



Por Resolución del Sr. Consejero Director núm. 2104/2021, de 08 de abril, se aprobó la siguiente Instrucción de la Gerencia Municipal de Urbanismo de San Cristóbal de La Laguna, interpretativa sobre la admisibilidad de la instalación de Parque para Perros en Espacios Libres municipales, siendo esta la siguiente:

"Visto expediente núm. 3051/2018, relativo a informes de Coordinación, en relación con la propuesta de Instrucción sobre la admisibilidad de la instalación de Parque para Perros en Espacios Libres municipales, y resultando que

Primero.- De conformidad con lo establecido en la Relación de Puestos de Trabajo de la Gerencia, el Jefe de Servicio/Coordinador del Servicio de Coordinación General y RRHH tiene entre sus funciones la adopción de criterios únicos para la aplicación uniforme de la legislación urbanística.

Segundo.- A solicitud verbal del Sr. Consejero Director, se emite informe en relación a la posibilidad de instalar Parques para Perros en los Espacios Libres previstos en el vigente PGO municipal.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Concepto de "Parques para Perros".

La existencia de estos recintos popularmente llamados "Parques para Perros", "Parques caninos" o "áreas de esparcimiento canino" se ha extendido en los parques públicos de las ciudades de forma evidente en la última década.

Si bien no existe actualmente una definición legal de este concepto, basta una breve búsqueda en internet para deducir una definición de estos recintos: se trata normalmente de unos *espacios acotados, normalmente situados en zonas verdes de la ciudad, destinados y habilitados al ocio y esparcimiento de los perros y de sus dueños, de forma que los animales puedan dar salida a sus necesidades fisiológicas y etológicas (de sociabilización), y sus dueños poder disfrutar de sus mascotas al aire libre, fomentar las relaciones interpersonales y de amistad con los dueños de los otros perros, realizar ejercicio físico y en definitiva tener un rincón donde relajarse tras una jornada laboral.*

Desde el punto de vista constructivo, se trata generalmente de espacios al aire libre, acotados mediante la instalación de un vallado o enrejado que permita dejar a los perros sueltos, donde suelen instalarse elementos de mobiliario urbano complementario tales como papeleras con bolsas para recoger los excrementos, bebederos, obstáculos o balancines para el juego, etc...





Segundo.- El uso de Espacio Libre en el PGO.

Según se establece en el **Anexo de Condiciones de Uso del PGO**, se entienden por Espacios Libres los terrenos destinados al esparcimiento al aire libre de la población, a mejorar las condiciones ambientales de los espacios urbanos, al desarrollo de juegos y deportes, a proteger y aislar las vías de tráfico rápido y, en general, a mejorar las condiciones del entorno urbano.

Dentro de este uso se establecen las siguientes categorías:

1.- Parques Periurbanos (ELPP): Son aquellos espacios libres de carácter rural y de valor paisajístico, colindantes o ya bordeados por el crecimiento de los núcleos urbanos, que tradicionalmente han sido utilizados como lugares de ocio o pueden llegar a serlo con la ejecución del plan. También comprenden los espacios en los que, existiendo actividades agrícolas, se propone la integración de dichas actividades con las del uso específico de los parques urbanos (parque eco-rural).

2.- Parque Urbano (ELPU): Son aquellos espacios libres de uso público cuya superficie supera dos hectáreas (2 Ha.), puede inscribirse en ella un círculo de cincuenta metros (50 mts.) de diámetro y su misión sea ofrecer un espacio verde de uso público para esparcimiento de la población cuyo ámbito de influencia sea superior al barrio. Se admite la edificación para uso de equipamiento socio-cultural con una ocupación máxima del cinco por ciento (5%) de la superficie del parque.

3.- Parque deportivo (ELPD): Son aquellos espacios libres de uso público destinados preferentemente a la práctica de los deportes, bien al aire libre o bien en recintos cerrados. La edificación correspondiente a estos últimos supondrá una ocupación máxima del veinticinco por ciento (25%) de la superficie del parque. Las áreas no ocupadas por las instalaciones, al aire libre o cerradas, representarán al menos el veinticinco por ciento (25%) de la superficie del parque y estarán ajardinadas.

4.- Parque cultural-recreativo (ELPC.): Son aquellos espacios libres de uso público destinados a albergar ferias, parques de atracciones, actividades culturales, etc. Sus instalaciones se dispondrán preferentemente al aire libre. Podrán disponerse en edificación siempre que ésta no ocupe más del veinticinco por ciento (25%) de la superficie del parque. Las áreas no ocupadas por instalaciones, cubiertas o descubiertas, representarán al menos el veinticinco por ciento (25%) de la superficie del parque y estarán ajardinadas.

5.- Parques Locales (ELPQ): Son aquellos espacios de uso público de dimensión superior a cinco mil metros cuadrados (5.000 m²) en los que puede inscribirse un círculo de treinta metros (30 mts.) de diámetro y que permiten la estancia de personas. La plantación de arbolado y plantas ornamentales ocupará al menos, el sesenta por ciento (60%) de su superficie.

6.- Áreas de juego infantiles y áreas ajardinadas (ELAJ): Son aquellos espacios de uso público de dimensión superior a los doscientos metros cuadrados (200 m²) en los que puede inscribirse un círculo de doce metros (12 mts.) de diámetro. Tienen por función el embellecer los entornos urbanos y espacios libres de la red viaria mediante la vegetación, permitiendo la estancia de personas y el juego de niños.

7.- Áreas peatonales y Plazas (ELAP): Son espacios libres de uso público de superficie superior a quinientos metros cuadrados (500 m²). Estarán pavimentadas al menos en un sesenta por ciento (60%) de su superficie.

El art. 39 de este Anexo regula los usos compatibles con el libre público, haciendo referencia a los usos de infraestructuras, el comercial, el cultural, el deportivo y el recreativo, en las condiciones fijadas para cada una de las categorías.

Es decir, en los Espacios Libres previstos en el PGO cabe, como uso principal, el uso de Espacio Libre según su definición (esparcimiento al aire libre de la población, mejorar las condiciones ambientales de los espacios urbanos, desarrollo de juegos y deportes, proteger y aislar las vías de tráfico rápido y, en general, mejorar las condiciones del entorno urbano), así como una serie de usos, a los que denomina "compatibles", según cada categoría (infraestructuras, comercial, cultural, deportivo y recreativo).

Tercero.- Diferencia entre uso principal, uso auxiliar y uso compatible.

En derecho urbanístico, la distinción entre un uso principal, uso auxiliar y un uso compatible no siempre es tarea sencilla. Además, se trata de términos no definidos en la legislación (al menos en la de nuestra autonomía), por lo que su significado procede de la práctica urbanística y la doctrina científica, de forma que no siempre se utilizan los términos de forma homogénea ni con la misma denominación.

Uso auxiliar, accesorio o complementario: Normalmente el desarrollo de un uso principal conlleva el desarrollo de otros de forma auxiliar, complementaria o accesorio, pero que no tienen una sustantividad propia que lo individualice del principal. Se trata de usos que asociamos a la propia existencia del uso principal, por ser necesarios o encontrarse habitualmente relacionados con éste. Así, por ejemplo, el uso residencial unifamiliar suele implicar que una parte de la edificación se destine al estacionamiento de vehículos de sus moradores, sin que por ello se considere que se está desarrollando un uso distinto y compatible (aparcamiento), sino que forma parte del propio uso residencial unifamiliar. Lo mismo cabría decir de un uso comercial, que suele llevar aparejado una zona de almacenaje, sin que esto constituya el ejercicio de un uso diferenciado de almacén. Respecto a este tipo de usos auxiliares, resulta frecuente que los instrumentos de planeamiento no los regulen ni establezcan límites a su implantación, sino que simplemente los definen como auxiliares o no los mencionan. Esta circunstancia no genera ningún conflicto, ya que siempre se entienden comprendidos dentro del uso principal al que se asocian. Serían lo que podríamos llamar usos auxiliares "*asociados al principal*".

Sin embargo, también se define como uso auxiliar aquél que, pese a tener una sustantividad propia, complementa funcionalmente al principal, al que está supeditado. Es decir, estaríamos hablando de un uso que el planeamiento únicamente lo autoriza como complementario funcionalmente del principal, al que sirve, y sin cuya existencia y vinculación no sería posible su autorización. Estaríamos ante ejemplos de estos usos "*complementarios del principal*" en el caso de la lavandería de un hospital, la cafetería de unas instalaciones deportivas o de un tanatorio, el gimnasio de un colegio o un hotel, la instalación deportiva de una universidad. etc... Respecto a este tipo de usos auxiliares, por su importancia, ya es más frecuente que los instrumentos de planeamiento los regulen o establezcan algunos límites a su implantación, aunque sólo en contados casos.

Naturalmente, en ambos casos, para considerar que estamos ante un uso auxiliar o accesorio no puede tratarse de un uso que adquiera una importancia mayor que el del principal, por lo que ha de estar comprendido dentro de razonables límites dimensionales y cumplir determinados requisitos, que estarán en función del uso principal.

Uso compatible: Es un uso funcionalmente autónomo y diferenciado que, no obstante, el planeamiento puede admitir que coexista con el principal. Así, por ejemplo, el PGO puede admitir que en las zonas con uso principal de residencia colectiva puedan coexistir usos compatibles como el de oficinas o el de comercial en planta baja. Se trata en estos casos de usos que no "sirven" al principal, ni forman parte de la definición ni están vinculados con éste, sino que son usos completamente distintos, autónomos, pero que el planificador admite que puedan coexistir, con determinados límites, junto al principal. Estos usos siempre vienen establecidos y regulados en los instrumentos de planeamiento.

En el caso de nuestro vigente PGO ni siquiera se realiza esta distinción, de forma que el Plan se limita a exponer el uso característico (principal) y los usos compatibles, pero sin hacer mención a los usos

auxiliares. No obstante, lo cierto es que en algunos artículos se alude de forma indirecta a una serie de instalaciones o usos que se entienden comprendidos en el propio uso principal (lo que podrían ser los usos auxiliares), como cuando establece la dotación de aparcamientos de cada uso. Además, el PGO también hace referencia en ocasiones a usos complementarios cuando en realidad se debería referir a usos auxiliares. Así, por ejemplo, cuando el Anexo de usos regula el uso de equipamiento sanitario, establece que son "compatibles" los usos que representen servicios relacionados con el principal, lo que obviamente debería considerarse como usos auxiliares y no como usos complementarios. Lo mismo cabría decir de los usos definidos como compatibles de las distintas categorías de Espacios Libres (fundamento segundo), que aparentemente responden al concepto de usos auxiliares más que al de usos compatibles, ya que parece que su existencia está vinculada funcionalmente a la propia existencia del espacio libre, al que sirve.

Cuarto.- Uso principal y usos compatibles en los Espacios Libres.

En base a lo expuesto en el punto anterior, debemos entender incluido en el uso principal de Espacios Libres a todas las actividades (con sus necesarias construcciones o instalaciones) que responden a la definición que se prevé en la norma para este uso. En definitiva, todas las actividades o usos vinculados al uso de esparcimiento de la población al aire libre, o dicho de otra forma, todas las actividades que la colectividad entiende asociadas a un Espacio Libre, sea un parque, una plaza o una zona ajardinada. Así, por ejemplo, formarían parte del uso principal de parque todas las instalaciones o construcciones que todos asociamos a la existencia de un parque, como las áreas de juego infantiles, caminos para pasear o correr, los estanques o lagos, esculturas, fuentes, etc.

Ahora bien, esta asociación de ciertas actividades e instalaciones a un parque no es estática e inmutable en el tiempo, sino que cambia en función de los cambios que experimenta la propia sociedad. En este sentido, recordar que el art. 3 del Código Civil establece que las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, ... Así, hoy en día existen otros muchos usos, actividades o instalaciones que la colectividad asocia a los parques y que hace veinte años no asociaba, como pueden ser las zonas con aparatos de gimnasia al aire libre, los circuitos para bicicletas, las zonas con rampas para los monopatines o también, como hemos expuesto en el fundamento primero, "las áreas de esparcimiento canino", que se han extendido en los parques públicos de las ciudades de forma evidente en la última década. Por tanto, todos estos usos, actividades o instalaciones que hoy en día asociamos a la propia existencia de un Espacio Libre, deben considerarse incorporados a la propia definición del uso principal, como usos auxiliares "asociados al principal".

Distinto es el caso de los usos que tienen una sustantividad propia y que la sociedad no asocia de forma ineludible a un Espacio Libre, pero que puede admitir su coexistencia con éste, sea como auxiliar o como complementario, en función de que estén vinculados funcionalmente al principal. Por ejemplo, cuando uno piensa en una cancha deportiva o en una cafetería, no lo asocia necesariamente a un espacio libre, aunque todos podamos pensar que es un uso que es habitual (y hasta recomendable) encontrar dentro de un espacio libre. Es decir, son usos que normalmente existen con total independencia del espacio libre, pero que también pueden coexistir con este. Esta coexistencia puede ser como uso auxiliar, por estar funcionalmente vinculado al espacio libre al que complementa (cafetería en un parque), o como uso complementario en el caso de un uso funcionalmente autónomo y diferenciado (parking bajo una Plaza).

Para intentar explicar mejor esta diferencia, pondremos otro ejemplo: A diferencia de una cancha de baloncesto, que normalmente existe con total independencia de un espacio libre, la colocación de aparatos de gimnasia al aire libre es algo que todos asociamos a su instalación en parques o plazas (o incluso en zonas viarias como aceras amplias). Por tanto, aunque podamos defender que ambos usos tienen naturaleza deportiva, la cancha de baloncesto sería un uso deportivo diferenciado, que puede ser auxiliar o compatible con el Espacio Libre, mientras que en el caso de los aparatos de gimnasia estaríamos ante unas instalaciones que formarían parte del uso principal de Espacio Libre, como uso asociado al principal.

Son los usos con sustantividad propia los que nuestro PGO ha regulado respecto a los Espacios Libres, admitiéndolos o no en según que tipo de Espacio Libre y en unas dimensiones determinadas (fundamento segundo), mientras que los usos auxiliares "asociados al principal" no vienen establecidos

ni regulados, ni respecto a los Espacios Libres ni respecto a ningún otro uso principal, de lo cual no cabe deducir que estén prohibidos.

Cierto es, no obstante, que no siempre es unánime lo que la colectividad pueda entender o no asociado a un uso como el de Espacio Libre. Por eso resulta especialmente útil acudir a otras normas sectoriales para considerar la existencia de dichos usos auxiliares. En el caso de los "parques para perros", ya existe una Ordenanza Municipal de animales de compañía del Ayuntamiento (B.O.P. S/C 129, de 2 de octubre de 2013), donde la representación de la ciudadanía del municipio ha recogido la necesidad de delimitar en los espacios públicos:

"Artículo 22. Espacios reservados a los animales de compañía.

- 1. El Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna habilitará espacios públicos o delimitará zonas dentro de los mismos, para el paseo, esparcimiento y socialización de los animales de compañía, así como espacios adecuados para la realización de sus necesidades fisiológicas en correctas condiciones de higiene.*
- 2. Estos espacios tendrán las debidas condiciones de cara a la seguridad de los animales de compañía y de las personas.*
- 3. Las personas poseedoras tendrán que vigilar sus animales de compañía y evitar molestias a las personas y a otros animales que compartan el espacio".*

Este artículo trae causa del artículo 12 de la Ley 8/1991, de 30 de enero, de protección de los animales, y del artículo 2 del Reglamento que desarrolla esa Ley (aprobado por Decreto 117/1995, de 11 de mayo). De acuerdo con esa regulación, el Ayuntamiento tiene la obligación de habilitar espacios para los animales de compañía: bien espacios públicos "ad hoc", bien zonas específicas dentro de los espacios públicos existentes.

Por tanto, esta Ordenanza introduce un criterio normativo sobre lo que sea y lo que cabe en un espacio público, admitiendo, como parte de estos, la delimitación de zonas para perros. Atendiendo a que el PGO no contiene precisión sobre lo que se admite como propio de un espacio libre, la Ordenanza lo precisa.

Ahora bien, como expusimos en el fundamento anterior, para que podamos considerar que un "parque para perros" es uso accesorio del Espacio Libre, debe tener una función complementaria o accesoria de éste, sin sustantividad propia, por lo que no puede tratarse de un uso que adquiera una importancia mayor que el del principal. Esto supone que ha cumplir una serie de requisitos que, al no estar recogidos expresamente en el PGO ni en ninguna Ordenanza municipal, debemos valorar con criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, como pueden ser estar comprendido dentro de razonables límites dimensionales, de forma que su instalación no sea de unas dimensiones tales que suponga desvirtuar el uso de esparcimiento general para la población del espacio libre. Es decir, que estas instalaciones destinadas a un sector de la población (dueños de mascotas) no impidan, por sus dimensiones, el uso de esparcimiento del Espacio Libre por el resto de la población.

En cualquier caso, los espacios públicos son bienes de dominio público municipal y, por tanto, la competencia para diseñarlos es Municipal y, además, discrecional.

Quinto.- Competencia y publicidad

Conforme a lo previsto en el art. 11.1 e) de los estatutos de este Organismo Autónomo, corresponde al Consejero Director de esta Gerencia la competencia para otorgar las licencias y autorizaciones urbanísticas, por lo que le corresponde emitir las instrucciones interpretativas necesarias para su otorgamiento.

Considerando lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por su parte, según lo dispuesto en los artículos 5 y 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la información sujeta a las obligaciones

de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

Por ello, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, **RESUELVO:**

Primero: Aprobar la siguiente instrucción interpretativa:

INSTRUCCIÓN INTERPRETATIVA SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA INSTALACIÓN DE PARQUE PARA PERROS EN ESPACIOS LIBRES MUNICIPALES

En atención a lo dispuesto en la Ordenanza Municipal de animales de compañía, la habilitación de parques para perros dentro de los espacios libres del municipio es admisible, entendiéndose que forman parte del uso principal de Espacio Libre, como uso asociado al principal.

No obstante, para que podamos considerar que un "parque para perros" es uso accesorio del Espacio Libre, debe tener una función complementaria o accesorio de éste, sin sustantividad propia, por lo que no puede tratarse de un uso que adquiera una importancia mayor que el del principal. Esto supone que ha de cumplir una serie de requisitos que, al no estar recogidos expresamente en el PGO ni en ninguna Ordenanza municipal, debemos valorar con criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, como pueden ser estar comprendido dentro de razonables límites dimensionales, de forma que su instalación no sea de unas dimensiones tales que suponga desvirtuar el uso de esparcimiento general para la población del espacio libre. Es decir, que estas instalaciones destinadas a un sector de la población (dueños de mascotas) no impidan, por sus dimensiones, el uso de esparcimiento del Espacio Libre por el resto de la población.

En cualquier caso, los espacios públicos son bienes de dominio público municipal y, por tanto, la competencia para diseñarlos es Municipal y, además, discrecional.

Segundo: Publicar en la sede electrónica y en la web de la Gerencia.

Contra este acto que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso potestativo de reposición ante el órgano que lo dictó en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente de su notificación, o recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de su notificación."

En San Cristóbal de La Laguna, a 08 de abril del 2021.

El Consejero Director,
PDF Res 444/2020, el JS-Coordinador,
Fdo.: Pedro Lasso Navarro.