



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 9 de marzo de 2006, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx (yyyyy)*, 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 6 de febrero de 2006 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 puntual nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx (yyyyy)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de febrero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 190/2006, 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. Madrid López.

**Primero.-** El término municipal de xxxxx dispone de Normas Urbanísticas Municipales que fueron aprobadas definitivamente el 11 de septiembre de 2001 por la Comisión Territorial de Urbanismo de yyyyy ("Boletín Oficial de Castilla y León" de x de xxxxx de 2001).



**Segundo.-** El Pleno del Ayuntamiento de xxxxx (yyyyy), en sesión ordinaria celebrada en fecha 8 de junio de 2005, acuerda aprobar inicialmente la modificación puntual nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales, promovida por D. xxxxx.

La modificación puntual que se plantea tiene como objeto la modificación de la alineación del inmueble sito en la calle xxxxx nº 9, de modo que el espacio libre público ocupado de 15,68 m<sup>2</sup> que rodea dicho terreno, se restituye mediante la cesión de 15,68 m<sup>2</sup> de dicho inmueble, que pasan a tener la misma consideración de espacio libre público.

**Tercero.-** El Ayuntamiento de xxxxx (yyyyy) solicita los informes indicados en el artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, sin que conste en el expediente la remisión de ninguno de ellos.

**Cuarto.-** El expediente ha sido sometido al trámite de información pública durante un mes mediante la inserción de anuncios en el periódico "xxxxx" de 10 de junio de 2005, en el "Boletín Oficial de Castilla y León" nº xxx de xx de xxxxx de 2005 y en el "Boletín Oficial de la Provincia de xxxxx" nº xxx de xx de xxxxx de 2005, no habiéndose presentado durante ese periodo alegación alguna, según consta en el certificado expedido por la Secretaría del Ayuntamiento en fecha 19 de agosto de 2005.

**Quinto.-** El Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, en sesión ordinaria celebrada el día 19 de agosto de 2005, acuerda por unanimidad aprobar provisionalmente la modificación puntual nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales de dicho término municipal.

**Sexto.-** Con fecha 29 de septiembre 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 correspondiente expediente administrativo y el proyecto de la modificación puntual nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx.

**Séptimo.-** El 14 de octubre de 2005, el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio emite un informe técnico favorable a la modificación puntual reseñada.



**Octavo.-** El 18 de octubre de 2005 la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio elabora la correspondiente propuesta de informe, favorable a la modificación puntual nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx (yyyyy).

**Noveno.-** El Consejero de Fomento, con fecha 21 de octubre de 2005, informa favorablemente sobre la modificación propuesta.

**Décimo.-** Con fecha 6 de noviembre 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 2 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx (yyyyy).

**Undécimo.-** El 5 de enero de 2006 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento informa favorablemente sobre la propuesta de decreto presentada.

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 la modificación puntual nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx (yyyyy), afectando a la alineación de un inmueble sito en el nº 9 de la calle xxxxx, y particularmente a 15,68 m<sup>2</sup> de un espacio libre público contiguo a éste.

**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 nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx (yyyyy), entiende este Consejo Consultivo que se han observado, en líneas generales, las prescripciones legalmente establecidas.

De acuerdo con la disposición transitoria sexta, apartado 3, de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, al tratarse de modificaciones de planeamiento cuya aprobación inicial se ha producido con posterioridad al momento de la entrada en vigor de la citada ley, las mismas deberán ajustarse a sus previsiones, por lo que son de aplicación las disposiciones sobre su contenido, elaboración y aprobación y modificación del planeamiento urbanístico reguladas en la misma (artículos 44, 46 y 55 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, en relación con el artículo 58.3, apartados c y d).



En concreto, el artículo 58.3.c) de la referida Ley de Urbanismo, en sentido similar a lo que ya establecía el artículo 50 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, 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.

En este sentido, pueden 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, 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.

**4ª.-** La intervención de este Consejo Consultivo en los expedientes que suponen alteraciones en zonas verdes o 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, impidiendo la masificación; 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; y contribuyen a la corrección natural de los factores contaminantes que invaden las ciudades.

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 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 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 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 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, exigen que la Administración no incurra en errores fácticos o materiales, que observe los intereses generales o públicos, necesariamente 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.

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, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en Sentencia de 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”.

**5ª.-** En cuanto al fondo de la consulta, ha de señalarse que resulta procedente la modificación propuesta toda vez que en el expediente se pone de manifiesto que hay una conciliación entre los intereses municipales y los del





particular afectado, reflejada en el proyecto del ingeniero de obras públicas de noviembre de 2004 –visado el 3 de diciembre de 2004– en los siguientes términos: “El terreno particular cedido al Ayuntamiento puede tener mejor aprovechamiento como uso de vía pública, debido a que se encuentra muy próximo al vial, consiguiendo a su vez que el terreno municipal solicitado por D. xxxxx, sirva para mejorar el acceso a la vivienda localizada en el nº 8 de la calle xxxxx”.

La modificación afecta a una superficie de 15,68 m<sup>2</sup> destinados a espacio libre público, que resultan adecuadamente compensados en la modificación que se propone al quedar otros 15,68 m<sup>2</sup> procedentes de terreno particular con la condición de espacio libre público, tal y como se pone de manifiesto en el informe técnico del Servicio de Urbanismo de 14 de octubre de 2005.

En todo caso se cumple con 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, según el cual:

“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 trata 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.

»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”.

Finalmente cabe destacar que no es de aplicación el artículo 58.3.d) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, puesto que la modificación propuesta no conlleva ni aumento de volúmenes ni densidad de población, en un cambio de configuración en los términos expuestos.



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

### **III CONCLUSIONES**

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

Puede aprobarse la modificación puntual nº 2 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxxxx (yyyyy).

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