



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 4 de mayo de 2017, ha examinado el *procedimiento de modificación puntual nº 13 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal 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 7 de abril de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de modificación puntual nº 13 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de xxxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 10 de abril de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 156/2017, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Sobrini Lacruz.

**Primero.-** El 7 de enero de 2016 el Alcalde del Ayuntamiento de xxxx1, "Visto el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación en sesión ordinaria celebrada el 28 de octubre de 2015 y visto que la localidad de xxxx2 carece de equipamientos públicos y dotaciones urbanísticas ubicados en suelo urbano", solicita un informe de Secretaría sobre la legislación aplicable y el procedimiento

a seguir para aprobar la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

El mismo día 7 de enero se emite el informe solicitado.

**Segundo.-** Consta en el expediente certificación registral de dos fincas ubicadas en la localidad de xxxx2.

**Tercero.-** Mediante escrito de 27 de mayo el Alcalde solicita los informes previstos en el artículo 52.4 de la Ley de Urbanismo y 153 del Reglamento de Urbanismo, a la Subdelegación del Gobierno en xxxx3, a la Confederación Hidrográfica del Duero, a la Unidad de Carreteras de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, a la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de industria, Turismo y Comercio, a la Agencia de Protección Civil de la Junta de Castilla y León, a los Servicios Territoriales de Fomento, de Medio Ambiente (Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo) y de Cultura (Comisión Territorial de Patrimonio) de xxxx3 y a la Diputación Provincial.

**Cuarto.-** El 1 de junio el Pleno del Ayuntamiento acuerda aprobar inicialmente la Modificación Puntual nº 13, "Dotación de Equipamientos en la localidad de xxxx2", de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal y abrir un periodo de información pública.

El Acuerdo se publica en el Diario vvvv de xxxx3 el 3 de junio, en el Boletín Oficial de Castilla y León y en la página web del Ayuntamiento el 8 de junio y en el Boletín Oficial de la Provincia el 10 de junio.

No consta la presentación de alegaciones.

**Quinto.-** Obran en el expediente los siguientes informes:

- Informe del Jefe de Servicio de Protección y Asistencia Ciudadana de la Agencia de Protección Civil de 6 de junio, sobre los riesgos/peligrosidades que afectan a la actuación urbanística.

- Escrito de la Subdelegada del Gobierno en xxxx3, firmado el 7 de junio, en el que comunica que "este Centro no dispone de 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, y el Decreto 22/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y la Orden FYM/238/2016, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016”.

- Informe del Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero de 17 de junio, favorable a la modificación puntual propuesta.

- Informe del Presidente accidental de la Diputación Provincial de 7 de julio, en el que se comunica que “el citado instrumento de planeamiento urbanístico no afecta a carreteras de la Red Provincial y, además, con carácter orientativo, se ha emitido informe por el técnico del Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios, en el que se detalla que “no opone objeción alguna al documento dispuesto para su aprobación inicial”.

- Notificación del secretario de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de xxxx3 de 26 de julio, en la que comunica que en tal fecha se ha acordado “Declarar concluida la intervención arqueológica [autorizada con carácter preventivo vinculada a la citada modificación puntual] y aprobar su memoria final (...), no apreciándose ninguna circunstancia que impida la reclasificación prevista en relación con la protección del patrimonio cultural”.

- Informe del Servicio Territorial de Fomento de 29 de julio, en el que se advierte de la necesidad de aportar “plano de clasificación del suelo del término municipal correspondiente al estado actual de la modificación puntual nº 17 (sic) de las NN.SS. “Texto refundido Adaptación del Suelo Rústico a la LUCyL. Supresión SR-Ca”.

- Informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental, fechado en julio de 2016 y recibido en el Ayuntamiento el 7 de septiembre, desfavorable a la modificación propuesta. Se manifiesta que, “dado que [las actuaciones] se encuentran parcialmente afectadas por la zona de servidumbre y la zona de limitación a la edificabilidad (art. 31 y 33 respectivamente de la Ley 37/2015, [de 29 de septiembre, de Carreteras]), deberá adecuarse el contenido de los planos y la memoria de la modificación

puntual a las limitaciones de la propiedad establecidas en la sección 1ª del capítulo III de la Ley 37/2015, de Carreteras”.

- Convenio urbanístico de planeamiento para la obtención de dotaciones urbanísticas públicas en la localidad de xxxx2, en el término municipal de xxxx2, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 27 de julio y publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León el 22 de agosto.

**Sexto.-** Por Orden FYM/1033/2016, de 29 de noviembre, se formula el informe ambiental estratégico de la modificación puntual nº 13 de las Normas Subsidiarias Municipales de xxxx2. En él se resuelve que “no es probable que vayan a producirse efectos significativos sobre el medio ambiente, siempre que se tenga en cuenta el contenido del informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental, por lo que no se considera necesaria la tramitación de la evaluación ambiental estratégica ordinaria (...)”. Dicha orden se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León el 19 de diciembre de 2016.

**Séptimo.-** El 16 de diciembre el director del equipo redactor de la modificación puntual emite informe sobre los informes recibidos.

**Octavo.-** El 21 de diciembre de 2016 el Pleno del Ayuntamiento acuerda “Introducir los cambios propuestos por el equipo redactor en su informe de 16 de diciembre de 2016 y, en su virtud, aprobar provisionalmente la modificación puntual número 13 `Dotación de equipamientos en la localidad de xxxx2´ de las Normas Subsidiarias Municipales” y remitir el expediente a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo para su aprobación definitiva.

Dicho acuerdo se remite a los órganos y Administraciones que emitieron informe.

**Noveno.-** En enero de 2017 (no consta fecha exacta), a la vista de las modificaciones introducidas por el Ayuntamiento, la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Oriental emite un informe favorable a la modificación propuesta, condicionado al cumplimiento de las prescripciones que enumera.

**Décimo.-** El 2 de marzo la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Fomento de xxxx3 emite informe favorable a la aprobación definitiva de la

modificación puntual propuesta. En dicho informe se advierte que “no se ha aportado plano de clasificación del suelo del término municipal correspondiente al estado actual de la modificación puntual nº 13 de las NNSS `Texto refundido Adaptación del Suelo Rústico a la LUCyL. Supresión SR-Ca´”, si bien manifiesta que “En cualquier caso, la categoría SR-Ca corresponde en la actualidad a Suelo Rústico con Protección Natural”.

**Decimoprimerο.-** El 14 de marzo la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo informa favorablemente la aprobación definitiva de la modificación urbanística.

**Decimosegundo.-** El 15 de marzo de 2017 la secretaria de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo remite el expediente a la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, a los efectos de solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

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 13 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de xxxx1.

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 diferente zonificación o uso urbanístico de espacios libres públicos.

**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 Consultivo 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, a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, órgano competente de la Administración Autonómica, a tenor de lo dispuesto en el artículo 160.1.a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante, Reglamento de Urbanismo), y en 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 13 de las Normas Subsidiarias de xxxx1, este Consejo Consultivo considera que se han observado las prescripciones legalmente establecidas en el capítulo V del título II de la Ley de Urbanismo y en el mismo capítulo y título del Reglamento de Urbanismo.

**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 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 (tras la modificación llevada a cabo por la Ley 7/2014, 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo) 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 eliminan por otros de superficie y funcionalidad similar, salvo cuando, en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución". Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo 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 dos cuestiones: 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 de 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 justificada en los diversos informes obrantes en el expediente.

En cuanto a la modificación relativa al espacio libre de uso público, consta en la Memoria justificativa que "Se suprime parte de un espacio libre, erróneamente señalado sobre la parcela catastral (...), de superficie de 146 m<sup>2</sup>, y se señalan dos nuevos espacios libres sobre las parcelas catastrales (...) y (...) de 800 y 303 m<sup>2</sup> respectivamente. La superficie total resultante de espacios libres en el núcleo de xxxx1 es de 1.133 m<sup>2</sup>, superior a los 450 m<sup>2</sup> reflejados en la memoria de las NNSS".

Por otra parte, según indica la Memoria, "En su conjunto, en el suelo urbano consolidado, la superficie edificable disminuye de 15.630 a 12.506 m<sup>2</sup>, por lo que, de acuerdo con el artículo 173 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, no resulta necesario incrementar las reservas de suelo para espacios libres públicos y demás dotaciones urbanísticas.

Por tanto, de la documentación analizada se infiere que la modificación propuesta no origina una disminución de los espacios libres existentes, sino un incremento de dichos espacios.

Está, pues, justificado el interés general de la modificación, además de constar un notable incremento de los espacios libres públicos, respaldado 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, 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”.

Por ello, este Consejo Consultivo considera que ha quedado acreditada la justificación, en lo que se refiere a la modificación de los espacios libres públicos, de la Modificación Puntual nº 13 propuesta y que en ésta se han observado las disposiciones vigentes relativas a la ordenación de los espacios libres públicos existentes o previstos en el planeamiento.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede aprobar la Modificación Puntual nº 13 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de xxxx1, en lo relativo a la modificación del espacio libre público.

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