



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 28 de enero de 2015, ha examinado el *procedimiento de modificación puntual 3-13, de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1*, 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 19 de diciembre de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la modificación puntual 3-13 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de diciembre de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 611/2014, 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 12 de noviembre de 2013 la secretaria del Ayuntamiento informa, a solicitud de la Alcaldesa de xxx1, sobre los diferentes procedimientos a seguir para la modificación de las Normas Urbanísticas Municipales.



Segundo.- El 13 de noviembre la Alcaldesa de xxx1 dispone que se inicie la elaboración de la modificación de las Normas Urbanísticas Municipales del municipio.

Tercero.- En informe propuesta de 18 de noviembre de 2013 se propone aprobar inicialmente las modificaciones puntuales número 1-13, 2-13 y 3-13 de las Normas Urbanísticas Municipales.

Cuarto.- El 25 de noviembre la Comisión Informativa de Urbanismo, Obras y Servicios Municipales y Medio Ambiente aprueba inicialmente las modificaciones puntuales

Quinto.- El 27 de noviembre el Pleno del Ayuntamiento acuerda la aprobación inicial de las modificaciones puntuales de las Normas Urbanísticas Municipales, suspende el otorgamiento de licencias para las áreas del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente y abre un trámite de información pública.

Sexto.- El 2 de diciembre la Subdelegación del Gobierno en xxx2 informa que no dispone de los medios técnicos ni humanos apropiados para poder emitir con las debidas garantías el informe a que se refieren el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero y la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Séptimo.- El 11 de diciembre de 2013 la Jefa del Servicio Territorial de Cultura informa que las modificaciones puntuales propuestas no tienen afección sobre el patrimonio cultural.

Octavo.- El 28 de enero de 2014 Ecologistas en Acción xxx2 presenta alegaciones. Considera que las autorizaciones de casetas de aperos de labranza sin detallar sus condiciones físicas, pueden ser contrarias al ordenamiento urbanístico, y que debe admitirse la construcción de vivienda aislada vinculada a usos agrarios únicamente cuando se justifique su necesidad.

Noveno.- El 12 de febrero de 2014 el Jefe de Servicio Territorial de Fomento informa favorablemente la modificación 2-13 y realiza diversas objeciones técnicas a la redacción de las modificaciones puntuales 1-13 y 3-13.



El informe relativo a la modificación puntual 3-13 advierte al Ayuntamiento que debe recabarse dictamen al Consejo Consultivo, al tratarse ésta de una modificación en el planeamiento urbanístico que tiene una zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos, tal como establece el artículo 4.1. i) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Décimo.- El 8 de abril de 2014 el arquitecto redactor de la modificación puntual informa que debe estimarse la alegación formulada por Ecologistas en Acción xxx2, y propone sustituir el párrafo final del apartado 9 por el siguiente: "Aquellas construcciones que las incumplan serán consideradas a todos los efectos como usos fuera de ordenación. Estarán sometidas al cumplimiento de las obligaciones fiscales o de cualquier otra índole que la legislación vigente prevea para el resto de construcciones. En ellas únicamente serán autorizables las obras de reparación y consolidación que se determinan en el artículo 185 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León".

Decimoprimer.- Remitida al Consejo Consultivo de Castilla y León la modificación puntual 3-13, el 2 de abril, se acuerda no admitir a trámite la solicitud de dictamen al considerarse que el procedimiento está incompleto.

Decimosegundo.- Solicitado nuevo dictamen al Consejo Consultivo, mediante Acuerdo de 19 de junio de 2014 se devuelve el expediente al Ayuntamiento solicitante para que finalice la tramitación del procedimiento. Se considera que falta la propuesta de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo sobre su aprobación definitiva.

Decimotercero.- Finalizado el periodo de información pública, el 3 de octubre de 2014 el Pleno del Ayuntamiento aprueba provisionalmente la modificación puntual 3-13 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1.

El acuerdo de aprobación provisional fue notificado a los órganos que emitieron informe.

Decimocuarto.- El 3 de noviembre el Jefe de Servicio Territorial de Fomento de xxx2 informa favorablemente la aprobación definitiva.



Decimoquinto.- El 12 de noviembre de 2014 la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo informa favorablemente la aprobación definitiva de la modificación puntual 3-13 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- La consulta versa sobre el expediente relativo a la del procedimiento de aprobación de la modificación puntual 3-13, de las Normas-Urbanísticas Municipales de xxx1.

Elaboradas las modificaciones puntuales de número 1-13, 2-13 y 3-13, únicamente esta última requiere dictamen al Consejo Consultivo, al tratarse de una modificación en el planeamiento urbanístico que tiene una zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos. Por ello dicha modificación ha sido objeto de una tramitación separada.

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 procedimiento seguido para la aprobación de la modificación puntual 3-13 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de xxx1, 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 citado Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

5ª.- 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.

6ª.- Sentado lo anterior, la modificación objeto de dictamen requiere analizar las dos cuestiones siguientes: su justificación y su incidencia en la ordenación de las zonas verdes y espacios libres.

En cuanto a la justificación, puede recordarse la Sentencia del Tribunal Supremo 25 de abril de 1986 sobre que “la concreción de lo que sea el interés general corresponde en principio a la Administración y ésta debe prosperar mientras no se demuestre que infringe el ordenamiento o está viciada de desviación de poder”.

En el supuesto que se dictamina, la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales consta amplia y detalladamente justificada en los diversos informes obrantes en el expediente. Se trata de “recalificar como suelo



residencial o como viario público tres parcelas actualmente calificadas como espacio libre público dada su nula utilidad y en algún caso la dificultad de su obtención, y califica como espacio libre público unos terrenos actualmente calificados como viario público". Se pretende "modificar aspectos de la ordenación actual que han demostrado resultar inadecuados con criterios de optimización de las reservas de suelo para dotaciones públicas".

A la vista de lo expuesto, se considera suficiente la justificación de la presente modificación que consta en el expediente, que se encuentra respaldada por los diferentes informes emitidos durante la tramitación del procedimiento.

Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, ha de señalarse que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, según el cual:

"La aprobación de las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico que alteren los espacios libres públicos o los equipamientos públicos, tanto existentes como previstos en el planeamiento, requiere que la superficie de espacio libre o de equipamiento que se destine a otro uso sea sustituida por una nueva superficie con la misma calificación y equivalente superficie y funcionalidad, situada:

»a) Cuando se trate de suelo urbano consolidado, en la misma unidad urbana o bien en un sector de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable colindante, pero sin disminuir los espacios libres y equipamientos públicos propios de dicho sector.

»b) Cuando se trate de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable, en el mismo sector, o de ser imposible en un sector próximo, pero sin disminuir sus propios espacios libres y equipamientos públicos".

Según consta en el expediente, en la modificación puntual 3-13 la superficie de terrenos actualmente calificados como espacio libre público que pasan a otros usos es de 207,31 m² en la calle de cc1; 1.291,44 m² en la calle cc2 y 205,22 m² en la travesía cc3, lo que supone un total de 1.703,97 m². La superficie que pasará a calificarse como espacio libre público es de 1.738,67 m², por tanto mayor a la superficie que sustituye. Su funcionalidad es superior,



puesto que dos de las áreas suprimidas resultan ser espacios residuales y la tercera una calle, mientras que la nueva zona verde resulta ser un parque urbano de nueva creación.

Se indica expresamente en el informe de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo que no se produce disminución de los espacios libres públicos (actual: 1.703,97 m² y modificado: 1.738,67 m²), y que no se produce incremento del volumen edificable o de densidad de población.

Por ello, este Consejo Consultivo considera que ha quedado acreditada la necesidad de la modificación propuesta y que en ésta se han observado las disposiciones vigentes relativas a la ordenación de las zonas verdes o espacios libres existentes o previstos en el planeamiento.

III CONCLUSIONES

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

Puede aprobarse la modificación puntual 3-13 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1.

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