



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 12 de abril de 2018, ha examinado el *procedimiento de modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales y del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico en el término municipal de Astudillo (Palencia)*, 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 22 de marzo de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales y del Plan Especial de Astudillo (Palencia)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 135/2018, 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 3 de octubre de 2016 el Secretario del Ayuntamiento de Astudillo (Palencia) informa sobre los trámites a seguir para la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales y del Plan Especial.

Segundo.- El 4 de octubre el Alcalde de Astudillo encarga la elaboración y redacción de la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales y del Plan Especial de Conjunto Histórico del Ayuntamiento de Astudillo.

Tercero.- El 27 de octubre la Comisión Municipal de Obras, Servicios, Urbanismo, Deportes y Empleo informa favorablemente la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales y del Plan Especial de Conjunto Histórico del Ayuntamiento de Astudillo y solicita del Pleno que se aprueben inicialmente.

Cuarto.- En la sesión celebrada por el Pleno del Ayuntamiento el 27 de octubre se acuerda aprobar inicialmente la modificación puntual.

El Acuerdo se publica en la página web del Ayuntamiento, en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, en los Boletines Oficiales de la Provincia de Palencia de 14 de noviembre y de Castilla y León el 16 de noviembre y en El Diario Palentino el 16 de noviembre.

Quinto.- Durante el período de información pública, D. xxxx presenta alegaciones.

Sexto.- Obran en el expediente los siguientes informes:

- Informe favorable de la Dependencia de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno en Valladolid, de 21 de septiembre de 2015.

- Informe de la Diputación Provincial de Palencia, de 2 de noviembre de 2016.

- Informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Duero, de 9 de noviembre de 2016.

- Informe favorable de la Subdirección General de Redes y Operadores de Telecomunicaciones del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, de 14 de noviembre de 2016.

- Informe del Jefe de Servicio de Protección y Asistencia Ciudadana de la Agencia de Protección Civil, de 16 de noviembre de 2016, relativo a la calificación de los riesgos existentes.

- Orden FYM/1069/2017, de 13 de diciembre, por el que se formula el informe de la evaluación ambiental estratégico simplificado, en el que se afirma que no es previsible que la modificación puntual prevista pueda tener efectos significativos en el medio ambiente, por lo que no es necesaria la evaluación ambiental ordinaria.

- Informe del Servicio Territorial de Fomento de Palencia de 19 de diciembre de 2016, en el que se realizan observaciones al procedimiento para la modificación puntual.

- Informe favorable de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Palencia, de 19 de diciembre de 2016.

-Informe favorable del Servicio Territorial de Fomento de Palencia, de 27 de diciembre de 2016.

Séptimo.- El 14 de diciembre de 2017 el secretario emite informe-propuesta de aprobación definitiva de la modificación puntual.

Octavo.- El 15 de diciembre la arquitecto municipal propone la desestimación de las alegaciones realizadas por D. xxxx.

Noveno.- El 20 de diciembre la Comisión Municipal de Obras, Servicios, Urbanismo, Deportes y Empleo desestima las alegaciones realizadas y aprueba provisionalmente la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales y del Plan Especial de Conjunto Histórico del Ayuntamiento de Astudillo.

Décimo.- El Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el 20 de diciembre de 2017, acuerda la aprobación provisional de la modificación puntual.

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

Decimoprimer.- El 1 de marzo de 2018 la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de Palencia propone aprobar la modificación puntual. Se hace constar lo siguiente:

“Se pretende el cambio de ubicación en Suelo Urbano Consolidado del Espacio libre de Uso Público previsto por el Plan Especial al sureste del Conjunto Histórico junto a la zona de la báscula de la Junta Agropecuaria Local y al área de bodegas ‘El Altillo’ (calle Juego de Pala), trasladándolo a la zona suroeste frente al colegio comarcal ‘Anacleto Orejón’, en terrenos situados entre las calles Silvano Izquierdo y San Antón, también incluidos dentro del citado Conjunto Histórico.

»En concreto 2.358,95 m² cambian de calificación de Espacios libres de uso público y zonas verdes, a zonas de ordenanza Vivienda unifamiliar y Viario y comunicación, en unas superficies de 2.040,00 y 318,95 m² respectivamente y por otro lado una superficie de 3.182,65 m² frente al colegio comarcal, cambia de Espacio libre privado, Vivienda unifamiliar y Viario y comunicación, a Espacios libres de uso público y zonas verdes”.

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, que se refiere 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 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 Astudillo, a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, órgano competente de la Administración Autonómica, tal y como establece el artículo 160.1.a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (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 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, 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 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".

Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, ha de tenerse en cuenta el artículo 172.1 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.

»c) Cuando se trate de sistemas generales en cualquier clase de suelo, en cualquier ubicación justificada dentro del término municipal".

Sobre el asunto planteado, las modificaciones previstas en este documento afectan a espacios libres públicos previstos en el planeamiento, siendo sustituida la superficie de espacio libre destinada a otros usos ("vivienda unifamiliar aislada" y "viario") por otra superficie de mayor extensión superficial y mejor funcionalidad situada en la misma unidad urbana de suelo urbano consolidado (en el denominado "conjunto Histórico"), por lo que se da cumplimiento a las determinaciones del artículo 58.3.c de la LUCyL y del apartado 1 del artículo 172 del RUCyL. No se afectan equipamientos.

Consta en el expediente que las modificaciones previstas no incrementan el volumen edificable o el número de viviendas previstas, al reducirse la superficie calificada con la ordenanza 'vivienda unifamiliar aislada', por lo que no son de aplicación las determinaciones del artículo 58.3.d de la LUCyL y del artículo 173 del RUCyL.

En el presente caso, este Consejo Consultivo, a la vista de los informes técnicos emitidos, considera que ha quedado acreditada la justificación, en lo

que se refiere a la modificación de los espacios libres públicos, de la modificación puntual 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 de las Normas Urbanísticas Municipales y del Plan Especial de Astudillo (Palencia).