

ASUNTO: ACUERDO CTU

N.REF.: 2014/0136

La Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón, en sesión de 13 de mayo de 2014, adoptó el siguiente acuerdo:

“**VISTO** el expediente relativo a la modificación puntual del Plan General de Benicarló sobre calificación de una parcela como uso dotacional privado vinculado a cementerio, y de conformidad con los siguientes,

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 20 de marzo de 2013 el Ayuntamiento de Benicarló remitió el documento de inicio de esta modificación puntual al Servicio de Evaluación Ambiental Estratégica de la Conselleria, ello a los efectos de lo previsto en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La Comisión de Evaluación Ambiental, en sesión de 19 de septiembre de 2013, acordó no someter la modificación a evaluación ambiental estratégica, por considerar que no tiene efectos significativos en el medio ambiente.

El Pleno del Ayuntamiento de Benicarló, en sesión de 28 de noviembre de 2013, acordó exponer al público la modificación, lo que se llevó a cabo mediante anuncios publicados en el periódico Mediterráneo de 18 de diciembre de 2013 y en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana de 2 de enero de 2014. Durante el período de información al público se presentaron tres alegaciones. El Pleno del Ayuntamiento de Benicarló, en sesión de 27 de marzo de 2014, aprobó provisionalmente la modificación.

El expediente se remite al Servicio Territorial de Urbanismo de Castellón el 11 de abril de 2014.

SEGUNDO.- El proyecto consta de memoria, planos de información, planos de ordenación, normativa y estudio de integración paisajística. La documentación figura con la diligencia de su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento.

TERCERO.- El objeto de la modificación consiste en clasificar como suelo urbano una parcela de aproximadamente 1.198 m² de superficie (la parcela 89 del polígono 20 de Benicarló) situada junto al cementerio municipal, y calificarla como suelo dotacional privado vinculado al uso cementerio. En estos momentos esta parcela estaba incluida dentro del suelo urbanizable sector 13 subsector 1.

En el artículo 37 de las Normas del Plan General, dedicado a las clases de uso, se introduce el uso denominado “*usos funerarios vinculados al cementerio*”, ello en estos términos:

“Se excluye cualquier uso que prevea inhumación de cadáveres, Comprende cualquier instalación relacionada con estos usos siempre que se ubique vinculada a zonas destinadas por el Plan al uso cementerio. En cualquier otro caso se considerará infraestructura común”.

En el artículo 107, relativo a usos admitidos en el sistema de equipamientos, se añade el de “*usos funerarios vinculados al uso cementerio*”.

Y en el artículo 109 se regulan las condiciones de la edificación de los usos funerarios anexos al cementerio, en los siguientes términos:

*“Usos incompatibles: los de inhumación de cadáveres.
Usos compatibles; los vinculados funcionalmente a usos funerarios.
Edificabilidad bruta: 0,50 m²/m²s.
Ocupación parcela; 70%.
Distancia a lindes de parcela neta: 5 metros.
Tipología edificatoria: edificación aislada.
Altura máxima: 6 metros, correspondiente a planta baja y piso.
Reserva de aparcamientos: 1 plaza cada 100 m²”.*

La memoria justificativa de la modificación argumenta su procedencia del siguiente modo:

La actual ubicación de los tanatorios en locales insertos en la trama urbana provoca una serie de problemas a nivel de funcionalidad de los mismos, implantación de nuevos servicios propios de la actividad, accesibilidad tanto de los locales como a nivel de tráfico, nula privacidad e intimidad, etc. Por otra parte la incineración es una demanda cada vez mas implantada en la cultura religiosa, además de favorecer un uso más racional de los cementerios con posibilidades de incrementar su cabida con menor espacio.

Encontramos ya gran número de tanatorios ubicados en edificios propios, en zonas periféricas de las ciudades, normalmente núcleos o zonas industriales y suelos adyacentes o próximos a los actuales cementerios. Esta ubicación en edificios exentos favorece la accesibilidad a los mismos, genera mayor intimidad y privacidad, además de poder disponer de espacios exteriores privados, que no sean las calles o plazas actuales.

Es por ello que hoy en día es ya una realidad la construcción de nuevos tanatorios, con servicio de crematorio, ubicados fuera de la trama urbana propia de los municipios, de forma que dichos edificios ofrezcan la posibilidad del uso tanatorio, ceremonia religiosa propia y crematorio.

En nuestra ciudad los actuales tanatorios se encuentran situados en locales de planta baja de edificios residenciales, en manzanas residenciales lo que provoca situaciones de poca intimidad además de una interferencia con la vida propia del vecindario.

El presente documento se tramita con objeto de modificar el uso actual de la parcela 89, a fin de poder llevar a cabo la instalación de una actividad de TANATORIO-CREMATORIO.

Dada la colindancia de la parcela con el cementerio municipal y el uso que tiene previsto implantarse en la misma, parece procedente que se modifique su calificación como un uso dotacional privado vinculado al uso cementerio reclasificando la parcela, así como la ampliación del cementerio, ya ejecutado, a suelo urbano en coherencia al actual sistema general Z.”

El Plan General de Benicarló se aprobó definitivamente el 24 de febrero de 1987. El 25 de mayo de 2009 se aprobó definitivamente una modificación puntual del Plan General de Benicarló de ampliación del cementerio.

CUARTO.- Se han emitido los siguientes informes:

- El 29 de mayo de 2013 informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar.
- El 5 de junio de 2013 informe de la Conselleria de Sanidad.
- El 17 de junio de 2013 informe del Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje.
- El 25 de junio de 2013 informe de la Dirección General de Cultura.
- El 21 de agosto de 2013 informe de la Sección Forestal del Servicio Territorial de Medio Ambiente.

La Comisión de Evaluación Ambiental, en sesión de 19 de septiembre de 2013, acordó no someter la modificación a evaluación ambiental estratégica, por considerar que no tiene efectos significativos en el medio ambiente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La tramitación de la modificación puntual del Plan General de Benicarló ha sido correcta, de conformidad con lo establecido en el artículo 94.1 y 83 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (en adelante LUV). La documentación, está completa, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 64 y concordantes de la LUV.

El artículo 81.2 de la LUV establece que *“los particulares podrán formular documentos de avance del planeamiento y solicitar al Ayuntamiento la modificación del Plan General, mediante la presentación de la documentación técnica necesaria a este fin”*, por lo que ningún impedimento legal existe a que la modificación haya sido propuesta por un particular.

En el procedimiento se ha dado pleno cumplimiento a lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 70.ter de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, según el cual *“cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia”*. Esta información figura en el documento número 12 del expediente administrativo municipal.

No se ha incumplido el artículo 15.2 del Texto Refundido de la Ley de suelo, que establece que *la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos*

productivos.” Y ello tanto porque no estamos ante una modificación que implique una actuación de nueva urbanización o de reforma o renovación de la urbanización, o de lugar a una actuación de dotación, como porque la previsión del nuevo suelo dotacional privado no tiene impacto sobre la Hacienda Pública. Pese a resultar innecesario, en el expediente figura como documento número 51 un breve estudio sobre la viabilidad económica de la implantación de esta dotación privada.

SEGUNDO.- La modificación puntual del Plan General de Benicarló que se examina implica el cambio de la clasificación de una parcela, que pasa de urbanizable a urbano. Puesto que esta determinación forma parte, conforme al artículo 36.1.b de la LUV, de la ordenación estructural, la aprobación definitiva de esta modificación, según lo dispuesto en el artículo 36.3 de la LUV, corresponde a la Conselleria.

El hecho de que la modificación implique un cambio de la ordenación estructural determina que la aprobación definitiva sea autonómica, pero ello no hace sin más inaplicable la regla general, según la cual las decisiones sobre la concreta ordenación de los suelos urbanos corresponde al Municipio. Como ha establecido repetidamente la jurisprudencia, la determinación concreta de la calificación de unos terrenos incluidos en el suelo urbano se enmarca dentro de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, gozando en tales casos la Administración de amplia libertad para elegir, entre las alternativas posibles, la forma en la que el territorio ha de quedar ordenado. Asimismo, son las citadas materias determinaciones urbanísticas que trazan, junto con otras, el modelo físico de una convivencia puramente local, sin incidencia en intereses supralocales, por lo que, cuando de tales determinaciones se trate, aquella discrecionalidad debe ser actuada por el Ayuntamiento, desde la representación que le confiere su legitimación democrática.

Según ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 51/2004, de 13 de abril, *“la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el Plan de urbanismo (marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos) es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio, y sobre aquella decisión se proyecta, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal”*. Si bien es posible también la intervención de otras Administraciones Públicas, por la imbricación de intereses diversos que se proyectan sobre el mismo territorio municipal, esta intervención *“no ha de oscurecer el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores”*.

La LUV recoge estas ideas. Así, el artículo 85 de esta Ley autonómica, tras explicitar los cometidos autonómicos que permiten formular objeciones a la aprobación definitiva del planeamiento municipal, establece que le está vedado a la resolución autonómica de aprobación cuestionar la interpretación de tal interés formulada por el Municipio desde su propia representatividad. En definitiva, la Ley atribuye a la política municipal gestora del urbanismo un espacio de decisión propio, en el que los órganos representativos de la colectividad local podrán apreciar la oportunidad de las iniciativas urbanísticas que se le planteen.

Todo ello determina el alcance del control autonómico al resolver sobre la aprobación definitiva de esta modificación.

TERCERO.- La modificación puntual ha obtenido informe favorable de las distintas Administraciones sectoriales que han intervenido en su tramitación.

El proyecto de modificación ha incorporado entre su documentación un estudio de integración paisajística. En relación con ello, el informe emitido el 17 de junio de 2013 por el Servicio de Infraestructura Verde y Paisaje no efectúa reparo alguno, sino que concluye que *“analizada la documentación aportada y vistos el alcance de la modificación de planeamiento propuestas, las características del paisaje de su entorno, y los parámetros urbanísticos relativos a las condiciones de la edificación para la implantación del nuevo uso funerario vinculado al uso cementerio, se considera innecesaria la elaboración de un Estudio de Integración Paisajística que acompañe a la modificación”*.

La Confederación Hidrográfica del Júcar, en su informe de 29 de mayo de 2013, ha señalado que *“la zona de la actuación no presenta riesgo de inundación”*, así como también que la demanda de agua que pueda generar la actuación prevista *“no se considera significativa a los efectos de lo dispuesto en el artículo 25.4 de la Ley de Aguas”*.

La Dirección General de Cultura de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte ha emitido informe favorable el 25 de junio de 2013, señalando que *“la parcela se sitúa a las afueras del núcleo urbano y en ella está el actual cementerio, en ella no hay inventariados yacimientos arqueológicos y al tratarse de una zona bien conocida, no se estima conveniente la adopción de medidas cautelares, por lo que no se ve ningún inconveniente en su aprobación”*.

El informe de la Sección Forestal del Servicio Territorial de Medio Ambiente de 21 de agosto de 2013 señala que la parcela en cuestión no es forestal. La parcela linda con una vía pecuaria, pero en relación con ello el informe concluye diciendo que *“no se ve inconveniente en la modificación propuesta siempre que se respete el ancho legal de la vía pecuaria descrita, tal y como está previsto en el documento consultado”*.

El 6 de agosto de 2013 se ha emitido informe por la Conselleria de Sanidad, en el que tampoco se formula ninguna objeción al contenido de la modificación, y en el que se indica que *“en cuanto a la distancia entre tanatorio y cementerio, en función de la normativa citada, cabe manifestar que es, como todo el planeamiento urbanístico local, competencia del correspondiente Ayuntamiento”*.

Por último, y como ya se ha señalado en los antecedentes, la Comisión de Evaluación Ambiental, en su sesión de 19 de septiembre de 2013, acordó *“no someter a evaluación ambiental estratégica”* esta modificación, *“por considerar que no tiene efectos significativos en el medio ambiente”*. En la fundamentación del acuerdo, se indica lo siguiente:

“Se considera que la modificación del Plan General de Benicarló que pretende la implantación de un uso dotacional privado vinculado al cementerio en la parcela 89 del polígono 20 no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, y, por tanto, no requiere de la evaluación ambiental contemplada en la LEAE, siempre y cuando se ajuste a lo descrito en la documentación presentada, así como a lo establecido en los

informes emitidos al respecto y se establezcan las siguientes determinaciones previamente a su aprobación definitiva:

1.- Para la aprobación definitiva del documento urbanístico deberá aprobarse informe técnico municipal en el que se indique si es posible construir un tanatorio dentro de un cementerio. En este caso deberá aportarse plano grafiando la franja de 25 metros fijada por el artículo 42.2 del Decreto 39/2005, de 25 de febrero, del Consell, destinada a equipamiento y en la cual no es posible la realización de construcciones.

2.- Deberá respetarse la vía pecuaria Vereda del Camino de Ulldecona que tiene una anchura legal de 20 metros y no realizar construcciones dentro de su ámbito.

3.- Las edificaciones deberán respetar las distancias de separación respecto a la línea eléctrica establecidas en el Real Decreto 223/2008. en el momento de las obras se deberá tener en cuenta la normativa de prevención de riesgos laborales para proteger a los trabajadores frente a riesgos eléctricos (Real Decreto 614/2001, de 8 de junio)".

La primera de estas tres condiciones ha sido cumplida, pues obra en el expediente los informes técnicos y jurídicos municipales favorables a la aprobación de la modificación y se ha incorporado el plano grafiando la franja de 25 metros a la que se hace referencia. Las otras dos condiciones se deberán cumplir en la ejecución de la actuación,

CUARTO.- Se ha justificado suficientemente que la clasificación como suelo urbano de la parcela a la que afecta la modificación es conforme con lo establecido en el artículo 10 de la LUV. Como se señala en el informe del Arquitecto municipal, *"la nueva dotación se integra en una manzana que dispone de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de residuos y suministro de energía eléctrica en condiciones adecuadas y a las que puede procederse a conectar mediante una actuación aislada"*, y, además, *"se integra en una manzana dotacional construida, conforme al planeamiento urbanístico, en más de la mitad de su superficie"*. De este modo, la clasificación como suelo urbano de la parcela se ajusta a lo previsto en los apartados b) y c) del artículo 10.1 de la LUV.

La calificación de la parcela como suelo dotacional privado de uso vinculado al cementerio es compatible con las previsiones que, en relación con los suelos dotacionales privados, se contiene en la legislación urbanística valenciana, en particular en el el ROGTU.

Según el artículo 125.4 del ROGTU, *"los usos, tipos edificatorios y aprovechamientos de los suelos dotacionales privados serán análogos a los equivalentes de los de dominio público, salvo regulación expresa del planeamiento"*. Conforme al artículo 194.1 del ROGTU, *"no se establecen estándares respecto a las dotaciones de titularidad privada"*. Las dotaciones privadas no computan a efectos del cálculo de dotaciones, según lo dispuesto en el artículo 151.2 del ROGTU, según el cual es posible que el plan incorpore *"una previsión de edificabilidad con destino dotacional privado"*, si bien *"esta edificabilidad será adicional a la residencial, industrial o terciaria prevista y no computará a efectos de cálculo de dotaciones"*. En la misma línea, según el artículo 195.3 del ROGTU *"en el cálculo del estándar dotacional global (...) tampoco se incluirá la edificabilidad de las parcelas dotacionales (...) privadas"*. La misma idea resulta del artículo 196.2 del ROGTU, cuando señala que *"los estándares de edificabilidad tienen como finalidad la limitación de la edificabilidad máxima privada"*

no dotacional que se puede construir en un ámbito de actuación determinado". Y que la edificabilidad de las dotaciones privadas no computa como edificabilidad lucrativa (residencial, terciaria o industrial) se vuelve a repetir en el artículo 198.1 del ROGTU, cuando se dice que *"la edificabilidad bruta (EB) de un ámbito de actuación es la suma de todas las edificabilidades, destinadas a cualquier uso lucrativo (sin incluir la edificabilidad dotacional privada permitida por el Plan), que pueden materializarse en dicho ámbito"*. A estos efectos debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 196.3 del ROGTU, *"como edificabilidad dotacional privada se entenderá exclusivamente la destinada a los usos dotacionales específicamente previstos en este Reglamento"*. Lo que en todo caso está claro es que la edificabilidad de las dotaciones privadas no se tiene en cuenta a los efectos de los límites que la legislación urbanística establece para la edificabilidad residencial, terciaria o industrial de una zona.

La calificación del suelo dotacional privado que se efectúa en la modificación es conforme con estos preceptos.

QUINTO.- La modificación puntual que se examina es conforme con la legislación aplicable y se justifica en criterios de racionalidad.

Como con acierto se indica en los informes municipales, y se recoge en el acuerdo del Pleno de aprobación provisional, si el Ayuntamiento considera apropiada la propuesta de ampliar el suelo colindante al cementerio para instalar allí dotaciones que considera necesarias y convenientes, *"resulta fuera de cualquier criterio de proporcionalidad que se pretenda llegar a implantar un servicio de carácter funerario a través del desarrollo de un sector completo de suelo urbanizable que carecería, a la vista de la situación actual, de mercado alguno, haciendo recaer cargas de urbanización y cesión, así como obligaciones edificatorias, sobre el conjunto de propietarios privados que se encuentran ajenos actualmente al proceso y que no manifiestan ningún interés por el mismo, actuando desproporcionadamente y forzando a crear un mercado inmobiliario inútil, con graves perjuicios sobre los afectados"*.

Como se ha visto, el ROGTU admite la calificación de suelo dotacional privado, y ningún impedimento legal existe en calificar de este modo un suelo destinado al tipo de servicio funerario previsto en la modificación.

La modificación puntual objeto de este procedimiento es compatible con lo dispuesto en el Reglamento por el que se regulan las prácticas de policía sanitario mortuoria en el ámbito de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto autonómico 39/2005, de 25 de febrero. En la tramitación del procedimiento se ha suscitado alguna duda sobre cómo interpretar el artículo 42.2 de este Reglamento, que prevé un perímetro de protección de 25 metros alrededor de un cementerio, que ha de estar *"libre de toda clase de construcciones"*. Lógicamente, las construcciones prohibidas en esa franja son aquellas ajenas a los servicios funerarios regulados en el Reglamento, por lo que ese precepto no prohíbe que el planeamiento urbanístico pueda modificarse para prever una ampliación de las instalaciones funerarias en la franja de 25 metros establecida en el planeamiento anterior. De hecho, la ampliación efectuada por la modificación ha implicado también la consiguiente ampliación de dicha franja, tal y como aparece en los planos de ordenación presentados por el Ayuntamiento. En suma, el posible tanatorio o crematorio que pueda instalarse en este nuevo suelo dotacional privado no tiene por qué separarse 25 metros del actual cementerio.

En conclusión, procede aprobar definitivamente esta modificación puntual.

SEXTO.- La Comisión Territorial de Urbanismo es el órgano competente para resolver sobre la aprobación definitiva de esta modificación, ello conforme a lo que resulta del artículo 8.1 del Reglamento de los órganos territoriales, de evaluación ambiental y urbanísticos de la Generalitat, aprobado por el Decreto 125/2011, de 30 de septiembre.

En virtud de todo lo que antecede, la Comisión Territorial de Urbanismo de Castellón **ACUERDA:**

APROBAR DEFINITIVAMENTE la modificación puntual del Plan General de Benicarló relativa a calificación de parcela para uso dotacional privado vinculado a cementerio.

Contra el instrumento de planeamiento aprobado podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de DOS MESES a contar desde el día siguiente de su publicación, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

Todo ello sin perjuicio de que se puedan ejercitar cualquier otro recurso o acción que estime oportuno.”

Castellón, 13 de mayo de 2014.

EL SECRETARIO DE LA COMISIÓN
TERRITORIAL DE URBANISMO



Fernando Renau Faubell