



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 24 de febrero de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba definitivamente la modificación del Plan Especial de Protección Histórico-Artística del paisaje y de reforma interior de sssssssssssss, vvvvvvvv y mmmmmm en la Unidad de Actuación nº 17*, 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 4 de febrero de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba definitivamente la modificación del Plan Especial de Protección Histórico-Artística del paisaje y de reforma interior de ssssss, vvvvvv y mmmmmm (xxxxxx) en la Unidad de Actuación nº 17*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de febrero de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 161/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.



Primero.- El término municipal de xxxxxx se encuentra ordenado por un Plan General de Ordenación Urbana, aprobado definitivamente por Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 30 de noviembre de 1984, cuyo plazo de adaptación a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, terminó el 5 de mayo de 2003. Este Plan General ha sido desarrollado, entre otros, por un Plan Especial de Protección Histórico-Artística del paisaje y reforma interior de ssssss, vvvvvv y mmmmmm, aprobado definitivamente por el Ayuntamiento de xxxxxx el 3 de junio de 1999. El ámbito del Plan Especial contiene hasta 27 unidades de ejecución, con cuya delimitación se pretendía la incorporación del suelo vacante al núcleo consolidado, la reordenación de espacios insertos en la malla urbana y/o la obtención de equipamientos que se consideran prioritarios.

Segundo.- La presente y segunda modificación del Plan Especial citado tiene por objeto alterar la ordenación detallada de la Unidad de Actuación nº 17, de forma que se reduce la edificabilidad residencial y se amplía la dotación de equipamientos públicos, a fin de ubicar allí un instituto de enseñanza secundaria y cumplir el Convenio suscrito el 1 de julio de 2002 entre el Ayuntamiento de xxxxxx y la Caja de Ahorros de xxxxxx, propietaria mayoritaria de los terrenos de la unidad de actuación.

La modificación se justifica en la necesidad de construir un nuevo instituto de enseñanza secundaria en la ciudad de xxxxxx que dé servicio a todos los habitantes de la zona afectada, ya que, tras el estudio de otras posibles localizaciones, el Ayuntamiento de esa ciudad concluye que el lugar más idóneo para la ubicación del referido instituto es el ámbito de la Unidad de Actuación nº 17, así como que los espacios libres resultantes de la modificación siguen cumpliendo con el estándar legal del artículo 41 de la Ley 5/1999 citada.

Estas modificaciones, según el Ayuntamiento, no suponen una reducción de la edificabilidad asignada a la unidad de actuación en su conjunto, pero sí suponen una reducción del aprovechamiento lucrativo que corresponde a los particulares.

Según el expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento, la reforma que se propone supone básicamente los siguientes cambios:



- Se sustituye parte de la edificabilidad residencial por edificabilidad destinada a equipamiento público, en la forma consignada en el Convenio antes aludido. Esta actuación, según el Ayuntamiento, requiere una reconfiguración de los espacios libres públicos planteados para la unidad de actuación, que en todo caso mantienen la superficie prescrita a través del artículo 42 de la Ley 5/1999.

- Se reconfiguran las secciones del viario, de forma que permita la ubicación de las plazas de aparcamiento requeridas a través del artículo 42 antes citado, sin que esta actuación suponga una variación sustancial de la organización general preexistente del viario en el ámbito de la unidad de actuación.

La modificación propuesta no afecta a parámetros tales como edificabilidad global y la densidad de viviendas de la unidad de actuación, que se mantienen.

Tercero.- Con fecha 22 de diciembre de 2002, el Pleno del Ayuntamiento de xxxxxx acuerda por unanimidad aprobar inicialmente la modificación, de conformidad con la propuesta de la Comisión Informativa de Urbanismo, Obras y Servicios.

La modificación ha sido sometida al preceptivo trámite de información pública por el plazo de un mes, con publicación de anuncios en el "Boletín Oficial de Castilla y León" de xx de xxxxxx de 2003, en el "Boletín Oficial de la Provincia" de xx de xxxxxxxx de 2003 y en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia, "xxxxxx", el xx de xxxxxxxx de 2003.

Dentro del citado plazo, no se han presentado alegaciones, y así consta en certificado del Secretario General del Ayuntamiento de xxxxxx de xx de xxxxxxxx de 2003.

Cuarto.- El Ayuntamiento de xxxxxx ha solicitado informes a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León y a la Diputación Provincial, así como a la Demarcación de Carreteras del Estado de Castilla y León, a la Consejería de Educación y al Registro de la Propiedad nº 1 de xxxxxx.



El Registro de la Propiedad emite un informe, en fecha xx de xxxxxxxx de 2003, en el que hace constar que respecto a la modificación planteada "se estima que no aparece obstáculo alguno para su tramitación".

El Jefe del Servicio Territorial de Fomento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en fecha xx de xxxxxx de 2003, remite el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de xx de xxxxxx de 2003, en el que se recogen las siguientes consideraciones generales:

"- Deberá justificarse numéricamente que no existe reducción de los Espacios Libres de Uso Público, dado que en la ficha U.E 17 actual se prevé una superficie de Espacios Libres de 3.434 m² (Público y privado) y en la ficha propuesta se establece la cantidad de 1.617 m² Espacios Libres de Uso Público.

»- Se produce una diferente zonificación de los Espacios Libres de Uso Público, por tanto es de aplicación el artículo 58.3) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León (...).

»- Deberá aclararse si la ordenación que propone es orientativa o vinculante.

»- La edificabilidad del Equipamiento Público no computa a efectos de edificabilidad lucrativa total de Unidad de Actuación. Artículo 36.3.c) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León.

»- Deberá venir firmada la modificación puntual por técnico competente (Ayuntamiento de xxxxxx)".

La Demarcación de Carreteras del Estado de Castilla y León, con fecha xx de xxxxxxxx de 2003, remite un informe favorable a la modificación, con las siguientes prescripciones:

"1. Se mantiene vigente la validez del informe emitido el 10/11/99 por esta unidad sobre el citado Plan Especial, en todo lo que no altere la modificación que se informa. Se acompaña copia de dicho informe.

»2. Según se aprecia en el plano de compensación de la U.E. 17, se prevé la apertura de un nuevo vial con acceso a la carretera N-xxx, con una



parada de autobuses escolares inmediatamente antes de aquel. Antes de la ejecución de las obras, deberá presentarse ante la Unidad de Carreteras, para su aprobación, un proyecto constructivo con las características geométricas y estructurales del citado acceso y parada de autobuses”.

Por su parte, la Diputación Provincial informa favorablemente sobre la modificación con fecha xx de xxxxxx de 2003.

Quinto.- El arquitecto municipal y el Secretario Delegado del Ayuntamiento de xxxxxx emiten sendos informes tras las objeciones realizadas desde la Comisión Territorial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León, emitidos en fechas 5 y 14 de xxxxxx de 2003, respectivamente.

El primero pone de relieve que se ha compensado la superficie de espacios libres suprimida, con el límite en todo caso de los estándares legales, con superficie dotacional, resaltando también la imposibilidad material de encajar la superficie de espacios libres preexistentes en la unidad, respetando la superficie de suelo que requiere el equipamiento escolar. Así como que, “respecto al carácter orientativo o vinculante de la ordenación, entendemos que el documento debe considerarse lo suficientemente flexible para la adaptación de la ordenación a la realidad física de los terrenos: téngase en cuenta que la base catastral sobre la que se realiza el planeamiento no siempre está exenta de errores e inexactitudes”.

El segundo informe mantiene que, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado, se admite la posibilidad de no compensar las zonas verdes suprimidas siempre que se implante un uso de interés general y se cumplan los estándares legales.

Sexto.- Con fecha 16 de xxxxxx de 2003, el Ayuntamiento de xxxxxx remite los informes técnico y jurídico señalados anteriormente a la Comisión Territorial de Urbanismo de la Junta de Castilla y León, al objeto de que, previo informe favorable de la misma, se pueda continuar su tramitación precedente.

La citada Comisión de Urbanismo informa favorablemente sobre la modificación a la luz de los informes remitidos, con fecha 31 de xxxxxx de 2003.



Séptimo.- Con fecha 18 de septiembre de 2003, se emite informe técnico sobre la modificación por parte de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, en cuyas conclusiones se señala que “por todo lo expuesto se informa suspender la modificación propuesta (...)”. En el mismo se hace constar como razones para dicha suspensión que no se aportan los planos de situación de la modificación, que en cuanto a la apreciación de la posibilidad de aportar una superficie destinada a espacios libres de cuantía y funcionalidad similar a la suprimida no se aporta información suficiente sobre el conjunto del Plan Especial, ni justificación municipal alguna, y que en el plano de ordenación propuesta figura en la esquina inferior la leyenda “propuesta de ordenación indicativa”.

Asimismo, el Secretario del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León emite informe jurídico, de fecha 19 de septiembre de 2003, en el que informa que “en la tramitación del expediente de Modificación del Plan Especial (...) se ha omitido el pronunciamiento del Pleno del Ayuntamiento de xxxxxx, a efectos de poner fin a la tramitación municipal del mismo, con carácter previo a la tramitación cualificada prevista en el artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999”.

Con fecha 2 de octubre de 2003, se reúne la Ponencia Técnica del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, proponiendo al Pleno del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León informar desfavorablemente sobre la aprobación definitiva de la modificación en tanto en cuanto no exista acuerdo municipal que ponga fin a la tramitación municipal del mismo, con carácter previo a la tramitación cualificada prevista en el artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999, y se subsanen las deficiencias señaladas en la misma.

Octavo.- Mediante Orden de 16 de octubre de 2003, el Consejero de Fomento informa desfavorablemente sobre la aprobación definitiva de la modificación, para que por el Ayuntamiento se proceda a adoptar el necesario acuerdo plenario que ponga fin a la tramitación municipal (aprobación provisional), dado que la aprobación definitiva corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma, y se aporten informes acreditativos de la imposibilidad e innecesariedad de crear nuevas zonas verdes que compensen los 1.817 m². En el fundamento de derecho IV de la Orden se pone de relieve una serie de defectos documentales:



- No se aportan planos de situación de la modificación, ni tampoco planos, documentos de memoria o normativa del plan especial, ni fichas o planos del estado actual de la Unidad.

- En el plano de ordenación propuesto, en la esquina inferior izquierda figura la leyenda "propuesta de ordenación indicativa", que se deberá suprimir en caso de corresponder esta propuesta a la ordenación detallada con carácter finalista y que será vinculante en todo caso respecto de la localización de los espacios libres públicos.

La citada Orden es notificada al Jefe del Servicio Territorial de Fomento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, a la Diputación Provincial, al Ayuntamiento de xxxxxx y al Registro de la Propiedad nº 1 de xxxxxx.

Noveno.- El 5 de febrero de 2004 tiene entrada en el registro único de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente la documentación complementaria que aporta el Ayuntamiento de xxxxxx para subsanar las deficiencias indicadas en la anterior Orden del Consejero de Fomento, a fin de que prosiga su tramitación conforme al artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999.

Dicha documentación complementaria es la siguiente:

- Informe emitido por la arquitecta municipal, de fecha 26 de noviembre de 2003, justificando la innecesariedad e imposibilidad de crear nuevas zonas verdes que compensen los 1.817 m² de espacios libres suprimidos.

- Anexo I: Plano de localización del área de intervención con relación a la ciudad de xxxxxx.

- Anexo II: Documentación del estado actual de la Unidad de Ejecución nº 17 previo a la modificación puntual: páginas 121 y 122 de la Memoria del Plan Especial, ficha y plano del estado actual de la Unidad y planos nº 5 y 6 de Ordenación pormenorizada.



- Anexo III: Texto modificado de las páginas 121 y 122 de la Memoria del Plan Especial.

- Anexo IV: Planos modificados nº 5 y 6 del Plan Especial.

- Anexo V: Plano de ordenación propuesto, suprimiendo la leyenda "propuesta de ordenación indicativa" que se incluía en la esquina inferior izquierda.

- Certificación del Acuerdo Plenario de fecha 9 de diciembre de 2003 por el que se aprueba provisionalmente la segunda modificación del Plan Especial de Protección Histórico-Artística del paisaje y de reforma interior de ssssss, vvvvvv y mmmmmm (xxxxxx).

Décimo.- El 30 de junio de 2004 el Consejero de Fomento informa favorablemente sobre la modificación propuesta, incorporando al proyecto aprobado provisionalmente la nueva documentación remitida el 5 de febrero de 2004.

Undécimo.- El 18 de enero de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento informa favorablemente sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba definitivamente la modificación del Plan Especial de Protección Histórico-Artística del paisaje y de reforma interior de ssssss, vvvvvv y mmmmmm (xxxxxx) en la Unidad de Actuación nº 17.

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 proyecto de decreto por el que se aprueba definitivamente la modificación del Plan Especial de Protección Histórico-Artística del paisaje y de reforma interior de ssssss, vvvvvv y mmmmmm (xxxxxx) en la Unidad de Actuación nº 17.



2ª.- 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.h), 5º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado d), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Igualmente, el artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, dispone que la aprobación de los expedientes de modificación del planeamiento que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres existentes o previstos, requiere el informe favorable del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma.

Este precepto se ha de poner en relación con el artículo 4.2 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, que determina que los dictámenes del Consejo no serán vinculantes salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes. Por lo tanto, en estos casos la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo tiene carácter semivinculante, en el sentido de que no podrá aprobarse la modificación propuesta sin su dictamen favorable. No sólo tiene el carácter de "preceptivo" en cuanto a la obligatoriedad jurídica de ser recabado, sino que además tiene naturaleza "habilitante" u "obstativa", toda vez que el propio ordenamiento le confiere valor jurídico condicionante de la eventual decisión que pudiera recaer, siendo, por tanto, impeditivo de la eventual aprobación de la modificación cualificada que se proyecte cuando resulte desfavorable.

3ª.- En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación del Plan Especial de Protección Histórico-Artística del paisaje y de reforma interior de ssssss, vvvvvv y mmmmmm (xxxxxx) en la Unidad de Actuación nº 17, entiende este Consejo Consultivo que se han observado, en líneas generales, las prescripciones legalmente establecidas, de acuerdo con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, siendo de aplicación las disposiciones sobre su contenido, elaboración, aprobación y modificación del planeamiento urbanístico (artículos 44, 46 y 55 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, en relación con su artículo 58.3, apartados c y d).



En concreto, el artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999, en sentido similar a lo que ya establecía el artículo 50 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, dispone: “Las modificaciones de planeamiento de cualquier tipo que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres existentes o previstos en el planeamiento, deberán ser aprobadas por Decreto de la Junta de Castilla y León, previo informe favorable del Consejero competente por razón de la materia y del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma”.

En términos generales, la jurisprudencia ha venido exigiendo de forma estricta que, en el supuesto de afectación a zonas verdes y espacios libres, se siga el procedimiento previsto en el artículo 50 de la Ley del Suelo de 1976, en nuestro caso, artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

En este sentido, pueden citarse tanto la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2000 (que cita otras resoluciones anteriores del mismo Tribunal), como la Sentencia de 30 de enero de 2003, en la que se establece que “(...) en una clara línea protectora de las zonas verdes la Jurisprudencia ha sido especialmente rigurosa en esta materia, habiendo declarado, por ejemplo en la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1991 (RJ 1991, 3298), que existe una «prohibición terminante» de llevar a cabo cualquier modificación del planeamiento que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres sin ajustarse a las reglas de competencia y procedimiento establecidas en el artículo 50 TRLS de 1976, prohibición que opera «con independencia de su alcance cuantitativo» y que se extiende incluso a los supuestos de simple permuta de superficie”.

Con arreglo a la normativa y jurisprudencia precitada, puede concluirse que se han observado las prescripciones legales establecidas en la misma, en relación con la pretendida modificación objeto de dictamen, tal y como demuestran las siguientes actuaciones:

- El Pleno de la Corporación Municipal procedió a la aprobación inicial de la modificación, sometiendo la misma a información pública a través de la inserción de los correspondientes anuncios en el “Boletín Oficial de Castilla y León”, el “Boletín Oficial de la Provincia de xxxxxxxx”, el tablón de anuncios y



la prensa local. No se presentaron alegaciones en este trámite de información pública.

- Se recabaron los informes exigidos por el apartado 4 del artículo 52 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en la redacción dada al mismo por la Ley 10/2002, de 10 de julio.

- Por la Corporación Local se procedió a aprobar provisionalmente la modificación el 9 de diciembre de 2003.

- Posteriormente el expediente fue remitido a la Consejería de Fomento, que informó favorablemente sobre la aprobación definitiva de la modificación, tras la documentación complementaria remitida por el Ayuntamiento de Segovia, tras haber informado desfavorablemente inicialmente la modificación la Consejería.

- Finalmente se envió a este Consejo Consultivo, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen.

4ª.- El artículo 56.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, 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 adoptar las previsiones urbanísticas y dar las respuestas que demandan los nuevos requerimientos del espacio físico urbano. Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia 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 Sentencia 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 no es sino el del interés general, en el que constitucionalmente se ancla todo el quehacer de la Administración Pública “al servir con objetividad los intereses generales” (art. 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”.

De la proyección de aquel principio resulta el de la presunción de legalidad de la actuación administrativa que tienda o pretenda cubrir déficits, estableciendo nuevas dotaciones urbanísticas (Sentencias de 30 de junio de 1980 y 21 de febrero de 1984). De esta manera, las coordenadas del interés general se cierran con la exigencia de racionalidad de las nuevas decisiones urbanísticas, que las situaciones fácticas estén valoradas correctamente, que la utilización del suelo sea coherente con las necesidades objetivas de la comunidad y se formule una adecuada ordenación territorial y un correcto ajuste a las finalidades perseguidas, que la decisión planificadora guarde coherencia con la realidad de los hechos (Sentencia de 3 de enero de 1996). Racionalidad que es, a la postre, proporcionalidad u optimización de medios, de modo que las previsiones actualicen un mínimo coste para la obtención de un máximo beneficio.

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 poder



(Sentencia 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 nos ocupa, 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.

La citada modificación cualificada se caracteriza por las siguientes notas fundamentales:

a) Necesidad de un procedimiento agravado en el que se requieren informes favorables vinculantes del Consejo de Estado u Órgano Consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma y, en general, del Consejero competente en materia de ordenación territorial, en iguales términos.

b) Sujeción al principio de la intangibilidad de zonas verdes o espacios libres. Dicho principio supone la sujeción de la modificación de los planes a ciertos requisitos:



- La tramitación de un procedimiento especialmente riguroso, con el fin de establecer controles que garanticen la dificultad de reforma del planeamiento para evitar así la especulación.

- La existencia de una profunda justificación en el expediente del concurso en el caso concreto de razones de interés general y, específicamente, de interés público urbanístico que ampare la racionalidad de la medida.

En cuanto a este último requisito, debe recordarse lo mantenido por nuestro Tribunal Supremo en Sentencia 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”.

Asimismo, nuestro Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 10 de junio de 2003 ha señalado 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”.

Los aludidos criterios son los que, con carácter general, se exigen, por parte de los Órganos Consultivos, para poder dictaminar favorablemente este tipo de modificaciones que suponen una diversa zonificación o uso urbanístico de zonas verdes.

No obstante, tanto el Consejo de Estado como los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas vienen admitiendo modificaciones, aun cuando no concurren totalmente o en puridad el segundo de los dos requisitos señalados.

Así, el Consejo de Estado ha informado favorablemente –entre otros, y siempre que se respete el arquetipo mínimo legal en cuanto a su superficie– sobre modificaciones que suponen una reducción de zonas verdes, en supuestos de escasa superficie de reducción de la zona afectada, en su



Dictamen nº 100/1994; de excepcionalidad y carácter inaplazable del interés público, en su Dictamen nº 1.328/1993; y de existencia de un interés público prevalente.

Concretamente, el Consejo de Estado ha entendido que existe un interés público prevalente, que puede ser causa de reducción de zonas verdes, por ejemplo, en los siguientes supuestos:

- En la construcción de un mercado de abastos, en su Dictamen nº 651/1992, de 23 de julio de 1992, en el que señala que “no obstante, el Consejo de Estado aprecia que en la previsión de un mercado en el centro de la población existe un interés público, pues el mantenimiento de dos centros comerciales de este tipo sería contrario a la viabilidad económica a la vista de las circunstancias concurrentes en la villa de Lucena. La reedificación en el lugar de su ubicación tradicional aportará ventajas, como la revitalización del centro urbano, según informan los servicios de la Comunidad Autónoma, y se verá facilitada por los hábitos sociales del vecindario. En este caso la pérdida de la zona verde no tiene entidad suficiente como para enervar el mencionado interés público, dado que el área se halla bien dotada de estos espacios y que la disminución es de exigua cuantía (1.488 metros cuadrados, pues el resto se mantiene como espacio libre aunque pierda su calificación como zona verde)”.

- En la construcción de un centro escolar de secundaria, en su Dictamen nº 4.358/1998, de 19 de noviembre, en el que señala que “no formula objeción alguna a la modificación proyectada. Tiene esta por objeto la supresión de una zona verde, de escasa superficie, que no se ve compensada por otra de nueva creación, pasando a ser los terrenos de equipamiento docente, a fin de permitir la construcción de una instalación de centro público de educación secundaria. En ello se aprecia un interés público, razón por la cual el Consejo de Estado informa favorablemente la modificación proyectada”.

- En la construcción de un centro de salud, en su Dictamen nº 4.305/1997, de 23 de octubre de 1997, en el que mantiene que “aunque la disminución de la zona verde no se ve compensada por la creación o ampliación de otra, al respetarse los mínimos legalmente establecidos y apreciarse un notable interés público en la necesidad de construcción de un centro sanitario, procede en este caso informar favorablemente la modificación proyectada”.



- En la construcción de una estación de autobuses, en su Dictamen nº 1.560/2001, de 14 de junio de 2001, en la que se suprimían 1.780 m² de zona verde. En la construcción de un centro oficial de usos múltiples, en su Dictamen nº 3.188/2002, de 5 de diciembre de 2002, en el que señala que “debe señalarse que a la hora de modificar los instrumentos de planeamiento, la potestad de la Administración no es omnímoda cuando recae sobre zonas verdes. Debe respetar siempre el arquetipo mínimo legal en cuanto a su superficie; esto es, diez metros cuadrados por cada habitante. Pero, además, este Consejo de Estado ha sentado el criterio de que, aun cuando se supere dicho arquetipo, la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales destinadas a zonas verdes, salvo existencia acreditada de un interés público prevalente. En otros términos, la superficie de zona verde en un municipio se configura como un mínimo sin retorno que debe respetar la Administración. Sólo es dable minorar dicha superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general; no cabe cuando dicho interés es particular o privado, por gran relevancia social que tenga. En el caso presente, una vez modificadas las Normas Subsidiarias, respetándose el mínimo legal de zonas verdes por habitantes y encontrando en aquéllas amparo directo la modificación proyectada del Plan Parcial, el Consejo de Estado no formula objeción alguna a la regulación prevista. Tiene ésta por objeto la reubicación de dos zonas de espacios libres a fin de permitir la construcción de un centro oficial de usos múltiples, especialmente dedicado a fines docentes. En la modificación se aprecia la existencia de un interés público, de tal suerte que no procede formular objeción alguna a su contenido”.

- En la construcción de una residencia de ancianos, en su Dictamen nº 2.217/1999, de 9 de septiembre de 1999, en el que señala que “la disminución de la superficie destinada a zonas verdes públicas que la propuesta municipal comporta y que la memoria justificativa cuantifica en aproximadamente 2.000 metros cuadrados, no se ve ciertamente compensada, pero no es menos cierto que tal merma no es significativa en el cómputo general de zonas verdes y espacios libres de uso público previstos en el planeamiento, que asciende a 30.000 metros cuadrados, cuando la población residente en el municipio se cifra en 1.100 habitantes, de lo que se desprende una proporción sustancialmente superior a los 5 m² por habitante exigidos por la legislación urbanística en concepto de estándares legales mínimos para dotaciones públicas. La finalidad perseguida con la modificación del planeamiento urbanístico, y el interés público que la justifica, unido al hecho de



respetarse holgadamente los estándares legales mínimos de zonas verdes y espacios libres, son factores que determinan un juicio favorable, aunque se suprima un espacio calificado zona verde de uso público”.

En este mismo sentido otros Consejos Consultivos, como el de Andalucía en su Dictamen nº 337/2002, de 4 de diciembre de 2002, en el que mantiene que “con la disminución de los 3.900 m² la superficie que queda destinada a áreas libres es de 363.999 m², lo que arroja un valor de superficie de zona verde por habitante, según el Padrón Municipal de Habitantes correspondiente al año 2001 de 13,06 m², constituyendo ello una disminución escasamente significativa respecto de los 13,20 m² por habitante que corresponden antes de la modificación. Si a ello añadimos que esa disminución se efectúa con la finalidad de construir una instalación de carácter recreativo íntimamente ligada a la actividad ferial propia del recinto junto al que se ubica, y que ello reviste un interés en beneficio de la ciudadanía municipal –siendo competencia del municipio la relativa a las ferias, según el artículo 25,1, g) de la Ley de Bases de Régimen Local–, se ha de concluir informando favorablemente la presente propuesta de modificación puntual”.

5ª.- En el presente caso, la modificación planteada supone la reducción en 1.817 m² de zonas verdes, justificando el Ayuntamiento de xxxxxx tal reducción en la necesidad de construir un instituto de enseñanza secundaria en la zona afectada por la modificación.

El Ayuntamiento ha dejado acreditado en el expediente que, aun con dicha reducción de zonas verdes, se sigue respetando el arquetipo mínimo legal, exigido en el artículo 42 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Así, en el informe emitido por el arquitecto municipal de xx de xxxxxx de 2003, se constata que si atendiéramos a las necesidades de zonas verdes de carácter dotacional, para todo el ámbito de xxxxxx según su P.G.O.U. se preveían 796.000 m², para una población actualmente de 55.000 habitantes, lo que resultaba una ratio cercana a los 14.4 m² por habitante, cifra que triplica el estándar legal de 5 m² por habitante. Por lo que se refiere a las zonas verdes para el ámbito de ssssss, existía un superávit de zonas verdes respecto a lo previsto en el P.G.O.U., en concreto la cifra de espacios libres deseables en ssssss se cuantificó en 40.905 m², y la cifra de espacios libres existentes antes



de la redacción del Plan Especial era de 58.900 m², mientras que el Plan delimitaba un total de 102.628 m², cifra muy superior a las citadas. Lo cual se confirma por un posterior informe de otra arquitecta municipal, de fecha 26 de noviembre de 2003, en el que señala, además, que la compensación de la superficie de espacios libres reducida resulta un 1,9% sobre la superficie de espacios libres previstos en el referido Plan Especial que alcanza 95.527 m².

Asimismo, en los dos informes técnicos aludidos se acredita la imposibilidad de sustituir dichas zonas verdes por otras diferentes dentro de la misma unidad de actuación u otra colindante.

A todo lo anterior hay que unir que la superficie de la zona verde suprimida lo es para construir un instituto de enseñanza secundaria, que obedece a un claro y evidente interés público. Debe recordarse en este punto que, conforme al artículo 27 de nuestra Constitución, todos tienen el derecho a la educación, así como que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. Interés público que no ha sido puesto en tela de juicio en la fase de alegaciones abiertas por el Ayuntamiento de xxxxxx como trámite esencial para proceder a la aprobación de la modificación que se pretende.

Por todo ello, y a modo de recapitulación de fondo, y puesto que el objeto de la modificación del planeamiento propuesto lo es para propiciar la construcción de un instituto de enseñanza secundaria, reduciendo la edificación residencial lucrativa y suprimiendo 1.817 m² de zonas verdes, desde este Consejo Consultivo no se formula reparo alguno a la modificación porque persigue un claro y paladino interés público, como traducción jurídico-administrativa del concepto jurídico de bien común, principio inspirador de gran parte de la teoría de los fines del Estado. Parece indiscutible que la construcción de un instituto de enseñanza secundaria tiene una evidente finalidad de satisfacer un derecho público subjetivo a la educación, constitucionalmente protegido, que vincula a todos los poderes públicos y es exigible ante el Estado (artículo 27 de la Constitución) y no contradice, por otra parte, el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de su persona (artículo 45 de la Constitución), por cuanto la supresión de los espacios verdes es exigua, es imposible compensar la zona verde suprimida en la misma unidad de actuación u otra colindante y existe, en



el mismo ámbito, un superávit de zonas verdes respecto a las previstas en los estándares legales mínimos y en el Plan General de Ordenación Urbana de xxxxxx.

III CONCLUSIONES

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

De acuerdo con las observaciones realizadas, puede aprobarse la modificación del Plan Especial de Protección Histórico-Artística del paisaje y de reforma interior de ssssss, vvvvvv y ssssss (xxxxxx) en la Unidad de Actuación nº 17.

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