



Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de octubre de 2017, ha examinado el *procedimiento de modificación nº 10 de las Normas Urbanísticas Municipales de Valverde de la Virgen (León)*, 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 24 de agosto de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la modificación puntual (número 10) de las Normas Urbanísticas Municipales de Valverde de la Virgen (León)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 386/2017 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 2 de diciembre de 2014 el Alcalde del Ayuntamiento de Valverde de la Virgen (León) resuelve decretar la tramitación, a instancia municipal, de la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales – NUM-, en el ámbito de “La Aldea de la Valdoncina-Travesía Los Perales”.

El 2 de diciembre de 2014 el Secretario del Ayuntamiento emite un informe sobre la legislación aplicable y el procedimiento a seguir.

Segundo.- El proyecto de modificación, cuyo objeto consiste en consolidar y adaptar las alineaciones de las NUM, corrigiendo la ubicación y dimensiones del vial denominado Travesía Los Perales, de acuerdo con las fachadas existentes y que se asemejan a las que refleja el parcelario catastral, en contraposición con lo reflejado en las actuales NUM, se remite al Servicio Territorial de Fomento de León para su tramitación.

Tercero.- Obran en el expediente los siguientes informes:

- Informe del Servicio Territorial de Fomento de 30 de enero de 2015, favorable a la modificación, por no afectar a carreteras titularidad de la Junta de Castilla y León.

- Informe de la Subdelegación del Gobierno en León –Dependencia de Industria y Energía-, de 2 de febrero, favorable a la modificación en lo relativo al ámbito de sus competencias.

- Nota interior de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León, en la que comunica que con fecha 25 de febrero dicho órgano ha informado favorablemente la modificación puntual propuesta.

- Informe de la Diputación Provincial de León, de 12 de marzo, en el que no se formulan objeciones.

- Informe de la Confederación Hidrográfica del Duero, de 4 de mayo, favorable a la modificación propuesta.

- Comunicación de la Demarcación de Carreteras del Estado, en la que se indica que no procede la emisión de informe.

- Informe del Servicio Territorial de Fomento, de 11 de mayo.

- Informe del Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, de 25 de agosto.

Cuarto.- El 30 de julio de 2015 el Pleno del Ayuntamiento de Valverde de la Virgen acuerda aprobar inicialmente la Modificación Puntual de las NUM y abrir un periodo de información pública de un mes.

El Acuerdo se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León el 12 de agosto, en el Diario de León el 4 de agosto y en la página web del Ayuntamiento.

No consta la presentación de alegaciones.

Quinto.- El 5 de noviembre el Pleno del Ayuntamiento acuerda aprobar provisionalmente la modificación puntual de las NUM y remitir el expediente a la Comisión Territorial de Urbanismo para su aprobación definitiva.

Sexto.- Recibida dicha documentación en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en León, y previo informe de 19 de septiembre de 2016, del Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, el 4 de abril de 2017 se emite informe ambiental estratégico por el Consejero de Fomento y Medio Ambiente, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 25 de abril.

Séptimo.- Previo requerimiento para que por parte del Ayuntamiento se plasme en la Memoria vinculante que el método elegido para la obtención de los terrenos es la expropiación forzosa, el 12 de julio de 2017 el Ayuntamiento de Valverde de la Virgen remite a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente certificado de aprobación provisional, en sesión extraordinaria y urgente celebrada el 6 de julio de 2017, de la modificación puntual número 10 de las NUM en el ámbito de La Aldea de la Valdoncina, Travesía Los Perales y tres ejemplares de la documentación técnica en papel y en formato digital.

Octavo.- El 18 de julio el Jefe de Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo y el 27 de julio la Secretaría del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio informan favorablemente la referida modificación puntual.

Noveno.- El 8 de agosto de 2017 se formula por la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo propuesta de orden por la que se aprueba definitivamente la modificación de las normas urbanísticas de Valverde de la Virgen (León), en el ámbito de la Aldea de Valdoncina, Travesía Los Perales.

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.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i).6º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, referido al supuesto de "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" correspondiendo a la Sección correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según 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.

2ª.- En cuanto al procedimiento seguido en la modificación puntual de las Normas Urbanísticas sometidas a dictamen, puede concluirse que se han observado, sustancialmente, las prescripciones establecidas en la normativa aplicable: aprobación inicial en el Pleno del Ayuntamiento; publicación de los anuncios; solicitud de los informes exigidos por el artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL); aprobación provisional de la modificación puntual y remisión del expediente a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Constan informes favorables respecto de la modificación, en los que se señala de modo expreso el cumplimiento del procedimiento normativamente establecido.

La competencia para la aprobación definitiva de la modificación urbanística que se propone corresponde, por razón de la población del municipio de Valverde de la Virgen, al Consejero de Fomento y Medio Ambiente, órgano competente de la Administración Autonómica, tal y como establece el artículo

160.1.b) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante RUCyL).

3ª.- En cuanto al fondo de la cuestión, la intervención de este Consejo Consultivo en los expedientes 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; 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 LUCyL afirma 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 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, 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 LUCyL 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 y de este Consejo Consultivo. Dicho precepto, en su redacción actual -dada por la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo-, establece que "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 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 en la tramitación de este Consejo Consultivo, 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 determinante de la solución a adoptar.

4ª.- 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, la Sentencia del Tribunal Supremo 25 de abril de 1986 declaró 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".

La Memoria vinculante incorporada al expediente señala que "Las Normas Urbanísticas Municipales de Valverde de la Virgen fijan la Travesía los Perales en la localidad de la Aldea de la Valdoncina, con una anchura de 6 m y una longitud aproximada de 40, que no se corresponde con el vial reflejado en el parcelario catastral, que es más coincidente con la realidad, aunque no completamente. De reproducir en el terreno la ubicación del vial según se grafía en la normativa vigente se produciría una ocupación de las parcelas ubicadas en su margen izquierdo, dando lugar además a una franja de dominio público entre las parcelas de la margen derecha y la alineación fijada en Normas.

»Se pretende, por tanto, a través de esta M.P. corregir las alineaciones fijadas para la Travesía los Perales, adaptando las mismas al parcelario catastral, y teniendo en cuenta el error que recoge el catastro considerando el dominio público correspondiente con la Travesía los Perales hasta el final de la parcela 12 del polígono de urbana 7534, cuando en realidad,

tal como se ha comprobado en el terreno, llegaría al borde de las parcelas 10 y 20.

»Por otra parte, en el entorno de este vial se encontraba la antigua parcela 907 del polígono 21, que era atravesada por un camino de 3m de anchura, prolongación de la traza de la travesía urbana, Travesía los Perales. El Ayuntamiento concedió Licencia de Segregación sobre esta parcela, dando lugar a tres parcelas, todas dentro del polígono de urbana 07534: la parcela 10, en la margen derecha, sobre la que se concede licencia para la ejecución de una vivienda unifamiliar finalizada en el año 2009, según datos catastrales, y las parcelas 20 y 21 en la margen izquierda, señalando en la segregación un cesión del vial entre ambos márgenes, con 6m de anchura, como ampliación del camino preexistente.

»Este vial reflejado en la segregación está actualmente consolidado por los cerramientos de las fincas y mojones que fijan las alineaciones de éstas. Por tanto, la actual delimitación del suelo urbano resulta incongruente con los datos catastrales y reales, ya que excluye parte de estas parcelas que, según los datos obrantes en este Ayuntamiento, deberían formar parte del Suelo Urbano de la localidad de La Aldea.

»Asimismo, se concretan los siguientes objetivos de la modificación:

»Es por ello que el objeto de esta M.P. será redefinir la ubicación y dimensiones del citado vial, con la consolidación de las alineaciones realmente existentes y las fachadas y amojonamientos reales, lo que supondrá un aumento del Suelo Urbano para incluir las parcelas anteriormente mencionadas procedentes de la segregación, así como la regularización de la superficie de la Travesía los Perales no incluida dentro del Suelo Urbano”.

La justificación que el Ayuntamiento invoca para la realización de la modificación propuesta viene avalada en la propuesta de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 18 de julio de 2017, en la que se informa favorablemente la aprobación definitiva de dicha modificación: “Respecto del contenido y justificación de la presente modificación, se estima que refleja adecuadamente sus determinaciones y, en especial, los cambios que se introducen en las determinaciones vigentes, y no se aprecia influencia alguna

sobre el modelo territorial ni supone una modificación sustancial de la ordenación general vigente”.

- 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 RUCyL, 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”.

En concreto, tal y como se señala en la referida propuesta de 18 de julio de 2017, al considerar las prescripciones del artículo 172 b) del RUCyL: “En aplicación del mismo, deberá realizarse una ampliación mínima de 200 m² de Espacios Libres Públicos y 10 plazas de aparcamiento.

»Estos requerimientos se materializan, dada la imposibilidad de efectuarse sobre la zona de actuación, con una ampliación de los suelos libres públicos existentes en la localidad, la ZV-13. Se produce, por una parte, una disminución del espacio libre ZV-13 de 140 m² en su zona Este, donde se prevén las plazas de aparcamiento, que se compensa a su vez con una ampliación de la misma en su zona Oeste —ampliación que se llevará a cabo a través del sistema de Expropiación Forzosa— en una banda de 340 m² (los 140 m² ocupados por los aparcamientos más los 200 m² requeridos) sobre la parcela con referencia catastral 0645011TN8104N, de 266 m², parcela

0645010TN8104N, de 36,7 m², y dominio público, de 37,3 m², ubicadas a menos de 100 m donde también se ubicarán los 10 aparcamientos públicos exigidos”.

Por todo 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.

Por último, deberá procederse a una revisión de los antecedentes de hecho de la propuesta de orden remitida, con el fin de corregir inexactitudes de las fechas de los sucesivos informes, así como los términos en que tuvieron lugar la aprobación inicial y provisional por parte del Ayuntamiento.

III CONCLUSIONES

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

Procede aprobar la Modificación Puntual (número 10) de las Normas Urbanísticas Municipales de Valverde de la Virgen (León).

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