

Informe El Cabezo

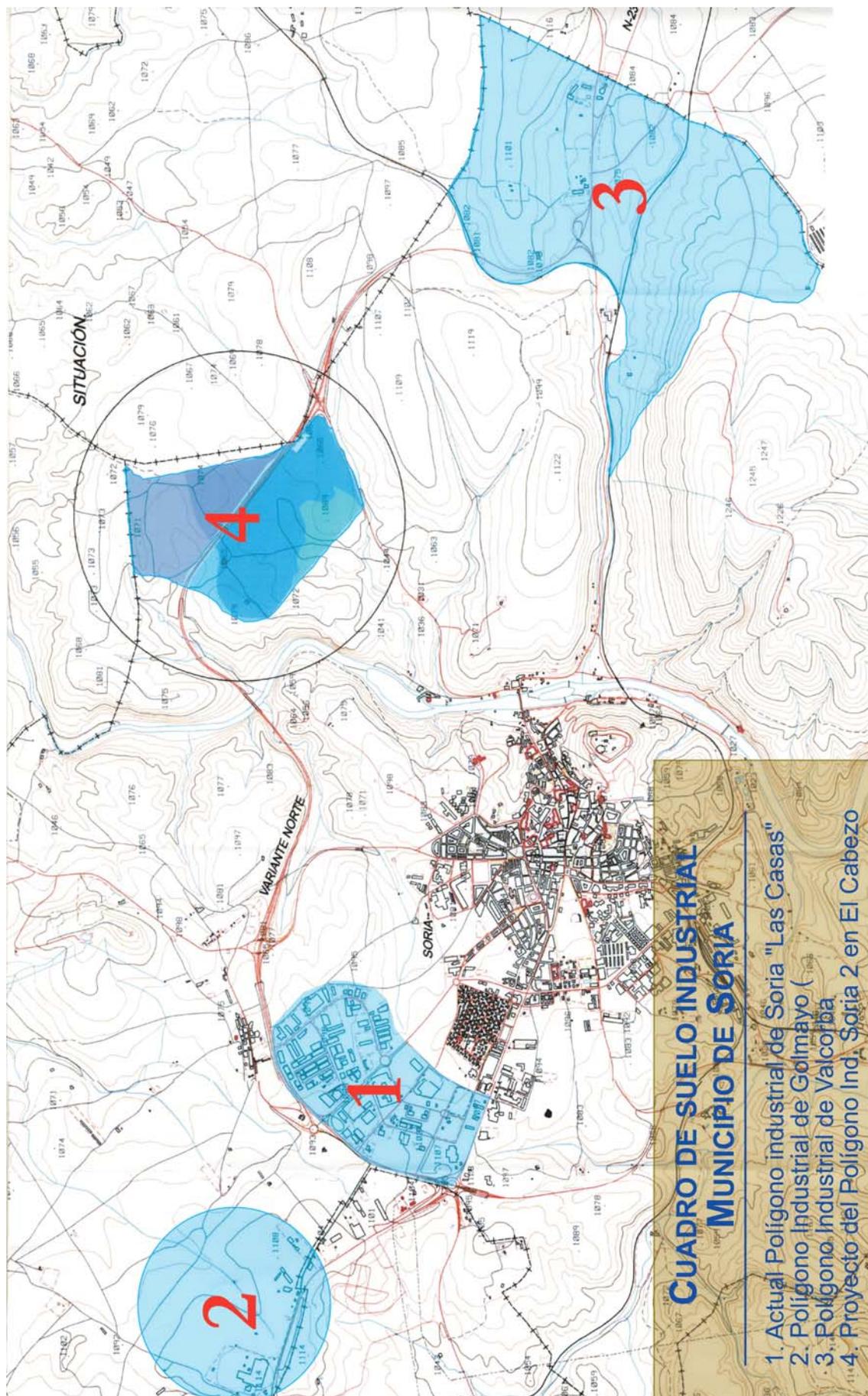


Irracional operación urbanística que implica un destrozo del territorio y un despilfarro económico en Soria

Soria, julio de 2007

Informe El Cabezo

Irrracional operación urbanística que implica un destroz del territorio y un despilfarro económico



La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León tiene previsto tratar en su sesión del día 30 de julio la aprobación definitiva de la modificación puntual número 1 del Plan General de Ordenación Urbana de Soria de 2006, que fue aprobada por el pleno del Ayuntamiento de Soria el pasado 25 de mayo de 2007, con el fin de crear un polígono industrial de 110 hectáreas en El Cabezo, dentro de una finca propiedad de la Familia de Marichalar desde el S. XII que alberga la ciudad de Numancia.

La confirmación de la modificación del PGOU de Soria supone confirmar una extraña operación urbanística que sacrifica sin fundamento alguno una importante territorio con un innumerable elenco de valores naturales, paisajísticos, culturales e históricos, así como que supone un tremendo despilfarro de fondos públicos sin una memoria económica que lo justifique, pues un estudio económico riguroso indica que la actual planta de suelo industrial de Soria es más que suficiente para absorber los desarrollos de este sector en el futuro.

La extraña operación urbanística tiene como principales elementos la inexistencia de fundamentos técnicos y económicos, vulnera gravemente principios elementales de actuación urbanística, contradice previsiones del PGOU de 2006, el fraude de ley, la destrucción medioambiental y paisajística y una irreparable repercusión sobre los yacimientos arqueológicos de Numancia.

El presidente de la Junta de Castilla y León y el alcalde de Soria han sido advertidos de todas y cada una de estas circunstancias.

El expediente administrativo que se tramita para la implantación del Polígono Industrial Soria II, que promueve Gestión de Urbanismo de Castilla y León (GESTURCAL), y que ha supuesto de momento la modificación puntual nº1 del P.G.O.U. de Soria, se ha efectuado con un desconocimiento oficial por parte de la familia De Marichalar.

Informe El Cabezo

Irracional operación urbanística que implica un destroz del territorio y un despilfarro económico



Informe El Cabezo

Irrracional operación urbanística que implica un destroz del territorio y un despilfarro económico

Los propietarios han manifestado su posición contraria a la operación urbanística al entender que no se sostiene desde ningún punto de vista (ni económico, ni estratégico, ni histórico, ni paisajístico, ni medioambiental) habida cuenta de que el municipio cuenta con suelo suficiente, clasificado y calificado en ese momento y por clasificar y calificar, para el crecimiento industrial de Soria de los próximos 30 años, según su PGOU de 2006.

Este suelo disponible está situado en el Polígono Industrial de Valcorba, tiene una extensión de 270 hectáreas según GESTURCAL, frente al ya existente de 764.735 metros cuadrados, en Las Casas I y II, e implica poner a disposición del mercado 286 hectáreas, con el suelo industrial todavía disponible en Las Casas I y II. Es decir, el suelo industrial de Valcorba supone incrementar por tres veces la planta existente en el término municipal de Soria. Valcorba reúne además posibilidades de expansión en el futuro.

La incorporación del suelo industrial de El Cabezo representa un incremento de 110 hectáreas y supone duplicar las infraestructuras, accesos de carreteras, depuradoras, vía férrea, a las existentes y previstas en Valcorba.

UNA ACTUACIÓN SIN FUNDAMENTO TÉCNICO Y ECONÓMICO, LA CIUDAD DE SORIA CONSUME 1,5 HECTÁREAS AL AÑO DE SUELO INDUSTRIAL

Un riguroso análisis económico desvela que la modificación puntual para incrementar la superficie de suelo industrial carece de fundamento técnico y económico y que en estos momentos Soria no necesita más suelo industrial.

Las previsiones urbanísticas se han efectuado sin considerar que en las mejores previsiones económicas de un total de consumo provincial de suelo bruto industrial de 3,7 hectáreas al año, podría corresponder a la ciudad de Soria como mucho en el mejor de los casos en torno a 1,5 hectáreas de consumo anual de suelo bruto de actividad económica.

DEMANDA DE SUELO DE USO ECONÓMICO EN LA PROVINCIA DE SORIA (SUPERFICIE EN METROS CUADRADOS VISADOS DE DIRECCIÓN DE OBRA NUEVA)

	<i>Comercio y almacenes</i>	<i>Industrial</i>	<i>Oficinas</i>	<i>Suma total de usos económicos</i>
2000	1.704	482		2.186
2001	673			673
2002	11.030	11.764	1.103	23.897
2003	8.104	17.856	535	26.495
2004	822	953	1.041	2.816
2005	7.995	2.671	729	11.395
2006	4.129	5.635		9.764
Promedio anual	4.922,4	6.560,2	852,0	11.032,3

Fuente: Estadísticas oficiales del Ministerio de Fomento de visados de dirección de obra nueva de los Colegios provinciales de Arquitectos y Aparejadores

Comparando las cifras disponibles de oferta de suelo industrial, con el consumo previsto de suelo industrial para la provincia de 3,7 hectáreas al año resulta que existe suelo en la provincia de Soria para al menos 125 años (465 hectáreas entre 3,7 hectáreas año). De modo similar, si comparamos el consumo estimado de suelo industrial del municipio de Soria con su suelo urbanizable ya aprobado sólo en Valcorba (274,8 hectáreas entre 1,5 hectáreas al año) para más de 180 años. Desde luego con estas cifras bajo ningún concepto se puede considerar que la actual oferta de suelo industrial como escasa, sino más bien al contrario, excesiva y sobrante, con lo que se difícilmente se puede justificar la necesidad de la inclusión de ningún metro adicional de suelo industrial y, mucho menos en un orden tan excesivo de 115 hectáreas más planteadas en la modificación puntual primera del PGOU Soria.

FRAUDE DE LEY

La modificación puntual nº1 del PGOU de Soria "POLÍGONO INDUSTRIAL SORIA II" carece de la más mínima motivación, se realiza en fraude de Ley y vulnera la legislación vigente en materia de urbanismo y medio ambiente.

En efecto, tan solo hay que echar un vistazo a la historia reciente del planeamiento municipal para observar que la actuación pretendida es arbitraria. Nadie duda de la potestad discrecional que retiene el Ayuntamiento de Soria en la toma de decisiones urbanísticas pero lo racional, lo legal y lo no caprichoso (en definitiva, la arbitrariedad) se convierte en un auténtico límite a la potestad de planeamiento que debe controlarse, en primera instancia, en la participación pública, máxime si ésta se pretende realizar por el único propietario de más de un millón de metros cuadrados.

Así, el 31 de marzo de 2003, el BOCYL publica la aprobación definitiva de la modificación puntual número 2 del PGOU de Soria (POLÍGONO INDUSTRIAL VALCORBA). Este polígono, como puede observarse en dicho documento, viene a cubrir, ya en 2003, las necesidades industriales del municipio de Soria para los próximos 30 años. Ante la necesidad de reconvertir y descongestionar el polígono de Las Casas, el Ayuntamiento decide impulsar el auténtico polígono industrial de futuro aún por desarrollar. Y así lo justifica en la introducción, los antecedentes y la motivación de aquel acuerdo. En definitiva, clasifica el suelo de Valcorba como urbanizable delimitado. Nada más y nada menos que 2.693.434 metros cuadrados divididos en dos unidades de actuación que suponen la materialización de la búsqueda de los suelos más óptimos para ese uso.

La cuestión se confirma de forma clara, meridiana e inequívoca en el PGOU de Soria recientemente aprobado, **BOCYL 16 de marzo de 2006**, que con los mismos argumentos que hoy se pretenden para la modificación puntual número 1, a saber, potenciar el desarrollo socioeconómico de Soria y la generación de puestos de trabajo, califica como suelo empresarial e industrial el área de Valcorba en extensión suficiente, dice literalmente el PGOU, para que sirva de reclamo para la implantación de grandes nuevas empresas. Todo ello, a la vista, seguimos citando expresamente, de los debates y reuniones habidos entre el equipo redactor y los representantes de los grupos políticos de la corporación.

En definitiva, **la memoria vinculante** del PGOU de Soria (instrumento de planeamiento que debe dirigir toda la estructura general y orgánica del municipio, también la estratégico-económica) apuesta por una **única área industrial de crecimiento**. La justifica y la motiva. Así, en las páginas 97 y siguientes se apuesta inequívoca y exclusivamente por el Polígono Industrial Las Casas, hoy colmatado o por reconvertir, y por el **área de Valcorba de 2.748.025 metros cuadrados según su ficha**.

Si eso se aprueba de forma definitiva el 16 de marzo de 2006 y, **sobre todo, el área de Valcorba está, de hecho, por desarrollar en su práctica totalidad**, ¿qué justifica una nueva área industrial que no se “ha visto” en la visión omnicomprendensiva y general del PGOU?, ¿qué es lo que ha cambiado de forma tan repentina y extraordinaria en una ciudad que, para bien o para mal, es la segunda más pequeña de España y que pierde puestos de trabajo y población según la memoria vinculante del PGOU?. Nada, la respuesta es nada porque nada justifica la modificación puntual núm. 1 del PGOU. Ni desde el punto de vista legal ni desde el punto de vista de la oportunidad.

Desde el punto de vista legal, más bien se trata de un fraude de Ley por cuanto, según hemos podido saber, el Ayuntamiento de Soria y GESTURCAL firmaron **en 9 de junio de 2005, en pleno proceso de formulación y redacción del PGOU de Soria**, un convenio de colaboración para la promoción, ejecución y gestión de un polígono industrial en Soria, “SORIA II” que ya podía haber entrado, si es que esa era la verdadera voluntad, entre las opciones estratégicas y las estructuras generales y orgánicas del municipio que se estaban trazando desde el PGOU.

Lejos de ser así, como impone la lógica y el sentido común, se “hurta” a los ciudadanos de participar en la información pública del PGOU de una decisión de tanta importancia como es, tal y como se pretende, ir dilapidando suelo y territorio para implantar actuaciones industriales **que por el momento Soria no necesita**. Si en el futuro se agota Valcorba, cosa que ocurrirá, esperemos en las próximas décadas por el bien de Soria, habrá que buscar nuevos suelos industriales.

Mientras tanto, y desde el punto de vista de la oportunidad, ocupar nuevos suelos para tal uso de una manera tan inmotivada e irracional **va contra el desarrollo sostenible** y motivado que preconiza y busca tanto la legislación de esta CCAA como la nueva Ley 8/2007, de Suelo. Más bien parece tratarse de decisiones caprichosas, inmotivadas y no exentas mero voluntarismo en perjuicio de nuestro territorio, el de todos, y de unos propietarios en particular.

La modificación que se pretende aprobar **carece de la más mínima motivación que explique por qué no se incluyó esta actuación en el PGOU en tramitación aprobado en 2006**. Si no se explica, tanto los propietarios como cualquier ciudadano tendrán que buscar la explicación en intereses ocultos y particulares tanto del Ayuntamiento como de GESTURCAL. Si la CCAA tiene dinero donde invertir los ciudadanos de Soria agradecerán que invierta en Valcorba, suelo decidido de forma motivada para uso industrial en el planeamiento estratégico del municipio, con el fin de obtener Patrimonio Público de Suelo, bien de la CCAA, bien del Ayuntamiento

de Soria para dedicarlo, según se pretende, a abaratar suelo.

No se ha justificado que GESTURCAL pretenda invertir fondos destinados en sus presupuestos públicos a tal actuación. Se trata, más bien, de decisiones espontáneas alejadas del territorio.

Por otra parte, dadas las magnitudes y características de la actuación más bien debería hablarse de un nuevo proceso de reconsideración general, en términos de la nueva Ley del suelo, que de una mera modificación puntual.

DESTRUCCIÓN MEDIOAMBIENTAL, PAISAJÍSTICA E IRREPARABLE

REPERCUSIÓN EN LOS YACIMIENTOS ARQUEOLÓGICOS DE NUMANCIA

Desde el punto de vista medioambiental, y al margen del procedimiento que se ha seguido, no se ha tenido en cuenta que, además de los genéricos valores que expresa el PGOU, nos encontramos en un área donde anidan dos especies protegidas como son el Águila Perdicera y el Cernícalo Primilla incluidos ambos en el libro rojo de especies protegidas de España (aves en peligro de extinción). Además, es preciso que se justifiquen las medidas que en su caso deben adoptarse (salvo que como parece razonable no se adopte ninguna) para la protección de especies CITES como la Garza, el Milano, la Lechuza, el Halcón ratonero, y otras especies protegidas. Asimismo, la ubicación de un polígono industrial en El Cabezo ejercería una directa presión sobre las aguas del Duero.

Desde el punto de vista histórico, se desconocen si en el expediente se han tenido en cuenta la incidencia de la instalación del polígono industrial en El Cabezo, de una parte afecta al complejo románico de los Arcos de San Juan del Duero, junto al río, y al conjunto de yacimientos arqueológicos de campamentos romanos próximos de Rasa, Peña Redonda y a la ciudad de Numancia, situados todos en la finca a expropiar. De la extrema sensibilidad de la actuación en la zona da cuenta el hecho de que a la hora de efectuar repoblaciones forestales para reponer los destrozos causados a la finca por la variante norte de la circunvalación, fueron exigidos por la Administración severos condicionantes respecto a las cotas y especies a plantar con el fin de evitar que su previsible crecimiento futuro ocultara los hitos arqueológicos de la zona.

Desde el punto de vista paisajístico el efecto sobre la línea del horizonte noroeste de la ciudad, vistas desde el Parador Nacional de Turismo Antonio Machado, de la zona del Castillo, de la Ermita del Mirón sobre la cortada del Duero, el Moncayo y Numancia, así como el entorno del río, y el Monte de las Ánimas, sufrirán un impacto directo con un evidente deterioro de la imagen turística de Soria.

La Real Academia de la Historia se ha pronunciado a este respecto indicando que "en el PGOU de Soria la finca de Garrejo está calificada en su mayor parte como suelo rústico con protección natural de interés paisajístico, con o sin masa forestal y en la parte que sería objeto de una eventual expropiación para la creación de un polígono industrial público, como suelo rústico sin más. Acaba de ser aprobada una modi-

ficación parcial del PGOU para hacer posible el cambio de calificación de este suelo rústico. Sin entrar en un proceso que no le incumbe, la Academia sí quiere manifestar que una intervención urbanística en este sentido en el paraje en cuestión entrañaría, por las razones dichas, un considerable impacto paisajístico y rompería la armonía del borde de la paramera. Ese detrimento vendría incrementado por el hecho de tratarse de una zona de tan gran interés cultural con toda la secuencia de puntos de interés histórico y arqueológico como son los que jalonan el Duero en ese entorno hasta la propia Numancia. El mismo paraje contiene una serie de elementos pastoriles –como majadas– de bastante interés. Por todo ello, la intervención prevista supondría una pérdida de patrimonio natural y cultural puesto que este borde y la garganta forman parte de las imágenes culturales del Duero y de la ciudad. Ello se puede comprobar en cualquiera de las vistas desde el Castillo o desde la ermita del Mirón, que son algunas de las más clásicas de Soria.”

VULNERA GRAVEMENTE PRINCIPIOS ELEMENTALES DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA Y CONTRADICE PREVISIONES DEL PGOU DE 2006

La modificación puntual nº 1 del PGOU de Soria vulnera principios urbanísticos de general aceptación al desconsiderar el desarrollo en términos preferentes de continuidad y difusión respecto a los ámbitos urbanos consolidados preexistentes ya recogidos en el propio PGOU al fijar en su página 76, como criterios de selección del suelo urbanizable para delimitación de sectores, entre otros, el de: “se toma como límite natural para el crecimiento de la ciudad en un primer nivel, el marcado por las variantes de circunvalación Norte y Oeste, y el límite geográfico del Río Duero al Este, y se propone calificar como suelo urbanizable todos los terrenos comprendidos entre dichos límites que sean adecuados para ser urbanizados”.

El otro principio de general de actuación urbanística despreciado es el de transición y compatibilidad o coexistencia pacífica entre usos. Es decir que dado que los distintos usos en ocasiones pueden interferir entre si más allá del ámbito físico en el que están situados, el urbanismo debe intentar evitar interferencias entre los distintos usos, estableciendo generalmente zonas de transición entre todos ellos. Es por ello que no deja de extrañar que la actuación conlleve a la coexistencia física de dos de los usos más incompatibles entre si, como son el industrial, que es uno de los más agresivos con la trama paisajística y natural, por los ruidos, emisiones, residuos y movilidad que generaría en una zona como la planteada, inmediata a suelos de especial protección tanto paisajista como medioambiental.

Los terrenos del ámbito de la modificación puntual primera por su localización, incluso con el río Duero de por medio, tal y como ya reconoció en su día el PGOU Soria II, no parece que se puedan considerar como los prioritarios de desarrollo natural, máxime cuando no están conectados a ninguna zona urbana consolidada previa, por lo que no parece que su calificación urbanística deba anteceder en el tiempo, a otros tantos con la misma calificación de no urbanizable o rústico común, que sí son contiguos a suelos ya existentes, consolidados o en desarrollo. Es más, la distancia fi-

Informe El Cabezo

Irracional operación urbanística que implica un destroz del territorio y un despilfarro económico

sica de los terrenos delimitados en el ámbito respecto de las zonas urbanas ya consolidadas, va a suponer un innecesario y cuantioso sobrecoste al desarrollo en términos de encarecimiento de los gastos de urbanización entre otras, las conexiones de acceso, suministros, saneamientos, viales, etc., que no se justifican tampoco desde la perspectiva de economizar los recursos públicos que se plantean para el desarrollo de la modificación puntual primera.

Anexos

Se adjuntan en el CD como informes anexos el acuerdo de la Real Academia de la Historia sobre su preocupación por las alteraciones que puedan realizarse en el paisaje de Soria y el Informe técnico acerca de la motivación económica de la modificación puntual número uno del PGOU Soria II de Gregorio Izquierdo Llanes, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y Profesor Titular de Economía Aplicada de la UNED, y la Memoria del Plan General de Ordenación Urbana de Soria.

**Si desea ampliar la información puede contactar con el
Gabinete de Comunicación en el teléfono 670 647 550**

Anexo 1

Real Academia de la Historia



Real Academia de la Historia

Excmo.Sr.:

La Real Academia de la Historia, en su sesión del 22 de junio de 2007, ha tratado de las alteraciones del paisaje en los alrededores de la ciudad de Soria, especialmente en lo que concierne a la zona denominada El Cabezo, por la noticia que ha tenido de que se quiere formar allí un polígono industrial.

Lo primero y principal que tiene que manifestar esta Academia es el gran valor paisajístico y cultural del entorno de de la ciudad de Soria. En efecto, emplazada en la margen derecha del Duero, en uno de los sectores en los que éste se encuentra encajado, formando profunda garganta, en los materiales principalmente calcáreos -jurásicos y cretácicos- de las parameras ibéricas, la ciudad ha ido creciendo hacia el oeste, alejándose progresivamente del paisaje de la garganta. La margen izquierda ha conservado su carácter fundamentalmente natural y rural (a pesar de algunas actuaciones recientes como la variante de la N-122) con un conjunto de parameras, altiplanicies de diversa altitud. Así, el monte de las Ánimas forma parte del paisaje circundante, lo mismo que la Sierra de Santa Ana, el Monte de Peñaranda. El Cabezo, La Rasa, y Numancia, con escarpadas vertientes hacia el río, en una de las cuales al sur se encuentran los Arcos románicos de San Juan de Duero, uno de los parajes de mayor interés de la zona. Estas parameras y laderas pertenecen a uno de los tipos de paisajes más representativos del interior ibérico. Por ello y por tratarse del entorno de Soria y del de los yacimientos numantinos, parece



Real Academia de la Historia

que toda intervención en este entorno debería hacerse con sumo cuidado de no devaluar el patrimonio paisajístico de la ciudad. En efecto, los miradores de la ciudad, empezando por los del Parque del Castillo y la ermita del Mirón, se proyectan sobre esta garganta del Duero y son una de las señas de identidad más reputadas de la ciudad.

El Ayuntamiento de Soria ha revisado en 2006 su Plan General de Ordenación Urbana. En él se establece la normativa de defensa del medio natural, de los núcleos rurales tradicionales, el sistema general de espacios libres, así como naturalmente la calificación del suelo. En defensa de los valores de calidad ecológica y de calidad paisajística, el PGOU fija diversas categorías de suelo rústico especialmente protegido; para ciertas masas forestales y para las márgenes del Duero. Se considera como uno de los máximos objetivos la recuperación de estas márgenes del Duero para la ciudad de Soria y, por ello, atendiendo a lo prescrito por la normativa urbanística autonómica, se clasifican con Suelo Rústico Protegido sin masa forestal en una franja no inferior a 200 metros de anchura a ambos lados del río. Igualmente se establecen los hitos paisajísticos de Pico Frantes y de la Sierra de Santa Ana.

No es evidentemente objeto de este informe ni competencia de la Academia, entrar en la consideración de la normativa urbanística de Soria ni de su aplicación. Pero sí puede llamar la atención el estrecho criterio paisajístico que se ha manejado, ajeno a toda la normativa reciente tanto europea como española: en efecto, el paisaje no se circunscribe ni mucho menos a los elementos en sí, a un hito, a un paraje. Incorpora el sistema de



Real Academia de la Historia

vistas, panorámicas, cuencas visuales, posibilidad de impactos visuales, mayor o menor fragilidad visual, etc. Tal como lo ha definido el Convenio Europeo del Paisaje -firmado por España en 2000, entrado en vigor en 2003 en 25 países europeos y en España actualmente en trámite parlamentario de ratificación siendo previsible su aprobación en breve- el paisaje es "cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos." Esta es la definición que incorpora el proyecto de ley de Patrimonio Natural y biodiversidad y así se encuentra definido en las leyes de paisaje autonómicas ya aprobadas, como son las de las Comunidad de Valencia, la de Catalunya y la de Andalucía.

En el PGOU de Soria la finca de Garrejo está calificada en su mayor parte como suelo rústico con protección natural de interés paisajístico, con o sin masa forestal y en la parte que sería objeto de una eventual expropiación para la creación de un polígono industrial público, como suelo rústico sin más. Acaba de ser aprobada una modificación parcial del PGOU para hacer posible el cambio de calificación de este suelo rústico. Sin entrar en un proceso que no le incumbe, la Academia sí quiere manifestar que una intervención urbanística en este sentido en el paraje en cuestión entrañaría, por las razones dichas, un considerable impacto paisajístico y rompería la armonía del borde de la paramera. Ese detrimento vendría incrementado por el hecho de tratarse de una zona de tan gran interés cultural con toda la secuencia de puntos de interés histórico y arqueológico como son los que jalonan el Duero en este entorno hasta la



Real Academia de la Historia

propia Numancia. El mismo paraje contiene una serie de elementos pastoriles -como majadas- de bastante interés. Por todo ello, la intervención prevista supondría una pérdida de patrimonio natural y cultural puesto que este borde y la garganta forman parte de las imágenes culturales del Duero y de la ciudad. Ello se puede comprobar en cualquiera de las vistas desde el Castillo o desde la ermita del Mirón, que son algunas de las más clásicas de Soria.

La Academia por unanimidad ha acordado elevar a ese Ayuntamiento su preocupación por las alteraciones que puedan realizarse en el citado paisaje.

Lo que en nombre de nuestro Instituto y cumplimentando su acuerdo, tengo el gusto de trasladar a V.E.

Madrid, 25 de junio 2007
ACADÉMICO SECRETARIO PERPETUO

Eloy BENITO RUANO

Excmo. Sr. D. Carlos Martínez Mínguez
Alcalde
Plaza Mayor, 8-9
42071-Soria

Anexo 2

**Informe del Profesor de Economía
Aplicada de la UNED
Dr. D. Gregorio Izquierdo LLanes**

Informe técnico acerca de la motivación económica de la modificación puntual número uno del PGOU Soria II

Dentro de los elementos sustantivos obligados de los actos administrativos destaca el su adecuada motivación. La Administración tiene una cierta discrecionalidad, en la elección de su acción entre las distintas alternativas factibles, pero su opción última debe fundamentarse de acuerdo a su racionalidad y adecuación a la realidad, lo que se traduce en el ámbito del urbanismo que deba sujetarse a los criterios técnicos adecuados al momento y la realidad en que operan, para no derivar en arbitrariedad. Siendo precisamente en este contexto, la institución de la tutela judicial la encargada de anular los actos, que al carecer de su necesaria motivación técnica sólo responden a la voluntad arbitraria de sus responsables, sobre todo si el ejercicio de la acción pública conlleva singulares limitaciones o quebrantos a los derechos de los administrados.

El presente informe tiene como objeto el análisis de los determinantes urbanísticos en general, y sus motivaciones técnico-económicas en particular, de acto administrativo de aprobación inicial en el pleno de Ayuntamiento de Soria de 22 de diciembre de 2006, de la modificación puntual número uno del PGOU Soria II de delimitación de reserva de suelo urbanizable no delimitado, con una superficie aproximada de 115 hectáreas para su incorporación al Patrimonio Municipal del Suelo. Su finalidad en última instancia es valorar si el acto administrativo objeto de análisis está debidamente perspectiva técnico-urbanística, o si el contrario pueda estar viciado, por carecer de una motivación adecuada en sus elementos sustanciales de fondo y/o elementos instrumentales elegidos para el desarrollo de dicho acto.

El análisis de los elementos formales y sustanciales de este acto administrativo objeto de análisis se va a vertebrar a través de un doble eje, a los efectos de su motivación técnico-económica. Uno, el acto de calificación urbanística de los terrenos delimitados en el ámbito de la operación, y en su caos el uso predominante industrial previsto a futuro en la misma. El otro, la utilización de la figura de la modificación puntual como instrumento de planeamiento

para la operación, y la opción por la expropiación como sistema de ejecución del ámbito. Así pues, la primera cuestión inmediata a afrontar, es la si ¿la delimitación como suelo urbanizable no delimitado incorporada por la modificación puntual número uno del PGOU Soria II está motivada desde una perspectiva técnica y económica?, y más particularmente ¿Se necesita más suelo industrial en Soria?

Cabe recordar que el nuevo PGOU Soria II fue aprobado en el reciente mes de marzo de 2006, tras un prolongado y exhaustivo estudio que se inició por acuerdo del pleno municipal de 13 de noviembre de 1997. Este PGOU Soria II, que estaba sustentado por rigurosos y concienzudos estudios técnicos, ya respondió a esta cuestión, tras nueve años de estudio, cuando llegó a la conclusión en su página 97 de su texto refundido en lo relativo al suelo industrial que: *"con el desarrollo del futuro Polígono Industrial del Área de Valcorba, de 274,8 ha de superficie de suelo, se dispondrá de suelo suficiente para la implantación industrial, en una zona periférica, bien comunicada con la ciudad, con la previsión de nuevas infraestructuras generales de comunicaciones, ...; siendo ésta la zona más idónea para el desarrollo industrial, que determinará a medio o largo plazo la integración del Polígono Industrial de las Casas como un polígono de uso terciario en suelo urbano"*. Es decir, se excluyó de ninguna clasificación urbanizable al ámbito delimitado por la reserva de suelo de la modificación puntual número uno, porque se consideraba más idóneo el polígono de Valcorba, cuya extensa superficie de 274,8 hectáreas, se consideraba suficiente para las necesidades de implantación industrial del municipio, y el cual habría de comenzar su desarrollo en un plazo máximo de seis meses.

En el PGOU Soria II (página 56) se decía que entre sus objetivos específicos estaban los de: *"Potenciar el desarrollo socioeconómico de Soria y la generación de puestos de trabajo, calificando el suelo empresarial e industrial de Valcorba en extensión suficiente para que sirva como reclamo para la implantación de grandes nuevas empresas con secciones de I+D y para las existentes en la ciudad fomentando su desplazamiento al área de Valcorba, y evitando su traslado fuera del municipio"*. Esto es, que ya el plan partía de inexistencia de demanda de suelo industrial endógena o propia del municipio suficiente para la amplia superficie que se calificaba, pero que se soslaya esta disfunción, bajo el reclamo de la incertidumbre de la posibilidad de localización de nuevas grandes empresas, lo cual es siempre posible, pero que no parece probable a la vista de los condicionantes que están guiando la localización industrial a nivel mundial, ni de la experiencia de Soria de las últimas décadas, por lo que desde el mismo plan ya se contaba de partida con un exceso de suelo industrial. Es más, en este contexto de exceso de suelo industrial es donde se explica que se quisiera fomentar el trasvase de industrias existentes desde la zonas ya consolidadas al nuevo polígono de Valcorba.

La pregunta pues es si el PGOU Soria II estaba en lo cierto y después de la incorporación de Valcorba ya no se necesitaría suelo industrial o si por el contrario se equivocó y con Valcorba no basta para cubrir las necesidades de suelo industrial de los próximos años. Esta cuestión sólo puede responderse de forma justificada analizando las previsiones futuras de demanda y oferta de suelo industrial para el municipio de Soria para el período contemplado de vigencia inicial de PGOU Soria II, que aunque es de carácter indefinido, tiene prevista su revisión cada ocho años. Para un período tan largo de tiempo años, y para un ámbito tan local y concreto como el de Soria, la previsión de demanda de suelo industrial ha de hacerse en base a ciertos supuestos que se consideren aceptables, a los efectos de fijar el techo máximo del intervalo previsible, que es lo que más puede incidir en nuestra valoración. La metodología técnica más fiable para establecer escenarios de demanda futura de suelo industrial es la derivada de extrapolar al futuro el comportamiento de consumo real de suelo industrial de Soria en los últimos años.

Nuestro primer paso, no se va a centrar en vamos a aproximarnos al escenario más probable de demanda sino al máximo que se pudiera producir si concurrieran una serie de supuestos irreales pero que nos sirven para cuantificar el nivel superior, dentro de los intervalos posibles, de consumo de suelo industrial que se podría producir en Soria. El primer supuesto inicial, sería el de que toda la demanda de suelo industrial se focalizara en la ciudad de Soria. El segundo supuesto, el que suelo industrial no solamente es consumido para usos secundarios industriales, sino que a pesar de su calificación específica también se destina para usos comerciales, de almacenes y de oficinas. El tercer supuesto, que como luego veremos, es también irreal, es que no existieran localizaciones alternativas de suelo industrial en otros municipios de Soria, que pudieran absorber en su caso, la demanda de suelo industrial de la ciudad de Soria.

Una vez hechas estas precisiones, para cuantificar la demanda pasada de suelo industrial vamos a partir de las cifras reales del consumo de suelo de actividad económica (industrial, comercio, almacenes y oficinas) en los últimos años, obtenidas de las estadísticas oficiales del Ministerio de Fomento para la totalidad de provincia de Soria, aproximadas por la cifra de visados de los Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, que es el indicador más fiable y por lo tanto más utilizado para este tipo de análisis, tal y como se presenta en la siguiente tabla.

**LA DEMANDA DE SUELO DE USO ECONÓMICO EN LA PROVINCIA DE SORIA
(SUPERFICIE EN METROS CUADRADOS VISADOS DE DIRECCIÓN DE OBRA NUEVA)**

	<i>Comercio y almacenes</i>	<i>Industrial</i>	<i>oficinas</i>	<i>Suma total de usos económicos</i>
2000	1.704	482		2.186
2001	673			673
2002	11.030	11.764	1.103	23.897
2003	8.104	17.856	535	26.495
2004	822	953	1.041	2.816
2005	7.995	2.671	729	11.395
2006	4.129	5.635		9.764
Promedio				
anual	4.922,4	6.560,2	852,0	11.032,3

Fuente: Estadísticas oficiales del Ministerio de Fomento de visados de dirección de obra nueva de los Colegios provinciales de Arquitectos y Aparejadores.

El resultado de este análisis, no es otro que en la totalidad de la provincia entre el 2000 y el 2006 se han consumido en promedio 11.032 metros cuadrados de suelo de actividad económica al año. que bajo un supuesto de coeficiente de edificabilidad de 0,3 metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo bruto industrial equivalen a un promedio de *consumo anual de suelo bruto de 3,7 hectáreas al año para el conjunto de la provincia de suelo de actividad económica*, considerado para ello no sólo los nuevos edificios industriales, sino también los destinados a usos comerciales, almacenes u oficinas, que también se ubican en el suelo industrial al ser compatibles en ocasiones con estos usos. De cara a extrapolar el futuro el comportamiento pasado, el mejor dato, no suele ser el mayor ni el menor, sino el del promedio de un período lo suficientemente largo, para considerarse representativo de lo que puede devenir el futuro, que para nuestro caso es perfectamente justificable el de 2000 a 2006 al coincidir con un período de expansión económica.

Para ver que parte de este consumo futuro de suelo industrial podría corresponder razonablemente a la ciudad de Soria, vamos a hacer la hipótesis de que el consumo de suelo industrial es proporcional a la importancia relativa de la actividad y empleo industrial en los distintos municipios. Y aquí tenemos que en el primer trimestre del 2007 el empleo industrial de Soria era aproximadamente la cuarta parte del total de la ocupación industrial de la provincia según la EPA. Por su parte en anuario económico municipal, editado por el Servicio de Estudios de La Caixa, se estima que la actividad industrial de la capital supuso del orden de un treinta por ciento del producto industrial de la provincia en el año 2006.

Por lo que parece entenderse que pudiera corresponder al municipio entre un 25 y un 30 por 100 del total de demanda de suelo industrial provincial, pero nosotros vamos a hacer un supuesto incluso más optimista, y que el municipio de Soria consumiera al menos el 40 por 100 de la demanda de suelo económico provincial. Con ello del total de consumo provincial de suelo bruto industrial de 3,7 hectáreas al año podría corresponder a la ciudad de Soria como mucho en el mejor de los casos en torno a 1,5 hectáreas de consumo anual de suelo bruto de actividad económica. Es decir, que si en los próximos años, la totalidad de usos comerciales, de almacenes y de oficinas se localizaran en suelo industrial y no en el suelo terciario o compatible con residencial en el que pudieran ubicarse, este sería el consumo bruto de suelo industrial del municipio.

A continuación procedería el análisis de la oferta existente, tanto urbano vacante como urbanizable proyectado, en aras a valorar la capacidad de absorber esta previsible futura demanda. Esta oferta de suelo se presenta en la siguiente tabla obtenida a partir de los datos individuales de los distintos polígonos existentes a julio de 2007 en el localizador industrial de la Junta de Castilla y León, denominado www.invertirencastillayleon.es, en el que se distinguen dos tipos de suelo industrial, el ya urbanizado disponible a la venta para su edificación inmediata y el proyectado o calificado como urbanizable dentro de estos polígonos en marcha que están en trámite o en curso de su urbanización.

LA OFERTA DE SUELO INDUSTRIAL EN METROS CUADRADOS EN SORIA A JULIO DEL 2007

<i>P. Industrial (municipio)</i>	<i>suelo industrial urbano vacante</i>	<i>suelo bruto proyectado urbanizable industrial</i>	<i>Total</i>
Valcorba (Soria)		2.748.000	2.748.000
C. Medio Ambiente (Garay)		620.000	620.000
La Loma (Olvega)	300.000	500.000	800.000
La Dehesa (Almazán)	86.888	41.367	128.255
La Malita (Arcos de Jalón)		75.000	75.000
La Dehesa (Agreda)		70.000	70.000
La Tapiada (S. E. Gormaz)	30.800		30.800
El Moral (Olvega)		30.000	30.000
El Arren (Navaleno)	27.535		27.535
Santa Ana (Duruelo Sierra)	25.526		25.526
La Nava (Cabrejas del pinar)	23.396		23.396
La Güera (Burgo de Osma)	22.104		22.104
La Umbria (S. Leonardo yagüe)	18.258		18.258
Valdemies (Agreda)	14.000		14.000
Cabañares (Covaleda)	11.974		11.974
Los Arañales (Abejar)	4.638		4.638
Total	565.119	4.084.367	4.649.486

Fuente: elaboración propia a partir de www.invertirencastillayleon.es, localizador de suelo industrial disponible página corporativa de promoción regional de la Consejería de Economía de Castilla y León.

Es decir, que al momento actual existen más de 464 hectáreas de suelo industrial calificado (urbano o urbanizable) en la provincia de Soria, de las que 274,8 hectáreas están en el polígono de Valcorba dentro del municipio de Soria y otras 62 hectáreas en la ciudad del Medio Ambiente en el municipio de Garray limítrofe al mismo. Este último se ha aprobado recientemente como consecuencia de Ley 6/2007 de 28 de marzo de aprobación del "Proyecto regional ciudad del Medio Ambiente", publicada en el Boletín Oficial de Castilla y León el día 4 de junio de 2007, y va a ser desarrollado por un consorcio público. Además, ya calificadas y urbanizadas para su edificación inmediata existen más de 565.000 metros cuadrados de suelo edificable industrial en la provincia, habiendo sido promovidos todos estos polígonos, con la excepción de Valcorba que ha sido de iniciativa privada, por iniciativas públicas, bien municipales o de consorcios bien de sociedades como Gesturcal o SEPES.

Comparando las cifras disponibles de oferta de suelo industrial, con el consumo previsto de suelo industrial para la provincia de 3,7 hectáreas al año resulta que existe suelo en la provincia de Soria para al menos 125 años (465 hectáreas entre 3,7 hectáreas año). De modo similar, si comparamos el consumo estimado de suelo industrial del municipio de Soria con su suelo urbanizable ya aprobado sólo en Valcorba (274,8 hectáreas entre 1,5 hectáreas al año) para más de 180 años. Desde luego con estas cifras bajo ningún concepto se puede considerar que la actual oferta de suelo industrial como escasa, sino más bien al contrario excesiva y sobrante, con lo que se difícilmente se puede justificar la necesidad de la inclusión de ningún metro adicional de suelo industrial y, mucho menos en un orden tan excesivo de 115 hectáreas más planteadas en la modificación puntual primera del PGOU Soria.

Dado que la mayor parte de este suelo industrial proyectado y ya existente es de propiedad pública, el seguir desarrollando más suelos industriales con la excusa de que es de iniciativa pública, no es sino despilfarrar el dinero público, cuando al día de hoy ya existen más de 56 hectáreas urbanizadas de suelo industrial promovido por la iniciativa pública, que serviría para atender la demanda provincial de suelo industrial de Soria para cerca de 15 años, sin necesidad de incorporar las casi 130 hectáreas ya calificadas que puede desarrollar la iniciativa pública en el futuro. Es decir que se pueda afirmar que sobran iniciativas públicas de desarrollo del suelo, entendidas que las mismas se han sobredimensionado en su conjunto en relación a la demanda real de suelo existente tanto en la provincia como en la región.

Incluso aunque no existiera Valcorba (275 hectáreas), ni ningún otro suelo industrial disponible en Soria, la calificación de la modificación puntual primera también sería excesiva, ya que con las 115 hectáreas adicionales que

se plantean, servirían para atender la demanda de suelo industrial del conjunto de la provincia de Soria para 30 años, o para 76 años, si sólo atendiera la demanda de suelo industrial de la ciudad de Soria. Estas cifras son del todo faraónicas y por lo tanto absurdas y carentes de fundamento y motivación, ya que una delimitación urbanística debe tener en mente el período inicialmente previsto de vigencia del PGOU, que en el caso de Soria era de de ocho años para que esté bien justificada adecuadamente desde la perspectiva de su dimensión.

A prueba de contraste de la fiabilidad del resultado de que con la actual oferta de suelo industrial existente en Soria, especialmente en la Ciudad de Soria, está sobredimensionada hay que introducir la carencia existente de mano de obra industrial en la provincia, para que los suelos previstos puedan en su día ser colmatados de industria, tal y como los optimistas redactores del PGOU Soria II consideraron en su día. Según las cifras del Instituto Nacional de empleo correspondientes al mes de mayo de 2007 en el conjunto de la provincia de Soria sólo había 458 desempleados en el sector industrial, de los cuales 158 correspondían a la capital Soria. Bajo la hipótesis de que se necesitaran al menos 100 metros cuadrados de superficie industrial para cada nuevo ocupado, cuando normalmente se utiliza mucha más superficie por empleado, con sólo 15.800 de nueva superficie industrial adicional en la ciudad de Soria, ya no existiría ninguna mano de obra disponible para las nuevas industrias que se pudieran crear en el municipio. Es más, si se ampliara en 45.800 metros cuadrados la superficie industrial, que es aproximadamente el 6 por 100 de la superficie industrial edificable en Valcorba, ya no habría ningún operario industrial disponible no sólo en Soria sino en toda la provincia.

La circunstancia o riesgo de exceso de oferta de suelo industrial ya estaba recogida implícitamente en el PGOU Soria II, cuando se planteaba en su páginas 57 del texto refundido, la posibilidad de que el Polígono industrial de "Las Casas" se autorizaran usos terciarios que sustituyeran a los industriales, y para las industrias radicadas en la Avenida de Valladolid y de Eduardo Saavedra se planteaba establecer una ordenanza de transformación o reconversión del suelo hacia usos residenciales. Todo ello concuerda con lo que dice literalmente el PGOU Soria II en la página 31 de su texto refundido. *"El balance en términos de creación de empleo nuevo industrial, no es excesivamente halagüeño, si se analiza la mayor parte de los usos implantados actualmente en el polígono industrial de las casas: industrias trasladadas, grandes almacenes, parcelas vacías consideradas como una inversión especulativa, y escasez real de industrias de nueva creación"*. Y es que en Soria no existe un problema real de falta de suelo industrial, y menos después de Valcorba, sino que lo que realmente existe es escasez de industrias.

Como síntesis y confirmación de la fundada sospecha de exceso de suelo industrial, consecuencia de la modificación, que las declaraciones el pasado 14 de julio de 2007 al Heraldo de Soria, de D. Luis Rey, actual concejal responsable de Hacienda y Urbanismo, del Ayuntamiento de Soria, al que por ello, se le supone el mejor conocimiento de la cuestión, cuando declaraba literalmente: *“Creemos que Gesturcal se equivoca planteando un nuevo Polígono, cuando tiene una muy buena opción en el polígono de Valcorba, que tiene una segunda fase posible. Gesturcal podría haberla desarrollado y evitar polémicas o duplicidades” ... “Apoyaremos el desarrollo de ese polígono bajo esa premisa, reconociendo que es un error ahora iniciar dos polígonos a la vez. Si uno ya estuviera desarrollado pudiera tener sentido para ampliación de suelo industrial, pero pasar de una previsión inicial de 60 hectáreas a 240 de Valcorba, más otras 100 en los terrenos de la familia Marichalar es un poco excesivo. Ojalá haya demanda para llenar los dos polígonos, pero en principio parece cuando menos una mala previsión inicial. Pero no vamos a descartar inversiones de otras administraciones en ningún caso y menos para desarrollo de suelo industrial”.*

Es decir, el máximo responsable de desarrollar la modificación puntual primera, el Concejal de Urbanismo de Soria, está negando de forma explícita las motivaciones económicas de demanda de suelo industrial intrínsecas a la modificación puntual, admitiendo ya de partida, el escenario de duda de que exista demanda para ambos polígonos, reconociendo la mala previsión inicial, lo cual no deja de ser una confirmación por su máximo responsable, de su falta de motivación urbanística de la operación. Y ello sin incorporar los riesgos a futuro de que la demanda de suelo industrial en el municipio se reduzca por pautas económicas más amplias, como son las derivadas de los procesos de ajuste de tamaño, reconversión y deslocalización de las industrias españolas ante la consecuencia de los problemas de competitividad de nuestro sistema económico ante la competencia de los nuevos países emergentes tanto del Este de Europa como de Asia.

En síntesis, y como conclusión primera, la modificación puntual primera entra más en el campo de los deseos y utopías de los políticos que la han planteado, bajo optimistas premisas de cambio de modelo económico y de confianza desorbitada en los posibles beneficios de la acción pública de planificación y estímulo económico, que de la realidad del devenir más previsible para la ciudad de Soria, que debería haber guiado y motivado la actuación. Y es que como ya hemos señalado anteriormente en el municipio de Soria no existe un problema real de falta de suelo industrial urbano o urbanizable, sino que lo que faltan son industrias, cuestión que aún siendo especialmente lamentable, es justo la contraria de lo que motiva la actuación. De hecho, si faltara suelo industrial difícilmente se podrían justificar los deseos del Ayuntamiento de cambiar el uso de la mayor parte del ya existente.

Un segundo grupo de condicionantes técnicos y económicos es el relativo a la localización o delimitación exacta donde se ubica el ámbito de la reserva de suelo urbanizable no delimitado para su incorporación al Patrimonio Municipal del Suelo. ¿Son los terrenos elegidos por la modificación puntual los más adecuados desde el punto de vista del urbanismo?

Como ya he señalado antes, el PGOU Soria II, después de analizar rigurosamente la totalidad de alternativas disponibles, respondió a esta cuestión de forma taxativa e incuestionable al señalar en su página 97 de su texto refundido en lo relativo al suelo industrial que con Valcorba, "se dispondrá de suelo suficiente para la implantación industrial, en una zona periférica, bien comunicada con la ciudad, con la previsión de nuevas infraestructuras generales de comunicaciones, ... , siendo ésta la zona más idónea para el desarrollo industrial". Señalando al resto en su página 72 que precisamente que este "suelo calificado como urbanizable es el que está llamado a ser desarrollado en primer lugar y ha de ser capaz de cubrir tanto las necesidades inmediatas así como las expectativas más amplias". Como prueba de la adecuación y correcta elaboración del PGOU Soria II cabe citar el amplio apoyo mayoritario de los distintos grupos políticos en su aprobación definitiva.

Así pues, hace sólo un año se decidió que estos terrenos carecían de condiciones objetivas para justificar su inclusión como suelo urbanizable del ámbito de la modificación, con lo que difícilmente se podría justificar ahora lo contrario por razones urbanísticas, que a la postre son las únicas legítimas para motivar cualquier calificación urbanística. No ha habido ningún cambio en los condicionantes urbanísticos del municipio de Soria desde que se aprobó su PGOU II para poder alterar y desechar los criterios técnicos que en tiempo tan reciente de meses habían guiado su elaboración hasta el momento en que pudo haberse iniciado el estudio de su modificación puntual primera.

La primera circunstancia que ha de valorarse es la de si los terrenos del ámbito son los del natural desarrollo urbano, consecuencia de los condicionantes técnicos y económicos que debe guiar el urbanismo. Existe un cierto consenso técnico en que para evitar la arbitrariedad y subjetividad inevitable en el urbanismo, y minimizar los costes de urbanización en términos de accesos rodados y suministros de servicios (electricidad, agua, saneamiento, etc..), el desarrollo debe en términos preferentes de continuidad y difusión respecto a los ámbitos urbanos consolidados preexistentes, lo que se denomina el urbanismo en "mancha de aceite", buscando fronteras naturales, como pueden ser los accidentes geográficos, ríos o vías de comunicación. Estos principios son de general aceptación, y como prueba de ello cabe citar que el mismo ya se tuvo en cuenta en el PGOU Soria II, ya que las ampliaciones del mismo eran continuas

a los desarrollos preexistentes, y de hecho estableció, en su página 76, como criterios de selección del suelo urbanizable para delimitación de sectores, entre otros, el de: *"se toma como límite natural para el crecimiento de la ciudad en un primer nivel, el marcado por las variantes de circunvalación Norte y Oeste, y el límite geográfico del Río Duero al Este, y se propone calificar como suelo urbanizable todos los terrenos comprendidos entre dichos límites que sean adecuados para ser urbanizados"*.

Desde el punto de vista urbanístico otro principio de general de actuación es el de transición y compatibilidad o coexistencia pacífica entre usos. Es decir que dado que los distintos usos en ocasiones pueden interferir entre sí más allá del ámbito físico en el que están situados, el urbanismo debe intentar evitar interferencias entre los distintos usos, estableciendo generalmente zonas de transición entre todos ellos. Es por ello que no deja de extrañar que la actuación conlleve a la coexistencia física de dos de los usos más incompatibles entre sí, como son el industrial, que es uno de los más agresivos con la trama paisajística y natural, por los ruidos, emisiones, residuos y movilidad que generaría en una zona como la planteada, inmediata a suelos de especial protección tanto paisajista como medioambiental, donde los usos contiguos más adecuados normalmente serán un residencial de baja densidad, adaptado a la especificidad del medioambiente en el que está radicado y englobado .

Como constatación de que la ubicación elegida no estaba ni mucho menos clara ni aparentemente era la más racional, cabe citar las declaraciones del Señor Concejal Santamaría Calvo, en el pleno del ayuntamiento de Soria del 22 de diciembre de 2006 en el que se aprobó esta modificación puntual primera, cuando decía literalmente: *"El por qué de la ubicación, que se ha hablado, y se ha hablado mucho, y desde luego, el por qué del tamaño, de la superficie. Ubicación por las vías de comunicación que tiene y por la posibilidad de albergar esas 115 hectáreas. Se estuvieron estudiando muchas otras zonas de la ciudad de Soria y ninguna de ellas daba capacidad para polígonos de cierta importancia en cuanto a su superficie y por tanto, de terrenos, que fueran capaces de garantizar la viabilidad de esa futura área industrial. Había zonas en el sur de la ciudad, había zonas en otras, pero desde luego con superficies francamente importantes que hacían inviable la rentabilidad de un proyecto de estas características"*.

Estas declaraciones de este concejal impulsor de la modificación puntual primera constituyen una declaración de principios acerca de lo inmotivado del procedimiento. Cuando señala que se estuvieron estudiando muchas otras zonas de la ciudad de Soria, está implícitamente diciendo que la opción finalmente adoptada no era la primera considerada en el orden urbanístico, sino que esta-

ba detrás de otras muchas previamente estudiadas, y que por lo tanto podrían entenderse mejores a priori, dentro de las 1.081 hectáreas de suelo rústico común del término, y que sólo se las excluyó porque no daban la dimensión que se pensaba debía tener la operación. El argumento esgrimido por el concejal de que la dimensión era determinante está totalmente viciado, ya que como ya se ha demostrado antes, la dimensión elegida es totalmente artificial de acuerdo a las necesidades de Soria. Además, el PGOU Soria II, en su página 276, señala que la dimensión mínima de superficie para el desarrollo del suelo urbanizable no delimitado es de 25 hectáreas, pudiendo ser menor por condicionantes técnicos en sus límites.

Por tanto, no cabe argumentar motivaciones económicas para aumentar la dimensión del sector, por encima de este umbral de 25 hectáreas, ya que una dimensión mayor sólo se justificaría por razones urbanísticas. Como prueba de que sectores con bajo dimensión son viables bastan dos referencias. Una la del PGOU Soria II, que con la excepción del sector 13 de Valcorba, que estaba y está sobredimensionado con 261,9 hectáreas, sus otros doce sectores tenían la dimensión siguiente: S-1 (15,6 hectáreas), S-2 (5,2 hectáreas), S-3 (11,5 hectáreas), S-4 (22,7 hectáreas), S-5 (9,2 hectáreas), S-6 (14,4 hectáreas), S-7 (36,7 hectáreas), S-8 (48,9 hectáreas), S-9 (23,7 hectáreas), S-10 (35,6 hectáreas), S-11 (14,5 hectáreas), S-12 (11,2 hectáreas), es decir ninguno supera las cincuenta hectáreas. La otra referencia es la de la actividad de Gesturcal en la última década en Soria, donde sus polígonos han sido de dimensión muy inferior, a las ciento quince hectáreas que ahora se invocan como mínima para ser viables, como han sido sus polígonos de La Dehesa en Almazán (16,7 hectáreas), Valdemies en Agreda (17,4 hectáreas), La Güera en Burgo de Osma (14,4 hectáreas) o el de Arren en Navaleno (5,8 hectáreas).

Más que resultante de la viabilidad técnica de un sector o de las necesidades de la demanda de Soria, parece un traje a medida diseñado subjetivamente para aparentar un dudoso barniz de objetividad, de lo que en el fondo carece de motivación, la elección de la ubicación del ámbito de la modificación puntual. No debería haber sido nunca la función de este concejal, ni de Gesturcal si el ayuntamiento hace dejación de sus competencias, decidir dónde y cuando se va a producir el desarrollo industrial de Soria. Esto únicamente lo puede decidir el instrumento del PGOU, que ya dijo que lo más prioritario de desarrollo era Valcorba, por lo que desde el punto de vista urbanístico, sólo se justificaría ampliar la delimitación de reserva de suelo industrial sobre suelo rústico, cuando las 274,80 hectáreas de Valcorba ya estuvieran plenamente desarrolladas y en su caso llenas de industrias, y nunca en un momento en que ni siquiera se ha desarrollado el mismo, en el que caben perfectamente dentro del mismo las 115 hectáreas planteadas en la modificación puntual primera.

En consecuencia, los terrenos del ámbito de la modificación puntual primera por su localización, incluso con el río Duero de por medio, tal y como ya reconoció en su día el PGOU Soria II, no parece que se puedan considerar como los prioritarios de desarrollo natural, máxime cuando los terrenos del ámbito no están conectados a ninguna zona urbana consolidada previa, por lo que no parece que su calificación urbanística deba anteceder en el tiempo, a otros tantos con la misma calificación de no urbanizable o rústico común, que sí son contiguos a suelos ya existentes, consolidados o en desarrollo. Es más, la distancia física de los terrenos delimitados en el ámbito respecto de las zonas urbanas ya consolidadas, va a suponer un innecesario y cuantioso sobrecoste al desarrollo en términos de encarecimiento de los gastos de urbanización entre otras, las conexiones de acceso, suministros, saneamientos, viales, etc., que no se justifican tampoco desde la perspectiva de economizar los recursos públicos que se plantean para el desarrollo de la modificación puntual primera.

El tercer grupo de consideraciones que procede analizar es el de si ¿la elección del instrumento formal de la modificación y en su caso la elección del sistema de expropiación está motivada desde una perspectiva técnica y económica?

El artículo 168 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (Decreto 22/2004 de 29 de enero) señala en su punto primero que: *“ Se entiende por Revisión del Plan General de Ordenación Urbana o de las Normas Urbanísticas Municipales la reconsideración total de las determinaciones de ordenación general establecidas por dichos instrumentos, en función de las circunstancias sociales, económicas, ambientales y de todo orden que afecten al término municipal”*. De modo más preciso el PGOU Soria II establece en su artículo 1.1.4 de Criterios de revisión que: *“El Ayuntamiento podrá emprender la Revisión del Plan General por la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo motivada por la decisión de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación o por el agotamiento de la capacidad del Plan General. Procederá la revisión del PGOU cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes: C) Si se han de tramitar modificaciones concretas de las determinaciones del Plan que den lugar a alteraciones que incidan sobre la estructura general del territorio del municipio o sobre las determinaciones sustanciales que la caracterizan”*.

Grosso modo, esto quiere decir, de que los cambios de planeamiento se pueden introducir mediante modificaciones puntuales del PGOU o bien mediante su revisión. La clave de la adecuación del instrumento elegido es en el fondo una cuestión de motivación técnica, que no es otra, que resumida es la de si el cambio incide sobre la estructura general o sobre las determinaciones sustan-

ciales que la caracterizan. La cuestión no es intrascendente, y resulta esencial, ya que incide entre otras, en cuestiones básicas como la equidistribución de beneficios y cargas del urbanismo y las diferencias de garantías acerca de los ejercicios inherentes al derecho de propiedad.

La clave es si el instrumento formalmente elegido de modificación puntual de delimitación de reserva de suelo de 115 hectáreas en el municipio de Soria, incide sobre la estructura general o sobre las determinaciones sustanciales que le caracterizan, lo que hubiera necesitado para su correcto desarrollo, de una revisión del PGOU, o si es por el contrario, constituye una alteración puntual del planeamiento, que pudiera encajar dentro de los parámetros razonables de lo que puede ser una modificación puntual. La única respuesta posible a esta cuestión es de carácter técnico y urbanístico. Por ello, para responder de forma objetiva a la misma y trascender el ámbito de los juicios subjetivos, vamos a intentar cuantificar la proporción o relevancia de la operación, en relación al desarrollo urbano ya existente o previsto, utilizando para ello diversos criterios de comparación:

- El primero, sería la importancia de la modificación puntual respecto al suelo urbano consolidado en el PGOU Soria II, que era en el 2006 de 597,66 hectáreas, esto es, la operación es equivalente aproximadamente a la quinta parte (19,2 por 100) de la ciudad de Soria existente hasta ahora.
- El segundo, sería si sólo consideramos, que según el PGOU Soria II, existían 106,16 hectáreas de suelo dedicado a actividad económica (industrial más terciario), la operación supone más que duplicar (incremento del 108,3 por 100) la superficie industrial preexistente.
- El tercero, sería calibrar la importancia de la modificación en relación al nuevo suelo calificado como urbanizable en el PGOU Soria II en el que se calificaron como tal 663 hectáreas, con lo que la modificación supondría aumentar el suelo urbanizable total en un 17,3 por 100.
- El cuarto y último, sería si sólo consideramos el suelo urbanizable industrial, en el que la cifra está ya de partida sobredimensionada por las 274,8 hectáreas del polígono de Valcorba, tendríamos que la modificación puntual equivale al 41,8 por 100 del nuevo suelo industrial previsto en Soria.

La importancia de la modificación puntual respecto al suelo urbano ya existente (19,2 por 100) como con el previsto desarrollar en los próximos años (17,3 por 100) es del todo sustancial, pero con todo este criterio no es el determinante, ya que los usos industriales y residenciales pueden responder a dinámi-

cas distintas. Por ello, la relevancia o sustancialidad de la modificación puntual ha de valorarse especialmente en términos de lo que supone la modificación puntual de aumento de superficie de uso industrial respecto al ya existente (108,3 por 100) como al previsto desarrollar en los próximos años (41,8 por 100). En consecuencia considero que esta delimitación incide sustancialmente sobre el modelo de ordenación y por lo tanto no puede tramitarse como una modificación puntual, que sólo tiene de ello el nombre, ya que constituye una encubierta revisión del PGOU de Soria y como tal habría de haberse tramitado.

Es más, no deja de ser el extremo de la injusticia, y por lo tanto quebranto de los principios generales del derecho, que un plan limite las posibilidades de desarrollo e inversión en un ámbito en el instrumento de revisión del PGOU, por sus propietarios, que son los que mejor derecho tienen a hacerlo, y que este mismo plan ahora se obvie, mediante la figura de la modificación puntual, para posibilitar la acción de un tercero, para que pueda hacer lo que no se dejó hacer hace sólo un año a la propiedad.

Pocas veces en urbanismo se encuentran respuestas claras a incongruencias como ésta, pero en este caso contamos con la ayuda de las declaraciones del Señor Concejal Santamaría Calvo, impulsor de la operación en el pleno del ayuntamiento de Soria del 22 de diciembre de 2006: *“Ahí quiero hilar con uno de los pasos que se han dado en este nuevo futuro polígono industrial de Soria. ¿Por qué no figuraba en el Plan que aprobó este Ayuntamiento provisionalmente en julio del año pasado? No figuraba precisamente para evitar que esa recalificación, que esa formula, que ese suelo, ya figuraba como suelo urbanizable con uso industrial en el nuevo Plan General de Ordenación Urbana nos hiciera variar el precioEse fue el motivo y el estudio de la ley de las posibilidades que las posibilidades que la legislación urbanística de la Comunidad de Castilla y León nos permite nos hizo ver que la mejor fórmula es la que se sigue, declarar una reserva de suelo para patrimonio municipal del suelo que se puede destinar al uso industrial. Ello obligaba a que hubiera un instrumento de planeamiento adaptado a la ley, ... , eso nos obligaba a esperar la aprobación definitiva y a promover la esta modificación puntual”.*

Así pues incluso el principal responsable consideraba de forma implícita en la revisión y que si no se hizo así, no fue por ninguna motivación urbanística, sino por la espúrea finalidad de abaratar la expropiación, que parece ya estaba predeterminada de antemano, para beneficiar a la sociedad anónima Gesturcal. Es una subversión de la ley, o lo que es lo mismo, un fraude de ley, utilizar el urbanismo, no calificando entonces en la revisión y haciéndolo ahora en la modificación, para respectivamente, abaratar y posibilitar la expropiación. En el fondo lo que ha sucedido es que el planteamiento de expropiación incitado a

beneficio de Gesturcal ha sido la causa de la exclusión de los terrenos en la revisión y de la inclusión de los terrenos en la modificación, cuando lo natural es que la expropiación sea sólo un sistema de ejecución consecuencia de un desarrollo cuya clasificación, delimitación e instrumento elegido de planeamiento debe responder a motivaciones urbanísticas.

Se está olvidando que la finalidad de los sistemas de expropiación no es la de mejorar los ingresos de las Administraciones Públicas, o en este caso, de la sociedad anónima Gesturcal a la que parece haberse predestinado la gestión, sino que son unos instrumentos que se deben utilizar de forma motivada, máxime cuando imponen, con los actuales sistemas de valoración de la nueva ley del suelo estatal, el máximo sacrificio patrimonial a los propietarios de los suelos que se desarrollan mediante este sistema, ya que la valoración de los terrenos es por su valor rústico, y no por su valor de urbanizable o de coste de oportunidad, de la mejor alternativa futura posible, de ser incorporados al desarrollo urbanístico.

En esta línea, el artículo 278 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (Decreto 22/2004 de 29 de enero), señala en su punto a) que la actuación integrada por el sistema de expropiación puede ejercerse: *“Cuando lo justifiquen especiales razones de urgencia, necesidad o dificultad en la gestión urbanística”*. Procede por tanto valorar si existe alguna de estas tres circunstancias que la ley admite para elegir el sistema de expropiación están motivadas en nuestro caso.

Respecto a la urgencia, difícilmente se puede invocar cuando no se incluyó en el PGOU, si no era urgente entonces, no puede serlo, sino estaríamos ante una urgencia creada artificialmente por los responsables urbanísticos por su inactividad y malfuncionamiento previo. Difícilmente se puede invocar la urgencia cuando ya están sobrecubiertas para varias décadas las necesidades de suelo industrial de Soria. Es más si la expropiación fuera motivada por urgencia, lo lógico e inmediato sería actuar sobre Valcorba, cuyo planeamiento de desarrollo y proyectos de urbanización ya está en curso, la urgencia no es una excusa, es una necesidad, que si se invoca obliga a la Administración a actuar en coherencia con la misma. La segunda motivación, la de la necesidad de este nuevo suelo industrial parece del todo injustificada tal y como se ha demostrado anteriormente, cuando la oferta ya existente sirve para absorber la demanda previsible de suelo industrial de las próximas generaciones.

Por último, el principio de la dificultad de la gestión es si cabe el más injustificado. La concentración de la propiedad, con prácticamente una sola familia propietaria del ámbito, simplificaba la gestión al máximo y facilitaba más que nunca la labor de la iniciativa privada, pudiendo incluso utilizar un sistema de concierto y evitando la siempre problemática reparcelación inherente a los sis-

temas privados de compensación. No existe en el municipio de Soria ningún ámbito más fácil de gestionar que éste, con lo que difícilmente puede invocarse tampoco esta motivación. Es cuando menos paradójico que no se tramitara este ámbito en el PGOU Soria, en donde se desarrollaron 13 grandes sectores mediante la iniciativa privada, algunos de ellos de muy compleja gestión, no considerando necesario, el desarrollar ningún sector por expropiación, y que sin embargo, al que se le excluyó del plan, sea precisamente, a pesar de carecer de circunstancias objetivas que lo motiven, el que se contemple ahora desarrollar por expropiación.

La realidad es que se subvertió la ley y no se calificó entonces para poder expropiar más barato después, quebrantando no sólo la formalidad del planeamiento sino la equidistribución de beneficios y cargas, favoreciendo a los 13 sectores que se desarrollaban por iniciativa privada y creando una falsa apariencia de buen derecho para excluir y perjudicar a la zona de la delimitación de la modificación puntual. Es decir el malfuncionamiento de la administración al no incluir el ámbito en la revisión del PGOU Soria II, va a tener como resultado un enriquecimiento injusto del beneficiario de la expropiación, cuyos intereses particulares parece que han viciado de origen la forma y plazo en que se ha desarrollado finalmente esta modificación puntual primera del PGOU Soria II. Para evitar esta circunstancia que este ámbito si finalmente, a pesar de todo lo anteriormente dicho, se planteara seguir con la operación adelante, por razones de justicia e igualdad se liberara de la expropiación y se diera posibilidad de su desarrollo a los propietarios actuales, al igual que ya se hizo con el resto de propietarios de todos los otros sectores del PGOU Soria II.

Como resultado de todo lo anteriormente expuesto, parece que distintos elementos sustantivos e inseparables del acto administrativo de la modificación puntual número uno del PGOU Soria II de delimitación de reserva de suelo urbanizable no delimitado carecen de motivación técnica adecuada y suficiente. Resultando inmotivados especialmente, la ampliación de la superficie calificada como uso industrial, la ubicación exacta de la reserva de suelo, el instrumento formal de modificación puntual elegido para su desarrollo y la elección del sistema de expropiación para su ejecución.

Siendo este mi juicio técnico, que suscribo íntegramente, salvo mejor juicio u opinión más fundada, a veinte de julio de 2007.

Gregorio Izquierdo Llanes
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales
Profesor Titular de Economía Aplicada de la UNED

Anexo 3

Memoria del Plan General de Ordenación Urbana de Soria 2006

