



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de septiembre de 2014, ha examinado el *procedimiento relativo a la Modificación Puntual nº 14 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de xxxx, Sector MC-1*, 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 30 de julio de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la modificación puntual nº 14 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de xxxx, Sector MC-1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de agosto se procedió a darle entrada en el Registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 374/2014, 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 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. Rey Martínez.

Primero.- Mediante Acuerdo de Pleno de 14 de marzo de 2008, el Ayuntamiento de xxxx aprueba inicialmente la modificación puntual de sus Normas Subsidiarias de Planeamiento del Sector MC-1, promovida por qqqq, S.A.



Dicho Acuerdo se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de 15 de abril de 2008 y en el tablón de edictos del Ayuntamiento, sin que se hayan presentado alegaciones en dicho periodo.

Segundo.- Constan en el expediente los siguientes informes:

- Informe del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento, de 22 de enero de 2008, en el que señala que la modificación no afecta a ninguna carretera de titularidad autonómica.

- Informe favorable de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, aprobado en sesión del 6 de marzo de 2008.

Tercero.- El 12 de diciembre de 2009 el Pleno del Ayuntamiento aprueba provisionalmente la modificación puntual propuesta y remitir la modificación de las Normas Urbanísticas Municipales a la Comisión Territorial de Urbanismo para su aprobación definitiva.

Cuarto.- Mediante escrito de 9 de junio de 2010 (notificado el 16 de junio) el Jefe del Servicio Territorial de Fomento comunica al Ayuntamiento que la documentación remitida para la aprobación definitiva de la modificación de las Normas Subsidiarias Municipales no está completa. A tal efecto, señala:

- Que debe proceder de acuerdo con lo indicado en el informe de 4 de junio de 2010, de la Sección de Protección Civil de la Delegación Territorial de xxxx1. En dicho informe se indica que en el municipio de xxxx, "conforme al Plan de Inundaciones de Castilla y León (INUNCYL) (...), a los efectos de riesgo poblacional de inundaciones, la localidad de xxxx tiene un `riesgo poblacional bajo´; y añade que la modificación propuesta debe contener un análisis de los riesgos naturales y tecnológicos en los que puedan afectar al objeto de la modificación, justificando al respecto la viabilidad de la actuación propuesta.

- Que no consta en el expediente solicitud de informe a la Diputación Provincial ni solicitud ni informe de la Confederación Hidrográfica correspondiente.



Quinto.- La empresa solicitante de la modificación presenta un informe relativo a las cuestiones solicitadas y un informe geotécnico del Sector MC-1, que se adjuntan al expediente.

El 7 de marzo de 2011 el Ayuntamiento remite al Servicio Territorial de Fomento el informe, incompleto, de la Confederación Hidrográfica del xxxx2 de 26 de marzo de 2008.

Sexto.- El 5 de abril de 2011 el secretario de la Comisión Territorial de Urbanismo comunica al Ayuntamiento (escrito notificado el 11 de abril) que la tramitación del procedimiento de modificación ha de ajustarse a lo previsto en los artículos 50 y siguientes de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre urbanismo y suelo, en los artículos 149 y siguientes del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, en la redacción dada por el Decreto 45/2009, de 9 de julio, y en la Instrucción Técnica Urbanística, aprobada por la Orden FOM/208/2011, de 22 de febrero. Así, expone que debe procederse a la adecuada publicidad del acuerdo de aprobación inicial de la modificación, a la solicitud de los preceptivos informes sectoriales (ponencia técnica de la Comisión Territorial de Urbanismo, Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, informe de la Subdelegación del Gobierno) y a la incorporación de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores al inicio de la modificación.

Solicita, por ello, al Ayuntamiento que complete el expediente en los términos referidos, lo que exige la retroacción del procedimiento.

Séptimo.- Con posterioridad se aportan por el Ayuntamiento los siguientes informes:

- Informe desfavorable de la Diputación Provincial de xxxx1 de 18 de enero de 2008. En dicho informe se señala lo siguiente:

“Primero: No se acompañan las modificaciones del planeamiento general que afectan a la modificación.



»Segundo: el plazo de estructura catastral no se corresponde con el correspondiente de planeamiento urbanístico.

»Tercero: No se cuantifica superficialmente la clasificación del suelo existente y propuesta en todos sus ámbitos.

»Cuarto: No se justifica claramente la edificabilidad permitida antes y después de la modificación y la proveniente de la anterior unidad de actuación U.A.1.

»Quinto: Existe confusión en la nueva ordenanza aplicable que se titula MC-1 y se señala como residencial intensivo.

»Sexto: No se acota la volumetría de la nueva ordenación.

»Séptimo: Existen discrepancias en la documentación en la situación del equipamiento cultural y social como uso.

»Octavo: La modificación parece afectar y modificar zonas verdes, por lo que será de aplicación el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en cuanto a tramitación ante la Comunidad Autónoma y sustitución de superficie clasificada. (...)"

- Informe favorable del Área de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno en xxxx1 de 16 de enero de 2012, en el que se indica que la modificación del instrumento de planeamiento urbanístico no altera lo previsto en relación con posibles afecciones a la infraestructura energética básica.

- Informe de la Delegación de Economía y Hacienda de la Subdelegación del Gobierno en xxxx1, de 19 de enero de 2012, favorable a la modificación.

Octavo.- La aprobación inicial de la modificación de las Normas Subsidiarias Municipales se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León el 28 de febrero de 2012, en el dddd el 17 de febrero de 2012, en la web del Ayuntamiento y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. No consta la presentación de alegaciones.



Noveno.- Obra incorporada al expediente una relación de todas las fincas y propietarios afectados por la modificación, correspondientes a los cinco años anteriores.

Décimo.- El 5 de junio de 2013 el Pleno del Ayuntamiento, subsanadas las deficiencias advertidas por la Comisión Territorial de Urbanismo, acuerda aprobar provisionalmente la modificación de las Normas Subsidiarias de xxxx, Sector MC-1, y remitir el expediente a la Comisión Territorial de Urbanismo para su aprobación definitiva.

Decimoprimer.- El 10 de julio de 2013 el secretario de la Comisión Territorial de Urbanismo requiere al Ayuntamiento (la notificación se efectúa el 17 de julio) la aportación de la siguiente documentación:

- Certificado de la secretaría del Ayuntamiento del periodo de exposición pública del instrumento de planeamiento en la página web del Ayuntamiento o, en su caso, de la Diputación Provincial, en el Boletín Oficial de Castilla y León y en uno de los periódicos de mayor tirada de la provincia, y en el tablón de edictos del Ayuntamiento, así como de las alegaciones presentadas.

- Aclaración del carácter ordinario o extraordinario de la sesión plenaria en la que se acordó la aprobación inicial.

- Certificado de la secretaría del Ayuntamiento de la correspondencia entre el documento técnico en soporte papel y el soporte informático remitidos para aprobación definitiva.

Consta la presentación de dicha documentación por el Ayuntamiento.

Decimosegundo.- El 20 de septiembre de 2013 el secretario de la Comisión Territorial de Urbanismo requiere al Ayuntamiento (la notificación se efectúa el 24 de septiembre) la siguiente documentación:

- La que acredite la representación que ostenta D. yyyy para actuar en nombre y representación de qqqq S.A., empresa solicitante de la modificación puntual en cuyo nombre actúa aquel.



- Informe completo de la Confederación Hidrográfica del xxxx2 de 18 de abril de 2008, que figura incompleto en el expediente.

- Finalmente, se recuerda al Ayuntamiento que la modificación se debe numerar de manera correlativa respecto de las modificaciones aprobadas definitivamente.

El 24 de octubre de 2013 el Ayuntamiento presenta la escritura de elevación a públicos del nombramiento de administradores solidarios de la empresa y el informe completo, favorable, de la Confederación Hidrográfica del xxxx2.

Decimotercero.- El 26 de noviembre de 2013 el secretario de la Comisión Territorial de Urbanismo requiere al Ayuntamiento (la notificación se realiza el 29 de noviembre) para que aporte el convenio urbanístico relativo a la construcción del albergue municipal afectado por la modificación puntual propuesta, así como la documentación relativa al procedimiento de aprobación de éste. Igualmente se le requiere para que selle la documentación presentada.

El 16 de diciembre de 2013 el Ayuntamiento subsana las deficiencias formales y aporta un certificado del secretario del Ayuntamiento, de 10 de diciembre de 2013, en el que se hace constar que "De acuerdo con los antecedentes obrantes en esta Secretaría de mi cargo, si bien es cierto que en el expediente de modificación puntual Normas Subsidiarias Municipales, Sector MC-1, Ayuntamiento de xxxx, solicitada por D. yyyy, en nombre y representación de qqqq S.A., expte. 250/10, constan disposiciones incluidas en acta que hablan de convenio firmado con la empresa para la construcción de un albergue, éste no es un convenio urbanístico de planeamiento, sino de permuta, por lo que no está sujeto a los artículos de la normativa urbanística citados en el requerimiento de documentación del Servicio Territorial de Fomento para su aprobación definitiva de fecha 26 de noviembre de 2013".

Decimocuarto.- El 10 de febrero de 2014 el Servicio Territorial de Fomento emite un informe desfavorable a la "propuesta de modificación en lo que se refiere al ámbito de supresión del uso de zona verde por vial" y "la propuesta de modificación en base a (sic) lo determinado por el artículo 54.2.b) de la LUCyL y el artículo 161.3.b) del RUCyL (...) para que el Ayuntamiento



subsane las deficiencias observadas y eleve de nuevo el instrumento en el plazo de tres meses a contar desde la recepción del acuerdo”.

Decimoquinto.- El 27 de febrero de 2014 la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo realiza la siguiente propuesta, en lo que se refiere a la modificación de zonas verdes:

“(…) de conformidad con los planos aportados al expediente y aunque en el objeto de la modificación contenida en la Memoria informativa y vinculante no se cite en ningún momento, la modificación incluye entre su objeto la supresión de zona verde y propone que el uso de esos terrenos se destine a una vía pública de nueva apertura, ya que la misma vía se suprimió en la Modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal del Ayuntamiento de xxxx, que afectó al entorno inmediato de la U.A.-1, aprobada por Acuerdo de 30 de junio de 2002, de la Comisión Territorial de Urbanismo de xxxx1 (BOCyL nº 6/2005, de 11 de enero de 2005) en el que se manifiesta lo que a continuación se reproduce: `La modificación tiene por objeto eliminar parte de la vía de comunicación prevista entre la U.A.-1 y la Plaza de España, prevista en la Modificación aprobada el 5 de junio de 1997, por no ser viable, dejando la superficie que ocupaba como zona verde´. Es decir, es un supuesto del artículo 172 del RUCyL.

(…)

» (….) lo que se propone es sustituir el uso de zonas verdes por el uso de vial en el ámbito objetivo de esta modificación, sin que en el documento técnico se incluya motivación alguna de las causas justificativas de la decisión adoptada (…).

(…)

»(…) A estos efectos, para que se eleve al Consejo Consultivo la citada consulta, se propone dictaminar desfavorablemente la propuesta de modificación nº 14 (MC-1) en el ámbito de la modificación referido a la supresión del uso de la zona verde por vial”.



Asimismo, acuerda suspender la aprobación definitiva del resto de modificaciones propuestas para que el Ayuntamiento proceda a la subsanación de las deficiencias advertidas.

Dicho acuerdo se notifica al Ayuntamiento el 14 de marzo de 2014.

No consta en el expediente remitido que se haya procedido a la subsanación de las deficiencias indicadas.

Decimosexto.- El 9 de abril de 2014 el secretario de la Comisión Territorial de Urbanismo comunica el acuerdo a la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, a los efectos de solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Decimoséptimo.- El 21 de julio de 2014 el Consejero de Fomento y Medio Ambiente solicita el preceptivo dictamen.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- La consulta versa sobre el expediente relativo a la aprobación de la modificación puntual nº 14, Sector MC-1, de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de xxxx.

Elaboradas las modificaciones puntuales, la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo requiere dictamen al Consejo Consultivo, al tratarse de una modificación en el planeamiento urbanístico que contiene una supresión del uso de zonas verdes.

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 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 xxxx, a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, órgano competente de la Administración Autonómica, a tenor de lo dispuesto en los artículos 58 y 138.2.b) de la Ley 5/1999 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León; los artículos 160 y 161.3 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 procedimiento seguido para la aprobación de la modificación puntual nº 14 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de xxxx, este Consejo Consultivo considera que se han observado las prescripciones legalmente establecidas en el Capítulo V del Título II de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y en el mismo capítulo y título del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

5ª.- En cuanto al fondo de la cuestión, este Consejo ciñe su dictamen al análisis de los extremos en que la modificación proyectada afecta a zonas verdes o espacios libres.

La intervención de este Consejo Consultivo en los procedimientos que suponen alteraciones en zonas verdes o espacios libres tiene como objeto su protección. 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; y contribuyen a la corrección natural de los factores contaminantes que invaden las ciudades.

En este sentido, la protección de las zonas verdes encuentra cobertura en diversas previsiones constitucionales. Así, el artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona e 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.

Por su parte, el artículo 47 de la Norma Fundamental declara el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y una vivienda de tales características requiere un cierto entorno, un soporte de infraestructuras y servicios capaz de garantizar al usuario de la misma un mínimo de calidad de vida. Además, el precepto establece la obligación de los poderes públicos de establecer las condiciones y normas necesarias para hacer efectivo tal derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Ahora bien, estas razones que justifican el especial régimen de protección que el ordenamiento jurídico dispensa a estas zonas no deben entenderse como un obstáculo a la modificación de los espacios libres y zonas verdes, sino como un reconocimiento de su posible alteración, porque los intereses públicos deben ser valorados en su conjunto y desde distintas perspectivas, de forma que la especial garantía que se otorga a dichos espacios no tenga por consecuencia una inadmisibles petrificación del modelo urbano diseñado en un momento determinado. En tal sentido, debe reconocerse la legitimidad de la modificación e incluso de la supresión de tales espacios cuando así lo demuestren los intereses generales, en atención a las circunstancias concurrentes en cada supuesto, cuya ponderación corresponde a la Administración activa encargada de la política urbanística y de la ordenación del territorio de que se trate.

Por otra parte, al tratar de configurar los conceptos de espacio libre y zona verde, es importante mantener con rotundidad que no deben abordarse



desde una perspectiva únicamente cuantitativa, sino esencialmente cualitativa, por lo que resulta trascendente, no sólo su extensión superficial sino, fundamentalmente, su situación, debiendo tenerse presentes las circunstancias del caso y los distintos motivos de interés público que puedan respaldar u oponerse a la modificación. No cabe, por tanto, establecer unas reglas generales y puede admitirse como perfectamente lícita una reducción o supresión de un espacio libre, aunque no se complete con una superficie de igual extensión con diferente ubicación territorial (siempre que se respeten los estándares legales), en cuanto medie una justificación cumplida que acredite el carácter prescindible del espacio en relación con los intereses generales. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en dictámenes tales como el nº 4.358/1998, de 19 de noviembre de 1998; nº 2.217/1999, de 9 de septiembre de 1999; o 924/2000, de 6 de abril de 2000, entre otros.

De la misma forma, el hecho de que se prevea la reubicación de la zona verde en otro lugar, con idéntica o superior extensión, no implica necesariamente que la modificación haya de ser admitida, porque puede resultar contraria a los intereses generales. En estos casos, partiendo de la base de que las zonas verdes y espacios libres son conceptos no sólo cuantitativos sino también cualitativos, hay que valorar factores tales como si su concentración o dispersión es adecuada para la función que cumplen y el uso al que se destinan, si el nuevo emplazamiento es mejor o, al menos, igualmente adecuado y, en general, todos aquellos aspectos que, como la configuración del terreno, puedan ser relevantes.

6ª.- En el presente caso, según ponen de manifiesto la Diputación de xxx1 en su informe y la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo en su propuesta, de conformidad con los planos aportados al expediente y aunque la Memoria no lo cite en ningún momento, en la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal se prevé la supresión del uso de una zona verde para sustituirlo por un vial de nueva apertura, que se suprimió en la modificación aprobada en 2002.

Como se ha expuesto anteriormente, la supresión, e incluso la reducción, de una zona verde exige una adecuada justificación que acredite el carácter prescindible de dicha zona en relación con los intereses generales. Y tal justificación no obra en el expediente remitido ni consta que se haya



aportado por el Ayuntamiento tras la notificación del acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo efectuada el 14 de marzo de 2014.

La falta de motivación de la modificación propuesta, en relación con la supresión de una zona verde, determina que este Consejo Consultivo informe desfavorablemente la modificación referida.

III CONCLUSIONES

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

No procede aprobar la modificación puntual nº 14, Sector MC-1, de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de xxxx, en lo relativo a la supresión de la zona verde.

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