



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, 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 noviembre de 2005, ha examinado el *proyecto de decreto relativo a la modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx*, 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 20 de octubre de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León relativo a la modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de octubre de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 964/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión de 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. Fernández Costales.

Primero.- El término municipal de xxxxx dispone de Plan General de Ordenación Urbana, cuya revisión fue aprobada definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de xxxxx mediante Acuerdo de 25 de abril de 2003.

Segundo.- El Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, en sesión celebrada en fecha 13 de noviembre de 2004, previo informe del Secretario Interventor,



acuerda aprobar inicialmente la modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de dicho término municipal, promovida por el propio Ayuntamiento, cuyo objeto es la corrección de un vial público que transcurre a través de la finca de un único propietario, con el fin de mejorar su trazado. Toda la zona afectada por la modificación está emplazada en suelo urbano.

Tercero.- El Ayuntamiento de xxxxx solicita los informes a que se refiere el artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Se emite, con carácter favorable a la aprobación inicial, el informe del Servicio de Vías y Obras de la Diputación de xxxxx, de 18 de noviembre de 2004.

El resto de informes solicitados han de entenderse favorables a la modificación propuesta, al no comunicarse antes de la finalización del periodo de información pública, de acuerdo con el citado artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril.

Cuarto.- El expediente ha sido sometido al trámite de información pública durante un mes mediante la inserción de anuncios publicados en el tablón de anuncios de la Casa Consistorial, en el "Boletín Oficial de Castilla y León" de xxxx, en el "Boletín Oficial de la Provincia de xxxxx" de 17 de noviembre de 2004 y en el periódico "xxxx".

No consta que durante dicho periodo se haya formulado alegación alguna.

Quinto.- El Pleno de Ayuntamiento, en sesión celebrada el 12 de marzo de 2005, acuerda por mayoría absoluta aprobar provisionalmente la modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de dicho término municipal y la remisión del expediente debidamente diligenciado a la Consejería de Fomento para su aprobación definitiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 58.3.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero.

Sexto.- Una vez presentado el expediente administrativo y el proyecto de modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx ante la Junta de Castilla y León, el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio requiere del



Ayuntamiento el 31 de marzo de 2005 que remita dos ejemplares más debidamente diligenciados de la modificación referida, los cuales son presentados el 13 de abril de 2005.

Séptimo.- El Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio emite informe, de fecha 5 de mayo de 2005, en sentido favorable a la modificación propuesta.

Octavo.- El 18 de mayo de 2005 se elabora la correspondiente propuesta de informe de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, favorable a la modificación puntual citada.

Noveno.- Con fecha 23 de mayo de 2005, el Consejero de Fomento informa favorablemente sobre la modificación propuesta.

Décimo.- El 22 de agosto de 2005 se redacta la propuesta de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx.

Undécimo.- El 27 de septiembre de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento informa favorablemente sobre la propuesta de resolución indicada.

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 de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx.

2ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en los artículos 4.1.h), 5º y 19.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera la emisión del 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, prevé la intervención de este Cuerpo Consultivo en los expedientes de modificación del planeamiento urbanístico que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes y espacios libres en él previstos.

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 posible aprobación de la modificación cualificada que se proyecte cuando resulte desfavorable.

En sentido similar se pronuncia el artículo 50 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, que recobró su vigencia por imperativo del pronunciamiento tercero del fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

3ª.- En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx, entiende este Consejo Consultivo que se han observado, en líneas generales, las prescripciones legalmente establecidas.

El artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999 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, el artículo 58.3.c) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Con arreglo a la normativa precitada, puede concluirse que se han observado las prescripciones legales establecidas en la misma en relación con la modificación puntual 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", "Boletín Oficial de la Provincia de xxxxx" y en un diario de esta provincia, por el plazo de un mes.

- 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.

- Concluido el trámite de información pública sin haberse presentado alegaciones, se dictó el Acuerdo de aprobación provisional por la Corporación municipal.

- Posteriormente el expediente fue remitido a la Consejería de Fomento, desde donde se informó favorablemente la aprobación definitiva de la modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx.

- Finalmente se envió al Consejo Consultivo de Castilla y León, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen.

Por todo ello, puede afirmarse que se han observado, en términos generales, todos los trámites exigibles en esta clase de expedientes.

4ª.- En cuanto al fondo de la cuestión, este Consejo ciñe su dictamen a lo que la modificación proyectada afecta a espacios libres públicos.



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 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 de 1992 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” (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”.

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, y 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, imponen que la Administración no incurra en errores fácticos o materiales, que observe los intereses generales o públicos, que deben estar siempre presentes en toda ordenación urbanística y en sus modificaciones, que tenga en cuenta la función social de la propiedad y la seguridad jurídica y que no 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.

La modificación cualificada como la que nos ocupa, que supone una alteración de la ordenación que alberga especial relevancia por suponer una diversa zonificación o uso urbanístico del espacio libre público, 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 el 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”.

5ª.- Sentado lo anterior, procede realizar el análisis de la modificación objeto de dictamen promovida por el Ayuntamiento de xxxxx, que este Consejo considera correctamente justificada de acuerdo con las siguientes consideraciones.

La modificación consiste en la mejora del trazado de un vial, al eliminar su trazado sinuoso, que estaba contemplado inicialmente en el Plan, y se unifica el espacio libre público, que actualmente está dividido en dos partes, mejorando su utilización.

Según se justifica en los informes obrantes en el expediente “el total de la superficie afectada es de 4.699 m². La superficie de espacio libre público es de 1.633 m² y se mantiene con la misma superficie en la modificación, con la única diferencia de que se han unido las dos partes en que les dividía el vial”.

Por lo tanto, en la modificación se mantienen las mismas superficies de cada ordenanza, así como el espacio libre público, lo que supone el



cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 172.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero.

La modificación no supone cambios en la calificación de los aprovechamientos, por lo que no resulta aplicable el artículo 173 del referido texto.

En conclusión, se ha justificado adecuadamente el respeto y la compatibilidad con la ordenación general del municipio, y la superficie libre de uso público existente en el planeamiento previsto permanece igual, tanto cualitativa como cuantitativamente, en la modificación que se propone.

Únicamente procedería revisar la redacción del antecedente primero de la propuesta, en la medida en que parece errónea la cita del "28 de abril de 1995 por la Comisión Territorial de Urbanismo de xxxxx y publicada en el BOCYL el 20 de junio de 1995". Por Acuerdo de 25 de abril de 2003 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid se aprueba definitivamente la revisión y adaptación a la Ley 5/1999 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx ("Boletín Oficial de Castilla y León" de 12 de diciembre de 2003), por lo que debe ser este Acuerdo el que se cite en el referido antecedente de hecho.

III CONCLUSIONES

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

Puede aprobarse la modificación puntual nº x del Plan General de Ordenación Urbana de xxxxx.

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