



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 19 de marzo de 2015, ha examinado el *procedimiento relativo a la modificación puntual núm. 5 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1 (xxx2)*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de julio de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la modificación puntual núm. 5 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1 (xxx2)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de julio de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 315/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 29 de marzo de 2011 el Pleno del Ayuntamiento de xxx1 (xxx2) acuerda la aprobación inicial de la modificación puntual núm. 5 de las Normas Urbanísticas Municipales.



Segundo.- Constan en el expediente, entre otros documentos, los siguientes:

- Informe de la Unidad de Protección Civil de xxx2 de 13 de diciembre de 2010.

- Informe del Subdirector General de Planificación y Proyectos de la Secretaría de Estado de Infraestructuras Ferroviarias de 12 de enero de 2011, en el que señala que no existe inconveniente en que la modificación puntual núm. 5 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1 prosiga con su tramitación.

- Informe de la Dependencia de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno en xxx2 de 31 de enero de 2011, sobre las zonas afectadas por la existencia de gaseoductos, oleoductos y líneas de distribución eléctricas.

- Informe del Ingeniero Jefe de la Unidad de Carreteras del Ministerio de Fomento en xxx2 de 1 de febrero de 2011, favorable a la modificación.

- Informe del Servicio Territorial de Fomento de 21 de febrero de 2011 sobre el contenido de la modificación planteada.

- Informe de la Comisión territorial de Patrimonio Cultural de xxx2 de 3 de mayo de 2011, favorable a la modificación.

- Informe de la Confederación Hidrográfica del Duero de 4 de julio de 2011.

- Resolución de 11 de septiembre de 2011 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en xxx2, por la que se hace público el no sometimiento al procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto.

- Informe del Jefe de la Unidad de Ordenación y Mejora del Servicio Territorial de Medio Ambiente informa sobre la modificación planteada,



que "no existe objeción alguna al planteamiento realizado" de 20 de diciembre de 2011.

Tercero.- Abierto periodo de información pública del 13 de abril al 13 de junio, se presentaron diversas alegaciones.

Cuarto.- El 19 de marzo de 2013 el Secretario informa sobre la modificación propuesta.

Quinto.- El 27 de marzo de 2013 el Pleno del Ayuntamiento de xxx1 aprueba provisionalmente la modificación puntual núm. 5 de las Normas Urbanísticas Municipales.

Sexto.- Mediante Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de 31 de octubre de 2013 "se suspende el plazo para la resolución de la modificación puntual número 5 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1, en el ámbito de las modificaciones nº 2 y nº 4, esta última relacionada con la nº 1.

»A estos efectos, para que se eleve al Consejo Consultivo de Castilla y León la citada consulta se propone dictaminar favorablemente, la propuesta de modificación nº 2, siempre y cuando se cumplan las determinaciones expresadas en el fundamento de derecho octavo correspondientes a la misma, así como se propone dictaminar desfavorablemente, la propuesta de modificación nº 4 relacionada con la nº 1.

»El Ayuntamiento de xxx1 deberá proceder a la subsanación de las deficiencias expresadas en el apartado anterior y elevar de nuevo el instrumento de planeamiento para su aprobación definitiva por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo dentro de un plazo de tres meses a contar desde la recepción del presente Acuerdo".

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

Séptimo.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 10 de julio de 2014 se requiere a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente para que complete el expediente. Se considera que el Acuerdo de la Comisión



Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, de 31 de octubre de 2013, condiciona su sentido favorable a la realización de determinadas subsanaciones de las que se desconoce si se han practicado, y que parte de la modificación está informada desfavorablemente, por lo que debe remitirse una propuesta concreta y detallada sobre la que este Consejo pueda pronunciarse.

Octavo.- El 6 de marzo de 2015 tiene entrada en el Consejo Consultivo de Castilla y León la siguiente documentación: certificado del Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de xxx1 de 23 de octubre de 2014, por el que se aprueba provisionalmente "el modificado nº 1 y el refundido de la modificación puntual nº 5 de las Normas Urbanísticas"; informes del arquitecto técnico y de la secretaría municipal; informe del Servicio Territorial de Urbanismo de 23 de enero de 2015, en el que se ponen de manifiesto deficiencias en la modificación planteada, y certificado del Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de 29 de enero de 2015, por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual nº 5, en el que se señala lo siguiente:

"Las Modificaciones nº 2 y 4 que proponían la alteración de espacios libres públicos y zonas verdes han sido anuladas por el Acuerdo del Pleno Municipal de 23 de octubre de 2014, es decir ya no se proponen en el presente documento urbanístico que se eleva a la Comisión Territorial.

»(í) Por lo tanto, la Administración de la Comunidad Autónoma ya no debe de consultar al Consejo Consultivo de Castilla y León sobre el presente expediente con carácter previo al acuerdo que sobre la aprobación definitiva se pudiera adoptar, el cual pondría fin al procedimiento de aprobación del presente instrumento de planeamiento urbanístico, de conformidad con el Art. 161 y 169.4 del RUCyL".

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- La consulta versa sobre el expediente relativo a la del procedimiento de aprobación de la modificación puntual núm. 5 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1 (xxx2).



2ª- El Consejo Consultivo de Castilla y León emite dictamen en el presente procedimiento con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en los artículos 4.1.i).6º -que se refiere a la "Modificación de los planes urbanísticos cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos"- y 19.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo la competencia a la Sección Segunda, de acuerdo con lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Este precepto ha de ponerse en relación con el artículo 4.2 del ya citado Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Castilla y León, que determina que los dictámenes del Consejo no serán vinculantes salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes.

3ª.- La competencia para la aprobación definitiva de la modificación urbanística que se propone corresponde, por razón de la población del municipio de xxx1, a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, órgano competente de la Administración Autonómica, tal y como establece el artículo 160.1.a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, y el artículo 3.1.d) del Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

4ª.- En cuanto al fondo de la cuestión, la intervención de este Consejo Consultivo en los procedimientos que suponen alteraciones en la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres tiene como objeto su protección, a cuyo análisis se ciñe aquélla. Dicha intervención viene justificada por las funciones esenciales que cumplen las zonas verdes y espacios libres en el desarrollo de la vida humana de las ciudades. Estos enclaves contribuyen a conseguir el uso racional del suelo, impidiendo la masificación; favorecen un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, facilitando un más cercano contacto con la naturaleza y ofreciendo la posibilidad de contar con áreas de esparcimiento; contribuyen, en fin, a la corrección natural de los factores contaminantes que invaden las ciudades.



El artículo 56.1 de la citada Ley de Urbanismo mantiene el principio de vigencia indefinida de los planes, pero ello no implica que sea un documento estático, sino al contrario, es un instrumento susceptible de modificación o revisión, cuyas alteraciones se subsumen dentro de lo que se ha venido llamando *ius variandi*, como inherente a la potestad de planificación urbanística. Su fundamento se encuentra en la necesidad de adaptar las previsiones urbanísticas y dar las respuestas que demandan los nuevos requerimientos del espacio físico urbano. Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Sentencias de 24 de febrero de 1984, 24 de septiembre y 9 de diciembre de 1989, 6 de febrero y 3 de abril de 1990, 15 de abril y 8 de mayo de 1992). De entre ellas cabe destacar la de 9 de diciembre de 1989, que define el *ius variandi* como “una potestad no fundamentada en criterios subjetivos ejercitable en cualquier momento, sino como remedio establecido en la ley para que la Administración, objetivando alteraciones reales, realice las modificaciones que imponga las nuevas necesidades urbanísticas creadas por la dinámica social en el transcurso del tiempo”. Como afirma la Sentencia de 3 de enero de 1996, la naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público justifican plenamente el *ius variandi*, lo que implica un amplio margen de discrecionalidad acotada por la interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 de la Constitución).

Esta misma jurisprudencia se ha preocupado de fijar los principios operativos a través de los cuales se actualiza aquella potestad, uno de ellos el del interés general, en el que constitucionalmente se ancla todo el quehacer de la Administración Pública “al servir con objetividad los intereses generales” (artículo 103 de la Constitución). De ahí la justificación del sacrificio que muchas veces se impone no sólo a simples expectativas, sino a titularidades dominicales. Los planes, dice la Sentencia de 19 de febrero de 1987, “no se trazan en función de los propietarios del suelo, sino de los ciudadanos y de las necesidades colectivas”.

Por tanto, las modificaciones del planeamiento parten de la legitimidad del *ius variandi*, otorgado a la Administración como medio de la adecuación normativa del suelo a las necesidades y conveniencias de futuro o como medio de corrección de imperfecciones o carencias del pasado.



La naturaleza y límites del *ius variandi*, cuya cobertura constitucional se encuentra en los artículos 33 y 45, son los derivados del hecho de que la Administración no incurra en errores fácticos o materiales, no observe los intereses generales o públicos –que deben estar siempre presentes en toda ordenación urbanística y en sus modificaciones–, no tenga en cuenta la función social de la propiedad o la seguridad jurídica, o incurra en desviación de poder (Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1998). Los derechos adquiridos por los propietarios, según el ordenamiento anterior, no constituyen un límite al nuevo planeamiento, debido al carácter estatutario del derecho de propiedad inmobiliaria y a la estructura jurídica dinámica y cambiante de la misma, razón por la que no cabe oponer al ejercicio del *ius variandi* el principio de seguridad jurídica, ni el contenido de los convenios urbanísticos celebrados.

La alteración del planeamiento se configura así no sólo como una facultad, sino como una verdadera obligación para la Administración competente, en caso de que las circunstancias concurrentes así lo demanden en aras a la mejor satisfacción de los intereses generales en la ordenación del territorio, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de junio de 1995.

En el caso de modificaciones cualificadas como la que se dictamina, esto es, la constituida por una alteración de la ordenación que alberga especial relevancia, por suponer una diversa zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres dibujados por el plan que se modifica, la protección de las zonas verdes encuentra amparo en las previsiones constitucionales, concretamente en lo dispuesto en el artículo 45, en cuanto reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

Este engarce constitucional ha servido de fundamento al tradicional principio de la intangibilidad de zonas verdes o espacios libres, el cual conlleva, ante todo, la necesidad de extremar el rigor en la tramitación de los expedientes, con exquisita observancia de cada uno de los pasos que los componen, pero también, y sobremanera, la exigencia de una especial pulcritud en cuanto a la justificación de la modificación pretendida, de forma que queden



suficientemente demostradas y concretadas las razones de interés general que la motivan, que deben lucir debidamente reflejadas en el expediente (Dictámenes 773/1993 y 1328/1993, del Consejo de Estado).

Sobre el primer aspecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2003 señala que "la jurisprudencia ha venido entendiendo que la trascendental importancia de las zonas verdes para un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, junto a los conocidos peligros que sobre ellas se ciernen, han dado lugar a que las modificaciones del planeamiento que lleguen a afectarlas están sometidas a un régimen jurídico de especial rigor para su mejor protección, hasta el punto de que tales modificaciones se llevan a las más altas cumbres de la Administración, tanto activa como consultiva".

No obstante, debe recordarse en este punto que la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, supuso un cambio en orden a las garantías procedimentales establecidas inicialmente para este tipo de modificaciones por la Ley de Urbanismo pues, a través de la modificación de su artículo 58.3.c), se eliminan tanto la necesaria aprobación de la modificación por Decreto de la Junta de Castilla y León, como la exigencia de los informes favorables del Consejero competente por razón de la materia, así como de este Consejo Consultivo. El artículo 58.3.c) de la Ley de Urbanismo en la redacción actual dispone: "La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar". Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 RUCYL sobre "Modificaciones de espacios libres y equipamientos".

De este modo, el tradicional plus de control al que se sometían las modificaciones de las zonas verdes desde la óptica procedimental, se ciñe ahora a la intervención preceptiva de este Consejo Consultivo en la tramitación, de acuerdo con las funciones que le asigna su Ley reguladora, a través de la emisión del dictamen correspondiente, el cual, sin embargo, no es ya vinculante respecto a la solución a adoptar.

5ª.- Sentado lo anterior, consta en el expediente que el 3 de noviembre de 2014 el Ayuntamiento presentó un escrito en la Delegación Territorial de xxx2 en que se advertía de que se "ha dado cumplimiento al escrito remitido



por la Secretaría Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de fecha 4 de septiembre de 2014, (...), y una vez subsanadas las deficiencias puestas de manifiesto (...) sobre la alteración de espacios libres, se procede a la anulación de las modificaciones numeradas como nº 2 (espacio libre en la Plaza cc1) y nº 4 (reclasificación de espacio libre como residencial) (...)."

En virtud de las referidas anulaciones, el Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de xxx1 de 23 de octubre de 2014 cambia la denominación de la modificación puntual núm. 5, por "modificado nº 1 y refundido de la modificación puntual nº 5 de las Normas Urbanísticas de xxx1".

Por todo ello, las transformaciones que proponían la alteración de espacios libres públicos y zonas verdes dentro de la modificación puntual núm. 5 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1, han sido anuladas por el Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de xxx1 de 23 de octubre de 2014, por lo que no forman parte del procedimiento de modificación urbanística que se eleva para su aprobación a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, razón por la que no procede el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede emitir dictamen sobre la modificación puntual nº 5 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1 (xxx2).

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