

En Logroño, a dos de abril de 1998, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo Ponente D. Joaquín Ibarra Alcoya, emite, por unanimidad, el siguiente:

D I C T A M E N

8/98

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, en relación con la *Modificación cualificada del Plan Parcial de Ordenación del Sector de actuación nº 9, en lo relativo al Polígono nº 3, de Haro*, en cuanto afecta a zonas verdes y espacios libres.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Ayuntamiento de Haro promovió la *“Modificación del Plan Parcial de Ordenación del Sector de Actuación nº 9, en lo relativo al Polígono nº 3”*, redactándose el oportuno Proyecto.

Con ello se pretendía la modificación de viales, espacios libres de uso público y parcelas industriales en dicho Polígono y la subdivisión de éste en dos nuevos Polígonos.

En el Informe favorable del Arquitecto Municipal se exponía que el objeto de la modificación es el de redefinir el mencionado Polígono y adaptarlo a una configuración que, respetando las determinaciones esenciales del Plan Parcial del Sector 9, permitiese una gestión más rápida y operativa del mismo; que en la configuración primitiva se preveía una zona verde, en la que se incluían una serie de parcelas, actualmente ocupadas por viviendas unifamiliares, que resultaba en una situación clara de fuera de ordenación; y que con la modificación que se pretende estas parcelas se incluyen en un

polígono independiente (el polígono 3 B), de forma que la superficie restante (el polígono 3 A) pueda desarrollarse independientemente.

Segundo

La Comisión Municipal del Ayuntamiento, en sesión de 23 de junio de 1997, acordó, por unanimidad, aprobar, con carácter inicial, la modificación del *Plan Parcial de Ordenación del Sector de Actuación nº 9*, consistente en:

- a) La modificación de viales, espacios libres de uso público y parcelas industriales en el Polígono nº 3; y
- b) La subdivisión del Polígono 3 en dos nuevos Polígonos: polígono 3-A, con una superficie de 46.229 m² y Polígono 3-B, con una superficie de 12.821 m².

Se acordó, asimismo, someter a información pública el expediente.

Tercero

Durante el periodo de información pública, se presentó alegación, firmada por tres personas físicas.

Cuarto

Sobre tal alegación, y en lo que al presente Dictamen afecta, el Arquitecto Municipal informó que aunque el *Subpolígono 3-B* es de menores dimensiones que el 3-A, puede asumir las cesiones de suelo impuestas por el planeamiento, que no son otras que las correspondientes a viales y zonas verdes.

Y el Secretario del Ayuntamiento informó que, en la *Memoria* de la propuesta de modificación, se dice que: “*el levantamiento cartográfico de la zona afectada por el Polígono P-3 hacer variar de forma puntual los datos sobre superficies contenidas en el Plan Parcial*”; y que: “*sólo y exclusivamente se producen reajustes, producto de la obtención de una cartografía más afinada que la que en su día sirvió para la redacción del Plan Parcial que se modifica*”.

Añade que tal diferencia de medición (que supone el 3%, margen de error considerado absolutamente normal) se justifica, pues, por la utilización de la cartografía digital, de la que actualmente dispone el Ayuntamiento.

Y concluye informando que, por ello, se justifica el por qué de la disminución de tales superficies, tanto de aprovechamiento lucrativo como de cesiones, al objeto de respetar el aprovechamiento medio asignado al Sector.

Quinto

El Pleno del Ayuntamiento, en sesión de 23 de septiembre de 1997, por unanimidad, acordó desestimar la alegación presentada y aprobar con carácter provisional el expediente de modificación; así como enviar el acuerdo, junto con el expediente, a la Comisión de Urbanismo de La Rioja, para que acordarse la aprobación definitiva.

Sexto

El Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, en reunión del 7 de noviembre de 1997, haciendo suyo el Informe-Propuesta de la Comisión Permanente, acordó informar desfavorablemente la *Modificación puntual del Plan Parcial de Ordenación del Sector de Actuación nº 9 en lo relativo al Polígono 3*, por las razones señaladas en el informe urbanístico y de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes, debiéndose tramitar como modificación cualificada en base al artículo 50 del Texto Refundido de 1976.

Séptimo

El Pleno del Ayuntamiento de Haro, en sesión celebrada el 30 de diciembre de 1997, por unanimidad de sus trece miembros presentes, acordó aprobar provisionalmente el expediente de *Modificación del Plan Parcial*, en su nueva redacción, que subsana las deficiencias señaladas por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. En lo que afecta a este Dictamen, se dice que se ha introducido “*una pequeña modificación en la ubicación de espacios libres de uso público*”.

Octavo

El Pleno de la Comisión de Ordenación de Territorio y Urbanismo de La Rioja, en la reunión celebrada el día 6 de febrero de 1998, haciendo suyo el Informe de la

Comisión Permanente, informó favorablemente la *Modificación puntual del Plan Parcial de Ordenación del Sector de Actuación nº 9 en lo relativo al Polígono nº 3, de Haro*, y que se tramite como modificación cualificada.

En el 4º Considerando se dice: “*Que el informe urbanístico señala que con la creación de la rotonda de acceso se ha producido una pequeña modificación en la ubicación de las zonas verdes al sustituir 1.086,41 m². situados en su parte central, por los 989,36 m². de dicha rotonda y con ello se ha reducido la zona verde en 97 m². correspondientes al vial y así aparece en los datos numéricos y en la documentación gráfica*”.

Noveno

El 25 de febrero de 1998, la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, informó favorablemente la repetida *Modificación Puntual del Plan Parcial de Ordenación del Sector de Actuación nº 9, en lo relativo al Polígono 3*.

Antecedentes de la consulta

Primero

La Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, por escrito de 16 de marzo de 1998, remitió el expediente al Consejo Consultivo de La Rioja, al objeto de que emitiese el oportuno dictamen, por afectar a zonas verdes y espacios libres.

Segundo

Mediante escrito de 19 de marzo de 1998, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió a acusar recibo del expediente, a declarar la competencia inicial del Consejo para emitir el dictamen solicitado y a considerar que la consulta reúne los requisitos reglamentariamente exigidos.

Tercero

Designado Ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, procedió a trasladarse a Haro, para efectuar, junto con el Presidente del Consejo Consultivo, el reconocimiento de la zona afectada por la Modificación y en tal inspección ocular

estuvieron asistidos por los Técnicos Municipales.

Cuarto

La correspondiente ponencia quedó incluida, para su debate y votación, en el orden del día de la sesión convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo.

En anteriores Dictámenes (4/96, 5/97, 10/97, 16/97 y 24/97) se expuso, como sigue, la competencia de este Consejo Consultivo en materia sobre diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan:

1.- Por el Estatuto de Autonomía de La Rioja (L.O. 3/1982, de 9 de junio) corresponde a nuestra Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (artículo 8.Uno.8.).

Y no existiendo normativa específica en la Comunidad Autónoma de La Rioja, *“El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”* (artículo 149.3 de la Constitución).

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 61/1997, de 10 de marzo, declaró la inconstitucionalidad del apartado 1º de la Disposición Derogatoria Única del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, en cuanto derogaba el Real Decreto 1946/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; y la inconstitucionalidad del artículo 127 del citado Texto de 1982.

Por ello, procede aplicar en La Rioja el Texto Refundido de 1976.

2.- El artículo 50 del repetido Texto de 1976 establece:

“Si la modificación de los Planes, Normas Complementarias y Subsidiarias y

Programas de Actuaciones tuviere por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan, deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros, previo informe favorable del Consejo de Estado y del Ministro de la Vivienda y acuerdos de la Corporación Local interesada adoptados con el quórum del artículo 303 de la Ley de Régimen Local”.

En cuanto a estos requisitos subjetivos, contenidos en una Ley preconstitucional, el Tribunal Supremo (Sentencias de 7 de junio de 1989 y 12 de abril de 1991) se ha pronunciado así: *“adaptado al nuevo reparto territorial del poder que implica el sistema autonómico, son de inexcusable observancia en todo caso de diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes”.*

Tal adaptación supone:

1.- Que el acuerdo de la Corporación Local interesada se adopte con el quórum especial del artículo 47.3.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación):

2.- Que, a tenor de nuestra legislación autonómica, se apruebe por el Consejo de Gobierno de La Rioja.

3.- Que existan previos informes favorables del Consejero de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda y de este Consejo Consultivo, dado que se ha optado por solicitarlo a él, y no del Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 8.3. y 8.4.H) de nuestro Reglamento (Decreto 33/1996, de 7 de junio).

3.- Es, por tanto, competente este Consejo Consultivo para emitir el dictamen solicitado, de conformidad con la normativa expuesta.

Segundo

Doctrina general en materia de zonas verdes y espacios libres.

“Dentro del sistema diseñado por un plan general, las zonas verdes constituyen zonas de especial importancia en orden a garantizar la calidad de vida de que habla el art. 45.2 de la Constitución, en cuanto que la existencia y conservación de aquéllas contribuyen a mantener el suelo dentro de unas condiciones que impiden la masificación, y racionalizan

ese uso, favoreciendo incluso la corrección natural de factores contaminantes, y permitiendo la existencia de áreas de esparcimiento y el contacto con la naturaleza”. (S.T.S. 15 abril 1988).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1991 recuerda *“la trascendental importancia de las zonas verdes para un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, junto a los conocidos peligros que sobre ellas se ciernen, han dado lugar a que las modificaciones de planeamiento que lleguen a afectarlas estén sometidas a un régimen jurídico de especial rigor para su mejor protección, hasta el punto de que tales modificaciones se llevan a las más altas cumbres de la Administración tanto activa como consultiva”,* y añade: *“La jurisprudencia, en una línea protectora de las zonas verdes, ha sido especialmente rigurosa a este respecto”.*

En cuanto al concepto de zonas verdes y espacios libres, la Jurisprudencia, *“con el valor complementario del ordenamiento jurídico que le atribuye el art. 1º.6 del Título Preliminar del Código Civil”* -como dice la S. de la Sala 3ª del T.S. de 30 de enero de 1992, con cita de otras muchas- determina que *“las zonas verdes y los espacios libres que aquellos preceptos mencionan (art. 50 de la Ley del Suelo y 162 del Reglamento de Planeamiento) son los parques y los jardines públicos y las zonas deportivas públicas y de recreo y expansión”,* no pudiendo confundirse con esta clase de espacio *“los demás terrenos inedificables a los que no afecta aquella regulación”* (S.T.S. 16 febrero 1987).

Tercero

Circunstancias de hecho en que el Ayuntamiento de Haro fundamenta su propuesta de modificación.

1.- El Ayuntamiento de Haro promovió la modificación del *Polígono 3* del *Plan Parcial de Ordenación del Sector de Actuación nº 9*, con estos objetivos: modificación de su viario, en continuidad con el del *Polígono P-2*, en desarrollo paralelo a la carretera; y reubicación de zonas verdes y parcelas industriales; y su justificación era la de posibilitar una mejor gestión y poder actuar de forma inmediata y ajustada a la estructura de la propiedad actual, lo que facilitaría la reubicación de una importante industria instalada actualmente en el casco urbano.

El destino de dicho Polígono es *“zona industrial”*.

2.- Al efectuar el levantamiento de cartografía digitalizada, se pone de manifiesto que la superficie asignada en el Plan al repetido *Polígono 3* era superior en 1.840 m². a la real, que es de 59.050 m²., por lo que, con las necesarias adaptaciones por tal corrección superficial, los espacios libres públicos tenían asignados 10.373 m². Y, para una mejor utilización, se dividía el *Polígono 3*, en dos (*3-A* y *3-B*).

3.- Con la ordenación propuesta por el Ayuntamiento, y por él aprobada inicialmente, se dificultaban los accesos y se trasladaba la zona verde.

Para solucionar lo primero -y a la vista de las consideraciones de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes- se crea una rotonda de acceso en la esquina sureste y se modifica la ubicación de espacios libres sustituyéndose 1.086,41 m². de zonas verdes situados en su parte central, por los 989,36 m². de dicha rotonda, con lo que se ha reducido la zona verde en 97,05 m². correspondientes al vial.

Cuarto

Parecer del Consejo Consultivo en materia de zonas verdes y espacios libres.

En nuestros anteriores dictámenes (24/97, 27/97 y 6/98, por hacer referencia sólo a los últimamente emitidos), y siguiendo orientaciones del Consejo de Estado (Dictámenes 651/92, 773/93, 1328/93) se exponía que, junto a la necesidad de velar porque quede garantizada la existencia y conservación de referidas zonas verdes y espacios libres, cabe admitir sus variaciones siempre que exista una justificación completa y razonable de la modificación proyectada.

Quinto

Justificación de la modificación.

1.- Para comprobar la propuesta municipal, se efectuó por el Ponente, junto con el Presidente del Consejo Consultivo, reconocimiento sobre el terreno, acompañado de los técnicos municipales, y se constató que el *Polígono 3 del Plan Parcial de Ordenación del Sector de Adjudicación nº 9*, destinado a *zona industrial*, está situado a la derecha de la carretera de Haro a Casalarreina, lindante con ella, alejado del casco urbano y próximo al acceso con la autopista Bilbao-Logroño-Zaragoza. En la actualidad, existen en él tres viviendas unifamiliares, en situación de *fuera de ordenación*, estando el resto

con cultivos agrícolas o incultos.

2.- La modificación que se pretende es para posibilitar una mejor gestión, así como la inmediata reubicación, obligada, de una industria, instalada actualmente en el caso urbano.

Y con la modificación, obligada, de viales, los espacios libres públicos, que eran 10.470 m², quedan reducidos a 10.372,95 m². La disminución, pues, es 97,05 m². (que representa el 0,9356% del total).

3.- De otra parte, como mantiene la Ponencia de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo, *“las cuestiones de diseño son competencia del Ayuntamiento”*.

4.- En anteriores Dictámenes (27/97 y 6/98) se exponía el parecer de este Consejo, en el sentido de que si las Administraciones actuantes (en nuestro caso, Ayuntamiento y Consejería) encontraron suficientes las justificaciones, sería razonable que el Consejo confirmase con su Informe favorable la modificación pretendida. Y en el presente caso, no existen circunstancias o motivos para no mantener el mismo criterio.

CONCLUSIONES

Única

Este Consejo Consultivo emite Informe favorable a la Modificación cualificada, en cuando afecta a zonas verdes y espacios libres, del *Plan Parcial de Ordenación del Sector de Actuación nº 9, en lo relativo al Polígono nº 3, de Haro.*

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.