



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

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

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 13 de septiembre de 2017, ha examinado el *expediente relativo a la modificación puntual 1-2016 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Gomezserracín (Segovia)*, 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 18 de agosto de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de modificación puntual 1-2016 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Gomezserracín (Segovia)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 22 de agosto de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 378/2017, 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. Amilivia González.

Primero.- El 26 de mayo de 2015 la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gomezserracín (Segovia) "Visto que mediante providencia de la Alcaldía de fecha 25 de mayo de 2015, se acreditó la necesidad de este Ayuntamiento de contratar el servicio de 'Redacción de la modificación puntual a las normas

subsidiarias de planeamiento municipal', relativa a la sustitución de varios espacios libres públicos residuales por uno único en terrenos de propiedad municipal ubicados en el actual sector U.E.4 de suelo urbano no consolidado y modificación del mismo a suelo urbano consolidado", 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 25 de julio se emite el informe solicitado.

Segundo.- El Alcalde solicita los informes previstos en el artículo 52.4 de la Ley de Urbanismo y 153 del Reglamento de Urbanismo, a los Servicios Territoriales de Fomento, de Medio Ambiente (Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo) y de Cultura (Comisión Territorial de Patrimonio) de Segovia, al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Confederación Hidrográfica del Duero) , a la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento, a la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Fomento, a la Subdelegación de Gobierno en Segovia, al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a la Agencia de Protección Civil de la Junta de Castilla y León, a la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y a la Diputación Provincial.

Tercero.- En la sesión extraordinaria, celebrada por el Pleno del Ayuntamiento el 1 de agosto de 2016, se acuerda aprobar inicialmente la modificación de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, abrir un período de información pública durante un período de dos meses, suspender el otorgamiento de determinadas licencias urbanísticas y solicitar los informes sectoriales pertinentes.

El Acuerdo se publica en la página web del Ayuntamiento el 8 de agosto, en el diario El Adelantado de Segovia el 9 de agosto y en Boletín Oficial de Castilla y León el 12 de agosto.

Durante el período de información pública D. Valentín Pérez Escolar presenta una alegación por la que se solicita que no se reduzca el ancho de la calle de 12 metros a 7 metros, que se mantengan las dimensiones de la acera y aparcamiento definidas en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal para las calles de 12 metros, que el espacio libre público esté delimitado por

aceras y cada una de las 4 parcelas posibles tengan accesos independientes a sus garajes.

Cuarto.- Obran en el expediente los siguientes informes:

- Escrito de la Subdelegada del Gobierno en Segovia, firmado el 5 de agosto, 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".

- Informe de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Segovia de 8 de agosto, que indica que la modificación prevista no tiene afección sobre el patrimonio cultural de Castilla y León.

- Informe del Jefe de Servicio de Protección y Asistencia Ciudadana de la Agencia de Protección Civil de 23 de agosto, sobre los riesgos/peligrosidades que afectan a la actuación urbanística.

- Informe del Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero de 26 de agosto, favorable a la modificación puntual propuesta, siempre que se cumplan los condicionantes expuestos en el informe pues se insta al Ayuntamiento a tramitar una modificación de las características de la concesión de aguas otorgada, en vista de que con los derechos disponibles en la actualidad no se puede hacer frente a nuevos incrementos de consumo como los previstos en la presente modificación.

- Informe de la Diputación de Segovia de 5 de octubre en el que se señala que el Técnico del Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Municipios no opone objeción alguna al documento dispuesto para su aprobación inicial.

- Informe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras de 7 de octubre, favorable a la modificación propuesta, independientemente de las solicitudes de autorización por obra contigua que deberá presentar a esta Sección por estar dentro de la zona de afección de la vía SG-333.

- Informe del Servicio Territorial de Fomento de 13 de octubre, en el que se advierte de la necesidad de aportar planos de los servicios urbanos existentes en la parcela objeto el cambio de categoría de Suelo Urbano No Consolidado a Suelo Urbano Consolidado. Concluye que el apartado MV.4.5 donde dice "(...) 'la superficie actual del sector UE-4 de suelo urbano consolidado (...)' deberá decir '(...) la superficie actual del sector UE-4 de suelo urbano no consolidado (...)".

- Informe de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental de 15 de noviembre, en el que se expone que no es previsible que la modificación puntual prevista pueda tener efectos significativos en el medio ambiente, por lo que no se puede incluir dentro del ámbito de aplicación de la ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Quinto.- El 4 de enero de 2017 el técnico redactor de la modificación puntual emite informe sobre las alegaciones presentadas en el que desestima la solicitud de que la calzada central prevista de 7 metros de ancho se sustituta por un sección de tipo vial de 12 metros de ancho y de que el espacio libre público quede delimitado por aceras y estima parcialmente la solicitud de que sus 4 posibles parcelas cuenten con acceso rodado.

Sexto.- El Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el 26 de enero de 2017, estima parcialmente las alegaciones presentadas por D. Valentín Pérez Escolar y acuerda la aprobación provisional de la modificación puntual 1-2016 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

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

Séptimo.- El 30 de mayo el Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero emite un informe favorable a la modificación propuesta, si bien insta al Ayuntamiento a tramitar una modificación de las características de la concesión de aguas otorgada en vista de que con los derechos disponibles en la actualidad no se puede hacer frente a nuevos incrementos de consumo como los previstos en la presente modificación.

Octavo.- El 5 de julio el Servicio Territorial de Fomento de Segovia emite informe favorable a la aprobación definitiva de la modificación puntual propuesta.

Noveno.- El 13 de julio la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo informa favorablemente la aprobación definitiva de la modificación urbanística.

Decimo.- El 14 de julio 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 1-2016 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Gomezserracín (Segovia).

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 Gomezserracín, 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 1-2016 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Gomezserracín, 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 eliminen 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 el informe del Servicio Territorial de Fomento que la redistribución propuesta reduce el número de estas zonas de 24 a 14 suprimiendo todos los espacios con superficie inferior a 100 m² debido a su escasa utilidad, manteniendo tan sólo uno con superficie inferior a 200 m², y así se evita en la configuración de los espacios resultantes la existencia de franjas estrechas, de tal modo que con la misma superficie dedicada a estas dotaciones se optimice su funcionalidad.

En la ordenación propuesta los espacios que sustituyen a los actuales se encuentran situados en suelo urbano consolidado, excepto la superficie de 3.214 m² que se ubica en suelo urbano no consolidado colindante, como reserva de espacio libre público suplementaria a la que corresponde al sector de acuerdo con el artículo 128 del Reglamento de Urbanismo, de tal modo que no se disminuye el espacio libre público, tal y como se indica en el artículo 172 de la citada norma.

De la documentación analizada se infiere que la modificación propuesta no origina una disminución de los espacios libres existentes.

Está, pues, justificado el interés general de la modificación, ya que con la nueva redistribución se optimiza la utilidad del espacio libre público y se evitan espacios con superficie inferior a 100 m² que carecen de funcionalidad.

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 1-2016 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 1-2016 de las Normas Urbanísticas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Gomezserracín (Segovia), en lo relativo a la modificación del espacio libre público.

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