



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de julio de 2015, ha examinado el *procedimiento relativo a la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1*, 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 26 de junio de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1, relativa a la ordenación del sector SUNC-13*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 248/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa reducción 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. Rey Martínez.

Primero.- El 19 de septiembre de 2012 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 documentación relativa a la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de dicha localidad presentada por D. yyy1, en calidad de gerente de la comunidad de derechos de propietarios del SUNC-



13, que tiene por objeto establecer una nueva ordenación detallada del sector para adaptarse a dos infraestructuras existentes.

La documentación es objeto de los preceptivos informes:

1.- Subdelegación de Gobierno en xxxx2, Dependencia de Industria y Energía, de 26 de noviembre de 2013, emitido en sentido favorable.

2.- Diputación Provincial de xxxx2 de 27 de enero de 2014, emitido en sentido favorable.

3.- Comisión de Patrimonio de la Junta de Castilla y León de 11 de noviembre de 2013, que ha devuelto el expediente por entender que no necesita ser informado por ella.

4.- Confederación Hidrográfica del Duero, de 21 de febrero de 2014, emitido en sentido favorable.

5.- Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 11 de marzo de 2014, que plantea los siguientes cambios:

»Mantener el número de viviendas (50 viv./Ha) aumentando la edificabilidad destinada a uso lucrativo. Para ello se pasa de 0,65 m²/m² (actual) a 0,70 m²/m².

»Disminuir el porcentaje obligado de otros usos del 20% al 10, cumpliendo así, y en todo caso, el mínimo establecido para este fin por la legislación vigente (art. 86.2 del RUCYL).

»Modificar las parcelas destinadas uso RUH, acomodándolas a la zona donde actualmente existe tal tipo de edificación, muy escasa respecto a la edificación en altura existente en el entorno del sector”.

Segundo.- El 26 de septiembre de 2013 el Pleno del Ayuntamiento acuerda por mayoría absoluta, a propuesta de la Comisión Informativa de Urbanismo, Vivienda, Obras e Infraestructuras, la aprobación inicial del proyecto de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 y abre un trámite de información pública.



En dicho trámite presenta alegaciones D. xxx1, en las que señala que la modificación del planeamiento no cumple con los principios económicos y constitucionales de la política económica y social desarrollados por el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ni con el desarrollo de los mismos realizados en la legislación urbanística autonómica, pues entiende que la modificación planteada no cumple con el precepto básico del interés general al establecer una ordenación que impide la consecución de derechos urbanísticos de una parcela clasificada como suelo urbano a la que se deniega el acceso público, así como tampoco con el principio de cohesión social de la población al no garantizar la integración de la parcela colindante con la red viaria con condiciones óptimas de accesibilidad y funcionalidad. Por último, alega que en la modificación no se ha realizado correctamente el trámite ambiental.

Tercero.- El 31 de julio de 2014 el Pleno del Ayuntamiento acuerda por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, a propuesta de la Comisión Informativa de Urbanismo, Vivienda, Obras e Infraestructuras, la aprobación provisional del proyecto de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1, relativa a la ordenación del sector SUNC-13.

Cuarto.- El 16 de septiembre de 2014 la Dirección General de Vivienda Arquitectura y Urbanismo formula propuesta de no informar favorablemente la modificación definitiva del proyecto de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1, conforme al documento aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento, en tanto no se subsane la deficiencia indicada en el informe del Servicio de Urbanismo. En dicho informe se indica:

“1.- En la nueva ordenación detallada los viarios deberán ajustarse a las determinaciones establecidas en el propio plan general, Sección 1ª. Red Viaria en el Suelo Urbano y en el Suelo Urbanizable (...). Si bien es que en las calles locales se puede no segregar necesariamente el espacio destinado al tráfico rodado y al peatonal mediante mecanismos de coexistencia, no tiene sentido alguno un viario que lo segregue únicamente en uno de sus lados. Por tanto el viario que bordea las parcelas EL-EQ y EQ-PR deberá de disponer de su correspondiente acera. Dado que existe una parcela de uso comercial, no parece que ese espacio pueda ser considerado como una ‘gran rotonda’.



»2.- En cuanto a la reserva de plazas de aparcamiento, la modificación se acoge al apartado 3.b del art. 104 del RUCyL, que permite la reducción en las de uso público en función de las condiciones de ocupación y capacidad del entorno.

»Dicho apartado establece que es posible dicha reducción siempre que un estudio técnico acredite que existen suficientes plazas de aparcamiento en las unidades colindantes con el sector.

»El documento presentado carece de estudio técnico justificando la reducción en que al estar el sector en el borde del término municipal, la densidad de la edificación y la red viaria colindante, éste tiene espacio suficiente para cubrir sus necesidades propias. La combinación de escasez de viviendas y abundancia de calzadas permite la aplicación de la reducción de plazas públicas de aparcamiento sin problema ninguno.

»Deberá presentarse por tanto un estudio técnico que acredite que efectivamente existen suficientes plazas de aparcamiento en las unidades urbanas colindantes con el sector”.

Quinto.- El Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, en sesión celebrada el 24 de septiembre de 2014, acuerda no informar favorablemente la aprobación definitiva del proyecto de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 hasta tanto no subsanen las deficiencias señaladas, así como que se incorpore en la memoria vinculante una justificación de la ausencia de afección de la modificación sobre áreas sometidas a riesgos naturales y tecnológicos.

Sexto.- El 29 de enero de 2015 el Pleno del Ayuntamiento de xxxx1 acuerda la aprobación del documento una vez realizadas las subsanaciones indicadas.

Séptimo.- El 21 de abril la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo formula propuesta de informar favorablemente la modificación definitiva del proyecto de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1, relativa a la ordenación del sector SUNC-13, conforme al documento aprobado por el Ayuntamiento.



Octavo.- El 29 de abril el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio informa favorablemente la aprobación definitiva de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 y señala que deberán refundirse las subsanaciones presentadas con el primer documento, conformando un texto refundido, y someterse a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Noveno.- El 30 de abril el texto refundido es sometido al Pleno del Ayuntamiento y el 11 de mayo tienen entrada en el registro único de Agricultura, Ganadería y Fomento y Medio Ambiente tres ejemplares del texto refundido, que se informa favorablemente por la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo el 22 de mayo.

Décimo.- El 8 de junio de 2015 la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo formula propuesta de orden por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1, relativa a la ordenación del sector SUNC-13.

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 al procedimiento de aprobación de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 del sector SUNC-13.

La modificación afecta a determinaciones de ordenación general, como son la delimitación de un sistema general de espacios libres públicos incluidos en el sector o la densidad máxima del mismo.

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, 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 xxxx1 (más de 20.000 habitantes), al Consejero de Fomento y Medio Ambiente, tal y como establecen el artículo 136.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, 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 Decreto 34/2011, de 7 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

4ª.- En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación puntual del sector SUNC-13, 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 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León 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 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 afecta al sector SUNC-13 y está amplia y detalladamente justificada en los diversos informes obrantes en el expediente en los que se indica lo siguiente:

“En el caso presente, las cargas que suponen al sector los espacios libres, tanto a nivel de sistema general como local, y que son en superficie casi el triple a las que por aplicación de la Ley corresponde, así como la existencia de dos vanos de apoyo (nos. 122 y 123) de la línea xxxx2-132 KV xxxx3-xxxx4, que además es coincidente en su trazado con una tubería de suministro de agua al término municipal de xxxx5 y propiedad de su Excmo. Ayuntamiento, hacen muy difícil el desarrollo del sector, más aún en las condiciones económicas actuales.

»Tanto el tendido como la línea cortan en línea recta el sector en sentido norte-noreste a sur-suroeste por encima de parcelas edificables, lo que, además de obligar al soterramiento de la línea de alta, éste, y la conducción de agua a xxxx5, han de hacerlo siguiendo una línea quebrada, que, además de ser muy onerosa, implica recolocar una tubería cuyo propietario es otro Ayuntamiento”.

Así pues, se trata de “la necesidad de modificación de diversos aspectos como la implantación y modificación de infraestructura eléctrica y abastecimiento de agua, ordenanzas zonales u ordenación morfo-tipológica del ámbito”. El interés público de la modificación se basa en la mejora del diseño de la unidad y en la mejor integración de los servicios urbanísticos en el mismo.

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, la modificación puntual propuesta consiste en una modificación del sistema general de espacios libres y la superficie se incrementa en dos metros cuadrados, pues se pasa de 2.455,86 a 2.457,45 m², dentro del mismo sector manteniendo la funcionalidad inicial.

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 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 relativa a la ordenación del sector SUNC-13.

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