PEI”* si bien esta afectación es exclusivamente desde el punto de vista del planeamiento, manteniéndose inalterada la edificabilidad y la superficie de usos lucrativos y de suelos dotacionales establecidos.

En cuanto a la justificación de esta actuación según se indica en la documentación técnica, la ejecución del vial VG-108 y de la glorieta del VG-110 ya se recogía expresamente en la Memoria del PSI “Nueva Área Dotacional el Terminillo” al resultar *“absolutamente imprescindible para la puesta en funcionamiento de todo el área del PSI, pues es a través de las mismas desde donde se garantiza el acceso a servicios esenciales como son el abastecimiento de agua, el gas natural o las telecomunicaciones, además de la conexión viaria para el tráfico rodado y peatonal con la ciudad, no cabiendo la posibilidad de conexiones alternativas a las que posibilitaría la ejecución del mencionado viario”*.

A la vista de lo expuesto, se estima justificado el interés público que reviste la innovación urbanística planteada cuyo fin por un lado es garantizar la canalización de los servicios esenciales necesarios para la puesta en marcha de los edificios e instalaciones previstas en el citado PSI y, por otro, crear la infraestructura viaria que permita la conexión del casco urbano de la ciudad con la infraestructura viaria creada por el PSI (vial VG-309) lo que permitirá el acceso a este nuevo área dotacional contribuyendo así a mejorar las vías de comunicación de la ciudad.



En cuanto a la incidencia que el PEI tiene respecto de las zonas verdes, en la documentación técnica se consigna que la superficie total de las zonas verdes y equipamientos del sistema local se mantienen invariables, modificándose únicamente en el sector 3 su distribución en el espacio. A este respecto se indica que en el sector 3 *“se suprimen las originarias ZV3 y ZV4, y se crean 4 nuevas zonas verdes denominadas ZV3, ZV4, ZV5 y ZV6 (la primitiva ZV5 pasa a denominarse ZV7). Por otra parte, se amplía hacia el sur la ZV1 [...] hasta alcanzar una superficie de 8.234,44 m²s”*. Estas cuatro nuevas zonas verdes que se crean tienen la consideración de áreas de juego al contar todas ellas con una superficie superior a 200 m² y un diámetro inscribible superior a 12 m, conforme a lo dispuesto en el artículo 24 del RP.

En la memoria se justifica igualmente el cumplimiento de los estándares afirmándose, que la superficie de las zonas verdes y equipamientos permanece invariable *“por lo que no se producen novedades en cuanto al cumplimiento de los estándares dotacionales de equipamiento y zonas verdes”*. En este mismo sentido el Servicio de Planeamiento Municipal de la Consejería de Fomento en su informe de 9 de junio de 2021, refiere que *“se mantiene la superficie de los distintos sectores y la edificabilidad materializable en los mismos por lo que los estándares urbanísticos exigibles permanecen invariables. [] No se alteran la superficie de las reservas dotacionales, la superficie de los viales, la superficie de equipamientos y la de zonas verdes”*.

Respecto a la ubicación de las zonas verdes ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 24.2 del RP que establece que las reservas de suelo en las zonas verdes deberán *“[] a) Ubicarse en localizaciones que presten el*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

mejor servicio a los residentes y usuarios, garantizando su universal accesibilidad y procurando, en caso de sistemas locales que sirvan a ámbitos con uso residencial, su centralidad”.

Según resulta del expediente el Servicio de Planeamiento Municipal de la Consejería de Fomento en su informe de 9 de junio de 2021 puso de manifiesto la necesidad de *“proceder a justificar y comprobar la posible modificación de la ubicación de las zonas verdes para su consideración en su posterior tramitación urbanística”*. En el informe del Servicio de Planeamiento Supramunicipal emitido el 28 de junio siguiente, en el que se daba respuesta a las alegaciones presentadas por uno de los afectados por la ejecución del Plan que cuestionaba la nueva localización de las zonas verdes, se afirmaba a este respecto que *“la ubicación del sistema está absolutamente centrada siendo las zonas verdes plenamente accesibles a través del VG-108, sin que exista impedimento alguno para el uso y disfrute por los ciudadanos”*.

Como se aprecia en la planimetría del documento técnico la localización de las zonas verdes que prevé el PEI no difiere sustancialmente de la anterior, además la ubicación de las nuevas zonas verdes que se propone, en comparación con la actual, beneficia al conjunto de zonas residenciales cercanas a ellas quedando garantizado su acceso como se indica en el referido informe, por lo que el cambio de ubicación proyectado para los terrenos destinados a zona verde de uso público ha de considerarse adecuado al cumplir con las prescripciones establecidas en el citado artículo 24.2 del RP.

Finalmente ha de reseñarse que esta iniciativa urbanística ha sido informada favorablemente por la CROTU en su sesión de 29 de junio de 2021 al estimar *“justificados los cambios de calificación de los suelos propuestos, que afectan tanto a sistemas generales como a sistemas locales, sin que la modificación suponga un incremento de aprovechamiento en la desafectación del dominio público, dándose cumplimiento a los estándares de calidad urbana”*.

A la vista de cuanto antecede, ha de considerarse justificado en el expediente el interés público que reviste la alteración urbanística propuesta por la Consejería de Fomento, respetándose además los estándares de zonas

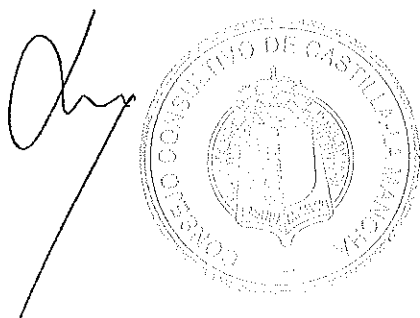
verdes que resultan de aplicación, por lo que procede informar favorablemente la alteración urbanística examinada.

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

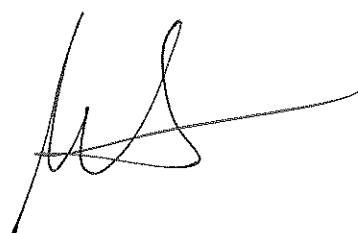
Que procede informar favorablemente el Plan Especial de Infraestructuras para la conexión del ámbito del Proyecto de Singular Interés “Nueva Área Dotacional el Terminillo” con el núcleo urbano de la ciudad de Cuenca.”

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

Toledo, 28 de julio de 2021

The block contains a handwritten signature on the left and the official circular seal of the Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha in the center. The seal features the coat of arms of the region and the text "CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA" around the perimeter.

EL PRESIDENTE,



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE FOMENTO.