



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y  
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de febrero de 2006, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales 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 16 de enero de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de enero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 103/2006, 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. Quijano González.

**Primero.-** El término municipal de xxxxx dispone de Normas Urbanísticas Municipales que fueron aprobadas definitivamente mediante Acuerdo de 2 de abril de 2003 de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid (BOCyL de 3 de julio de 2003).



**Segundo.-** El Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, en sesión celebrada el 2 de septiembre de 2005, acuerda por mayoría absoluta aprobar inicialmente la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de dicho término municipal, en el entorno de la plaza de toros.

La modificación tiene por objeto redistribuir los espacios libres públicos y las áreas dotacionales existentes en el entorno de la plaza de toros, a fin de posibilitar el cubrimiento de la misma. La obra de construcción de la cubierta obliga a realizar una estructura perimetral exterior, cuyo cerramiento invade parte del espacio libre público existente, que pasaría a ser área dotacional. Dicho espacio libre se sustituye por otra superficie de análoga dimensión y funcionalidad, ubicada en la misma unidad urbana.

**Tercero.-** Con fecha 30 de agosto de 2005, y previamente a la aprobación inicial de la modificación puntual, el Ayuntamiento de xxxxx solicita los informes exigidos en los artículos 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y 153 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero.

No consta la remisión al Ayuntamiento de los informes solicitados. Por ello, y de conformidad con el artículo 52.4 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León citada, los informes se entienden favorables al no haberse comunicado al Ayuntamiento antes de la finalización del período de información pública.

No obstante, con fecha 14 de diciembre de 2005, tiene entrada en el registro único de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente, el informe del Servicio Territorial de Fomento de xxxx, de fecha 28 de noviembre de 2005, al que se refiere el artículo 153.1.b) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en el que se hace constar que por contener la modificación una distinta calificación urbanística de los espacios libres públicos, aunque se mantiene su superficie y pueda entenderse justificada, y dado el destino dotacional de la ampliación de la plaza, debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

**Cuarto.-** El expediente ha sido sometido al trámite de información pública durante un mes, mediante la inserción de anuncios en el "ddddd" de 7 de septiembre de 2005 y en el "nnnnn" de 24 de septiembre de 2005, en el "Boletín Oficial de Castilla y León" nº xx, de xx de septiembre de 2005, y en el



“Boletín Oficial de la Provincia de xxxx” de 19 de septiembre del mismo año, así como en el tablón de edictos del Ayuntamiento.

No se ha presentado durante este periodo reclamación o alegación alguna, según consta en el certificado expedido por el Secretario de la Corporación en fecha de 21 de octubre de 2005.

**Quinto.-** El Pleno del Ayuntamiento xxxxx, en sesión celebrada el día 31 de octubre de 2005, acuerda por mayoría absoluta aprobar provisionalmente la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de dicho término municipal en el entorno de la plaza de toros, y remitir el expediente a la Comisión Territorial de Urbanismo de xxxxx para su aprobación definitiva.

**Sexto.-** Con fecha 4 de noviembre de 2005, tiene entrada en el registro único de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León el expediente administrativo y el proyecto, en ejemplar triplicado, de la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx en el entorno de la plaza de toros, para su aprobación definitiva.

**Séptimo.-** Con fecha 14 de diciembre de 2005, el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, a la vista de la documentación remitida por el Ayuntamiento de xxxxx, emite un informe favorable sobre la modificación puntual de referencia.

**Octavo.-** El 16 de diciembre 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 22 de diciembre de 2005, el Consejero de Fomento informa favorablemente sobre la modificación propuesta.

**Décimo.-** Consta, sin fecha, el proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx en el entorno de la plaza de toros.



**Undécimo.-** El 12 de enero de 2006 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento informa favorablemente sobre el proyecto de decreto indicado.

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 la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx, en el entorno de la plaza de toros. La modificación tiene por objeto redistribuir los espacios libres públicos y las áreas dotacionales existentes en el entorno de la plaza de toros, a fin de posibilitar el cubrimiento de la misma.

**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 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, 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 1.346/1976, 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 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx, en el entorno de la plaza de toros, 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, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, 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 citada.

En este sentido, puede citarse tanto la Sentencia de 22 de julio de 2000 –que cita otras sentencias anteriores del mismo Tribunal– como la Sentencia de 30 de enero de 2003, en la que se establece:

"(...) 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 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, en atención a lo previsto en el artículo 22.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y aprobada con la mayoría prevista en el artículo 47.2.ii) de la referida ley.

- Con carácter previo, 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.

- Se sometió la modificación 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 xxx” y en dos diarios de esta provincia, por el plazo de un mes.

- Concluido el trámite de información pública sin haberse presentado alegaciones, se dictó el Acuerdo de aprobación provisional por el Pleno de la Corporación municipal, en atención a lo previsto en los preceptos antes citados de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

- Posteriormente, el expediente fue remitido a la Consejería de Fomento, desde donde se informó favorablemente la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx en el entorno de la plaza de toros.



- 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 Tercera 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 Tercera 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 tiene por objeto redistribuir los espacios libres públicos y las áreas dotacionales existentes en el entorno de la plaza de toros, a fin de posibilitar el cubrimiento de la misma. La obra de construcción de la cubierta obliga a realizar una estructura perimetral exterior, cuyo cerramiento invade parte del espacio libre público existente (áreas libres, según las Normas Urbanísticas Municipales), que pasaría a ser área dotacional.

El artículo 172.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, establece: “La aprobación de las modificaciones reguladas en este artículo requiere que la superficie de zona verde o espacio libre que se destine a otro uso sea sustituida por una nueva superficie destinada a espacio libre público y de análoga 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 delimitado colindante, pero sin disminuir los espacios libres propios de dicho sector”.

Según se justifica en los informes obrantes en el expediente, la superficie de espacio libre afectada por el cerramiento de la estructura perimetral exterior se sustituye por otra superficie de análoga funcionalidad, ubicada en la misma unidad urbana. Además, la modificación proyectada no solo mantiene la superficie actual de áreas libres (4.549,16 m<sup>2</sup>), sino que conlleva un ligero incremento de la misma (4.555,94 m<sup>2</sup>).

Por lo tanto, en la modificación la nueva superficie destinada a espacio libre público mantiene análoga funcionalidad y superficie –incluso ésta se aumenta ligeramente–, lo que supone el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 172.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León antes citado.

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

uso público existente en el planeamiento previsto permanece igual, tanto cualitativa como cuantitativamente, en la modificación que se propone.

### **III CONCLUSIONES**

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

Puede aprobarse la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx, en el entorno de la plaza de toros.

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