



Sr. S. de Vega, presidente y
ponente

Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera
Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de enero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 564/2024

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de diciembre de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, en el ámbito del sector de suelo urbanizable delimitado ULD 24-01.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 19 de diciembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 564/2024, y se inició el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. S. de Vega.

Primero.- El Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 (en adelante, PGOU), aprobado definitivamente por orden de 4 de agosto de 2004, de la Consejería de Fomento, delimitó el ámbito del sector del suelo ULD 24-01 con calificación industrial. Ante la necesidad de depurar una serie de situaciones que afectan a los terrenos, algunas sobrevenidas, se hace necesario plantear la modificación de las determinaciones de ordenación general y detallada establecidas en la ficha del sector de suelo urbanizable delimitado ULD 24-01 del PGOU para conseguir una masa crítica de suelo industrial y de actividad en el término municipal, de iniciativa pública, con el fin de cubrir la potencial demanda de inversión que se pueda generar.

Segundo.- Iniciado el procedimiento de modificación, el Ayuntamiento solicitó los informes preceptivos. Ni la Diputación Provincial ni el Servicio Territorial de Fomento ni la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla



y León-Occidental han emitido los informes solicitados, por lo que se aplica la presunción de ser favorables (artículo 11.b).2º de la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016, aprobada por la Orden FYM 238/2016, de 4 de abril).

Sí obran en el expediente los siguientes informes:

- Informe de la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León, de 29 de marzo de 2023.

- Informes de la Subdelegación del Gobierno, de 5 y 13 de diciembre de 2022.

- Informe de la Confederación Hidrográfica del Duero de 6 de febrero de 2023.

- Informe de la Agencia de Protección Civil, de 15 de diciembre de 2022.

- El Informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de 8 de marzo de 2023.

Todos los informes son favorables, si bien este último indica que "En la Memoria vinculante se expresa que la presente modificación implica la redefinición de las reservas del Sistema General de Espacios Libres (SG-EL) sin suponer una alteración de la superficie de ese Sistema. En concreto, la reserva de Sistema General de Espacios Libres prevista en el PGOU era de 131.486,73 m², manteniéndose idéntica superficie en las nuevas zonas reservadas.

»Por otra parte, la modificación suprime una reserva, prevista en el vigente PGOU, de 830,50 m² de Espacios Libres (SG-EL), situados en suelo urbano consolidado, en colindancia con este sector, supresión que se compensa con una nueva reserva en el sector de Suelo Urbanizable Delimitado ULD 14-01, que incrementa la actual con igual superficie y calificación.

»Se indica en la Memoria Vinculante que la modificación consiste en una reagrupación de los espacios libres manteniendo su configuración esencial en el borde del sector y acompañando el arroyo interior, sin embargo, no se identifican de forma concreta los terrenos afectados por tales cambios.

»(...)

»Por todo lo anterior, deberá completarse la justificación del cumplimiento de los artículos 172 y 173 del RUCyL, gráficamente y en la



Memoria vinculante, incluyendo una tabla comparativa que permita comparar la calificación vigente con la prevista para todos los terrenos públicos y privados afectados por la modificación y, en particular, los destinados a dotaciones urbanísticas públicas, así como la forma de obtención de los terrenos destinados a nuevas reservas que se proponen. (...)”.

Tercero.- La modificación propuesta fue aprobada inicialmente en el Pleno del Ayuntamiento de 29 de diciembre de 2022, y se acordó abrir un periodo de información pública por plazo de tres meses, con publicación de los correspondientes anuncios en el Boletín Oficial de Castilla y León n.º 133 de 18 de enero de 2023, en la prensa local “nnnn” de 8 de febrero de 2023, y en la página web del Ayuntamiento. Durante el referido plazo consta la presentación de una alegación, según certificado de la Secretaría del Ayuntamiento de 15 de noviembre de 2023.

Cuarto.- El 30 de noviembre de 2023 el Pleno del Ayuntamiento aprueba provisionalmente la modificación y remite el expediente a la consejería.

Quinto.- Por Orden MAV/507/2024, de 24 de mayo, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, se formula la declaración ambiental estratégica de la modificación puntual.

Sexto.- El 23 de julio de 2024 se emite informe por el Servicio de Urbanismo, en relación con el informe previo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo de 8 de marzo de 2023, que dice:

“(…) En cuanto al contenido, en nuestro informe previo se indicaba la necesidad de completar algunas cuestiones que en el documento ahora presentado se han tenido en cuenta, si bien, aun se observa lo siguiente:

»2º.- En el Informe previo se solicita completar la justificación del cumplimiento de los artículos 172 y 173 del RUCyL, gráficamente y en la Memoria vinculante, incluyendo una tabla comparativa que permita comparar la calificación vigente con la prevista para todos los terrenos públicos y privados afectados por la modificación y, en particular, los destinados a dotaciones urbanísticas públicas, así como la forma de obtención de los terrenos destinados a nuevas reservas que se proponen.

»Para aclarar estos aspectos, debe mejorarse la documentación gráfica y, como se solicitó en el informe previo, aportar una tabla donde todos los terrenos públicos y privados afectados por la modificación queden identificados, y que permita comparar la calificación vigente con la modificada, así como la forma de obtención de los terrenos reservados como sistemas generales”.



Séptimo.- La Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo formula propuesta que somete a la consideración del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio que, en sesión celebrada el 31 de julio de 2024, informa la aprobación definitiva de la modificación, si bien indica que, antes solicitar el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, el Ayuntamiento debe completar las cuestiones formales aún pendientes, que se comprobarán mediante informe técnico del Servicio de Urbanismo, que se adjuntará al documento para su remisión.

Octavo.- El 29 de noviembre de 2024 el Servicio de Urbanismo emite informe en el que considera subsanadas las cuestiones que estaban pendientes.

Noveno.- El 2 de diciembre de 2024 se formula propuesta de orden de aprobación de la modificación propuesta.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para la emisión del preceptivo dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León emite dictamen en el presente procedimiento con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en los artículos 4.1.i).6º -que se refiere a la "Modificación de los planes urbanísticos cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos"- y 19.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo la competencia a la Sección Segunda, de acuerdo con lo establecido en el apartado tercero, 2.d), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

Este precepto ha de ponerse en relación con el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, que determina que los dictámenes del Consejo no serán vinculantes salvo cuando así se establezca en las respectivas leyes.

2ª.- En cuanto al fondo de la cuestión, la intervención de este Consejo Consultivo en los procedimientos que suponen alteraciones en la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres tiene como objeto su protección, a cuyo análisis se ciñe aquella. Dicha intervención viene justificada por las funciones esenciales que cumplen las zonas verdes y



espacios libres en el desarrollo de la vida humana de los núcleos de población. Estos enclaves contribuyen a conseguir un uso más racional del suelo, favorecen un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, facilitan un más cercano contacto con la naturaleza, y ofrecen la posibilidad de contar con áreas de esparcimiento y vida social.

El artículo 56.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) mantiene el principio de vigencia indefinida de los planes, pero ello no implica que sean un documento estático, sino al contrario son un instrumento susceptible de modificación o revisión, cuyas alteraciones se subsumen dentro de lo que se ha venido llamando *ius variandi*, como inherente urbano 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. Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (sentencias de 24 de febrero de 1984, 24 de septiembre y 9 de diciembre de 1989, 6 de febrero y 3 de abril de 1990, 15 de abril y 8 de mayo de 1992). De entre ellas cabe destacar la de 9 de diciembre de 1989, que define el *ius variandi* como "una potestad no fundamentada en criterios subjetivos ejercitable en cualquier momento, sino como remedio establecido en la ley para que la Administración, objetivando alteraciones reales, realice las modificaciones que imponga las nuevas necesidades urbanísticas creadas por la dinámica social en el transcurso del tiempo". Como afirma la sentencia de 3 de enero de 1996, la naturaleza normativa del planeamiento y la necesidad de adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público justifican plenamente el *ius variandi*, lo que implica un amplio margen de discrecionalidad acotada por la interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 de la Constitución -CE-).

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 CE). De ahí la justificación del sacrificio que muchas veces se impone no solo 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 CE, son los derivados del hecho de que la Administración no incurra en errores fácticos o materiales, no observe los intereses generales o públicos –que deben estar siempre presentes en toda ordenación urbanística y en sus modificaciones–, no tenga en cuenta la función social de la propiedad o la seguridad jurídica, o incurra en desviación de poder (sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1998). Los derechos adquiridos por los propietarios, según el ordenamiento anterior, no constituyen un límite al nuevo planeamiento, debido al carácter estatutario del derecho de propiedad inmobiliaria y a la estructura jurídica dinámica y cambiante de la misma, razón por la que no cabe oponer al ejercicio del *ius variandi* el principio de seguridad jurídica, ni el contenido de los convenios urbanísticos celebrados.

La alteración del planeamiento se configura así no solo como una facultad, sino como una verdadera obligación para la Administración competente, en caso de que las circunstancias concurrentes así lo demanden en aras a la mejor satisfacción de los intereses generales en la ordenación del territorio, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en sentencia de 26 de junio de 1995.

En el caso de modificaciones cualificadas como la que se dictamina, esto es, la constituida por una alteración de la ordenación que alberga especial relevancia, por suponer una diversa zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres dibujados por las normas que se modifican, la protección de las zonas verdes encuentra amparo en las previsiones constitucionales, concretamente en lo dispuesto en el artículo 45 CE, en cuanto reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

Este engarce constitucional ha servido de fundamento al tradicional principio de la intangibilidad de zonas verdes o espacios libres, el cual conlleva, ante todo, la necesidad de extremar el rigor en la tramitación de los expedientes, con exquisita observancia de cada uno de los pasos que los componen, pero también, y sobremanera, la exigencia de una especial pulcritud en cuanto a la justificación de la modificación pretendida, de forma que queden suficientemente demostradas y concretadas las razones de interés general que la motivan, que deben lucir debidamente reflejadas en el expediente (dictámenes 773/1993 y 1328/1993 del Consejo de Estado).

Sobre el primer aspecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2003 señala que “la jurisprudencia ha venido entendiendo que la trascendental importancia de las zonas verdes para un adecuado desarrollo



de la vida ciudadana, junto a los conocidos peligros que sobre ellas se ciernen, han dado lugar a que las modificaciones del planeamiento que lleguen a afectarlas están sometidas a un régimen jurídico de especial rigor para su mejor protección, hasta el punto de que tales modificaciones se llevan a las más altas cumbres de la Administración, tanto activa como consultiva”.

No obstante, debe recordarse en este punto que la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, supuso un cambio en orden a las garantías procedimentales establecidas inicialmente para este tipo de modificaciones por la LUCyL pues, a través de la modificación de su artículo 58.3.c), se eliminan tanto la necesaria aprobación de la modificación por decreto de la Junta de Castilla y León, como la exigencia de los informes favorables del consejero competente por razón de la materia, así como de este Consejo Consultivo. El artículo 58.3.c) de la LUCyL, en la redacción actual, dispone que “La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar, salvo cuando, en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución”. Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCyL), sobre “Modificaciones de espacios libres y equipamientos”.

De este modo, el tradicional plus de control al que se sometían las modificaciones de las zonas verdes desde la óptica procedimental se ciñe ahora a la intervención preceptiva de este Consejo Consultivo en la tramitación, de acuerdo con las funciones que le asigna su ley reguladora, a través de la emisión del dictamen correspondiente, el cual, sin embargo, no es ya vinculante respecto a la solución a adoptar.

3ª.- Sentado lo anterior, la modificación urbanística objeto de dictamen requiere analizar la justificación de la misma y su incidencia en la ordenación de las zonas verdes y espacios libres, por cuanto, en efecto, se introducen dos modificaciones que implican alteración de espacios libres.

A) En cuanto al interés público de la modificación, puede considerarse suficientemente acreditada en el documento técnico adjunto al proyecto de modificación, que en el apartado 1.7 “conveniencia y oportunidad. acreditación del interés público (artículo 169.3.B.1º RUCYL)” que señala lo siguiente:

“La actuación resulta conveniente en base a la demanda de suelo industrial de calidad y al mismo tiempo de bajo coste económico que precisa la ciudad de xxx1.



»En las últimas décadas, la ciudad de xxx1 se ha consolidado como una ciudad en una posición estratégica en el noroeste de España. Este potencial le ha valido para atraer importantes empresas logísticas a nivel nacional e internacional que han elegido esta ubicación preferente para instalarse. El escaso tamaño del municipio de xxx1 en proporción al tamaño del área consolidada ha generado un problema de falta de suelo para uso industrial lo que ha supuesto la pérdida de importantes iniciativas que se han implantado en otras localizaciones próximas de la provincia.

»La oferta de nuevo suelo industrial competitivo y su estratégica posición en el entorno inmediato de la ciudad de xxx1 es previsible que genere nuevas sinergias y sirva como elemento de atracción de nuevas iniciativas empresariales y logísticas muy convenientes para el futuro económico de la ciudad.

»El sector ULD 24-01 es un ámbito que responde perfectamente a estas necesidades al tratarse de la bolsa de suelo industrial más importante de las previstas por el PGOU de xxx1 y se encuentra en una posición privilegiada en cuanto a las vías de comunicación más importantes del municipio.

»Por otro lado, la actuación resulta especialmente oportuna debido a la inminente desclasificación de los sectores de suelo urbanizable que pasarán a suelo rústico común por la entrada en vigor de la disposición transitoria tercera, apartado c), de la Ley 7/2014 de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo (BOCyL 19/09/2014).”

A la vista de lo expuesto, de la memoria y de los informes obrantes en el expediente puede considerarse cumplida la exigencia formal de motivación prevista en el artículo 169.3 del RUCyL.

B) Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, el artículo 172 del RUCyL dispone lo siguiente:

“La aprobación de las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico que alteren los espacios libres públicos o los equipamientos públicos, tanto existentes como previstos en el planeamiento, requiere que la superficie de espacio libre o de equipamiento que se destine a otro uso sea sustituida por una nueva superficie con la misma calificación y equivalente superficie y funcionalidad, situada:

»a) Cuando se trate de suelo urbano consolidado, en la misma unidad urbana o bien en un sector de suelo urbano no consolidado o suelo



urbanizable colindante, pero sin disminuir los espacios libres y equipamientos públicos propios de dicho sector.

»b) Cuando se trate de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable, en el mismo sector, o de ser imposible en un sector próximo, pero sin disminuir sus propios espacios libres y equipamientos públicos.

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

Por su parte, el artículo 58.3.c) de la LUCyL determina que “La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar (...)”.

Al tratar de configurar los conceptos de espacio libre y zona verde es importante mantener con rotundidad que no deben abordarse desde una perspectiva únicamente cuantitativa, sino esencialmente cualitativa, por lo que resulta trascendente no sólo su extensión superficial sino, fundamentalmente, su situación, debiendo tenerse presentes las circunstancias del caso y los distintos motivos de interés público que puedan respaldar u oponerse a la modificación. No cabe, por tanto, establecer unas reglas generales y puede admitirse como perfectamente lícita una reducción o supresión de un espacio libre, aunque no se complete con una superficie de igual extensión con diferente ubicación territorial (siempre que se respeten los estándares legales), en cuanto medie una justificación cumplida que acredite el carácter prescindible del espacio en relación con los intereses generales. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en dictámenes tales como el 4.358/1998, de 19 de noviembre, 2.217/1999, de 9 de septiembre; 924/2000, de 6 de abril, o 10/2022, de 26 de enero, entre otros.

En el presente supuesto, el informe del Servicio de Urbanismo de 29 de noviembre de 2024 considera subsanadas las observaciones realizadas en su anterior informe; y, respecto al cumplimiento del artículo 172 del RUCyL, señala que se cumple lo dispuesto en este artículo ya que se ha modificado la delimitación de los espacios actualmente reservados en el PGOU con destino a SG-EL como consecuencia del trazado de la nueva autovía xxx2-xxx1 (cc-30 y A-cc), si bien, la modificación no supone reducción de la reserva destinada a este sistema, que mantiene inalterada la superficie inicialmente prevista de 131.486,73 m², como puede apreciarse en la siguiente tabla, en la que se precisan los ajustes realizados:



SISTEMA GENERAL	PREVIO	MODIFICADO
SG-EL (suelo urbano)	830,50	--
SG-EL-24-01-01	12.721,68	18.702,32
SG-EL-24-01-02	51.854,58	54.380,48
SG-EL-24-01-03	5.363,75	5.301,13
SG-EL-24-01-04	18.666,79	11.355,85
SG-EL-24-01-05	1.723,26	1.710,09
SG-EL-24-01-06	41.156,64	38.606,47
SG-EL-24-01-07	--	2.260,89
TOTAL	132.317,23	132.317,23

Por tanto, la modificación propuesta se ajusta al artículo 172 del RUCyL, al mantener el espacio libre existente entre la ordenación inicial y la nueva.

En virtud de todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que en la modificación de los espacios libres públicos y equipamientos propuesta se han observado las disposiciones vigentes relativas a la ordenación de los espacios libres públicos existentes o previstos en el planeamiento, conforme al artículo 172 del RUCyL.

III CONCLUSIONES

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

1º.- La diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres previstos en la propuesta de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 en el ámbito del sector de suelo urbanizable delimitado ULD 24-01, cumple la exigencia formal de motivación y la de mantenimiento de superficie y funcionalidad similar, establecidas en la normativa urbanística conforme a los artículos 169.3.b) y 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

2º.- Procede aprobar la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 en el ámbito del sector de suelo urbanizable delimitado ULD 24-01, en lo que se refiere a los espacios libres previstos.

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