



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

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 por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxxxx*, 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 1 de febrero de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxx*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de febrero de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 152/2005, 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. Nalda García.

Primero.- El término municipal de xxxxxxxx dispone de Normas Subsidiarias de ámbito municipal que fueron aprobadas por la Comisión Territorial de Urbanismo, en fecha 4 de marzo de xxxx (BOCyL de 12 de noviembre de xxxx).

Segundo.- El Pleno del Ayuntamiento de xxxxxx, en sesión celebrada el día 26 de diciembre de 2002, acuerda aprobar inicialmente la modificación



puntual de las Normas Subsidiarias municipales de dicho término municipal, promovida por la Inmobiliaria yyyyyyyyyy, consistente en un cambio de pautas zonales y tipológicas establecidas por las Normas Subsidiarias para el sector denominado "hhhhhhhhh", previo dictamen favorable de la Comisión Informativa.

Tercero.- El Ayuntamiento de xxxxxxx solicita los informes indicados en el artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, emitiéndose por la Confederación Hidrográfica del Duero, por el Servicio de Vías y Obras y por el Área de Acción Territorial de la Excm. Diputación Provincial.

- La Confederación Hidrográfica del Duero señala en su informe, de 10 de enero de 2003, que la modificación de las Normas Subsidiarias propuesta no afecta al dominio público hidráulico ni a sus zonas de influencia.

- El Servicio de Vías y Obras de la Diputación Provincial informa, el 9 de enero de 2003, de que la modificación puntual de las Normas Subsidiarias del ámbito municipal del suelo urbanizable "hhhhhhhhh", en xxxxxxx, no afecta a la red de carreteras provinciales dependientes de esta Diputación.

- El Servicio de Planes Provinciales y Urbanismo del Área de Acción Territorial de la Diputación Provincial emite informe, con fecha 24 de febrero de 2003, en los siguientes términos:

"La Propuesta de Modificación de las NN.SS. Municipales de xxxxxxx que se presenta, tiene por objeto cambiar las determinaciones de ordenación general establecidas por dichas NN.SS. respecto del ámbito del Sector de suelo urbanizable "hhhhhhhhh". Los cambios consisten en un nuevo diseño de estructura viaria y de la zonificación del Sector, así como en una nueva propuesta de tipologías distintas a las originales. No se modifican ni la delimitación del Sector ni los aprovechamientos urbanísticos inicialmente asignados.

»La iniciativa de modificar las Normas surge como consecuencia de los requerimientos señalados por el Servicio Territorial de Fomento, al informar el Plan Parcial que pretendía desarrollar el Sector, en relación con el trazado de la denominada Variante Este. La Propuesta en que tal



iniciativa se concreta ha sido objeto de informe favorable emitido por el Arquitecto Municipal.

»A pesar de ese positivo informe favorable del técnico municipal, y a pesar de que el propio documento de la Modificación considera irrelevante la incidencia de los cambios sobre la ordenación general del municipio, lo cierto es que tal incidencia no es tan pequeña si se reduce, con una perspectiva más realista, el ámbito en relación al cual se los valore, es decir, el de los terrenos situados entre la carretera de hhhhhhh, al llamado vvvvvvvvvvvv y el canal. Dentro de este nuevo contexto, sus consecuencias principales, juzgadas como negativas, serían la falta de continuidad tanto del principal eje vertebrador de la zona, la Av. de los mmmmmm, como de ese otro vial paralelo al canal.

»Parece evidente que el trazado de una variante cuyo discurrir no podían prever las NN.SS. vigentes ha de provocar modificaciones sobre la ordenación general del área afectada. Pero lo que ya no resulta tan lógico es que tales modificaciones se resuelvan desde los intereses particulares de alguna de las partes afectadas, renunciando a una perspectiva más global. En tal sentido bastaría remitirse a la propuesta de ordenación recogida en el documento ya presentado del Plan General de xxxxxx, destinado a sustituir a las actuales Normas, para constatar que son posibles esas soluciones alternativas más coherentes. Y al hilo de esa propuesta del P.G. para la zona, el Ayt. de xxxxxx debería evitar caer en la contradicción de otorgar la Aprobación Inicial, de modo muy próximo en el tiempo, a dos opciones de ordenación urbanística diferente”.

Cuarto.- El expediente ha sido sometido al trámite de información pública durante un mes, mediante sendos anuncios insertados en el BOP nº 9 de xxxxxx de 13 de enero de xxxx, en el BOCyL nº 9 de 15 de enero de xxxx y en el “xxxxxxxxxx” de 9 de enero de xxxx.

Durante este periodo se presenta una alegación suscrita por Dña. mmmmmm, D. jjjjjj, Dña. ssssss, D. zzzzzz y Dña. aaaaaaaaaa, en la que solicitan la exclusión de la finca de su propiedad del sector “hhhhhhhh” y la consideración del suelo correspondiente a la misma como urbano consolidado.



Mediante escrito de 14 de marzo de 2003, el arquitecto municipal informa desfavorablemente sobre la alegación presentada, estimando que "la finca debe mantenerse actualmente incluida dentro del Sector de hhhhhhhh para facilitar la continuidad de su tramitación, estudiando la posibilidad de su modificación a través del Plan General que actualmente se encuentra en sus inicios".

Quinto.- El Pleno del Ayuntamiento de xxxxxxxx, en sesión ordinaria celebrada el 27 de marzo de 2003, acuerda por unanimidad aprobar provisionalmente la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal, en dicho término municipal, en el sector de suelo urbanizable "hhhhhhhhhh" y desestimar la alegación formulada a la vista del informe técnico. No se refleja la existencia ni el sentido del dictamen de la Comisión Informativa, consultada con anterioridad a la aprobación provisional de la modificación por el Pleno del Ayuntamiento.

Sexto.- La Comisión Territorial de Urbanismo, en sesión celebrada el 2 de abril de 2003, acuerda:

"(...) Por unanimidad y de conformidad con la propuesta formulada por la Ponencia Técnica, informar desfavorablemente, dentro del trámite previsto en el artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, modificado por Ley 10/2002, de 10 de julio, la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal en la hhhhhhhh de xxxxxxxx, habida cuenta que la misma no deberá circunscribirse únicamente al ámbito del sector afectado, resultando conveniente su tratamiento en el P.G.O.U. que se está tramitando simultáneamente.

»Además de lo expuesto y sin entrar en el fondo del asunto, en el supuesto de persistir en la Modificación propuesta:

»1.- Se deberán recabar los informes correspondientes del Servicio Territorial de Fomento en lo relativo a la variante, del Servicio Territorial de Medio Ambiente en cuanto a la vía pecuaria, de la Diputación respecto a la hhhhhhhh, y de la Comunidad de Regantes del cccc.



»2.- En cumplimiento del artículo 58.3.c) de la LUCyL la modificación planteada se deberá tramitar por el procedimiento especial de modificación cualificada.

»3.- Dada la consideración de Área de Urbanización Saturada, en virtud del artículo 37 de las DOTVAENT, no resultan admisibles el número y la tipología de las viviendas propuestas”.

Séptimo.- Con fecha 2 de mayo de 2003, se presenta por parte del equipo redactor de la modificación puntual de las Normas Subsidiarias para el sector de la “hhhhhhhhh”, promovida por yyyyyyy, S.L., un informe en relación con las consideraciones señaladas por la Comisión Territorial de Urbanismo, emitido a petición del Ayuntamiento de xxxxxxx.

En cuanto a la observación formulada sobre la necesidad de recabar los informes correspondientes del Servicio Territorial de Fomento en lo relativo a la variante, del Servicio Territorial de Medio Ambiente en cuanto a la vía pecuaria, de la Diputación respecto de la hhhhhhhh y de la Comunidad de regantes, señalan: “Los informes aludidos ya han sido solicitados a las respectivas Administraciones, constando en el expediente la emisión de informes favorables por parte del Servicio Territorial de Carreteras respecto de la variante de hhhhhhhh y de la Confederación Hidrográfica del Duero respecto de la afección del dominio público hidráulico del Canal. No consta la emisión del informe sobre la vía pecuaria, pero el expediente ha sido remitido a la Administración Autonómica (Consejería de Fomento) a efectos de que en cumplimiento de la legislación urbanística y de procedimiento administrativo, sean recabados y emitidos cuantos informes dependan de órganos y servicios integrados en dicha Administración”.

Respecto a la tramitación por el procedimiento especial de modificación cualificada que deberá seguirse, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 58.3.c) de la LUCyL, se indica en el informe que “se asume la observación formulada y se adjunta un ejemplar adicional del documento de modificación puntual a fin de que sea remitido a la Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Fomento y prosiga la tramitación del expediente con sujeción a dicho procedimiento de modificación cualificada, recabando el correspondiente informe del Consejo Consultivo de Castilla y León (...)”.



Octavo.- Mediante informe de fecha 12 de mayo de 2003, el arquitecto municipal señala que “la consideración de la CTU más relevante se refiere la tramitación de la `modificación cualificada`, debiendo recabarse informe vinculante del Consejo Consultivo de Castilla y León, por resultar afectada parcialmente la zona verde próxima al Canal de Riego que señalan las NN.SS.

»La modificación en la zona verde viene dada por el trazado de la variante de la hhhhhhhhh, promovida por los Servicios Técnicos de la Dirección General de Infraestructuras y Carreteras, Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, que ha sido la que ha propiciado la actual tramitación de esta modificación puntual, así como el Plan Parcial redactado con anterioridad para este sector y que ha debido ser radicalmente transformado por la incidencia de dicha variante y sus zonas de afección, resultando finalmente unos espacios libres y zonas verdes de superficie muy superior a las previstas en el planeamiento vigente.

»A la vista de lo anteriormente expuesto, procede continuar la tramitación del expediente municipal de Modificación Puntual recabando el informe favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León (art. 58.3.c) de la Ley 5/1999) (...)”.

Noveno.- El 24 de junio de 2003 tiene entrada en el registro único de las Consejerías de Agricultura, Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León el expediente administrativo relativo al proyecto de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal de xxxxxxxxxxxx, en el sector de suelo urbanizable “hhhhhhhhhhhhhh”, para la aprobación definitiva.

Décimo.- Con fecha 27 de julio de 2003, la Consejería de Fomento (Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio) solicita del Ayuntamiento de xxxxxx la documentación complementaria necesaria para poder dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 58.3.d) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, requerimiento que le fue notificado con fecha 15 de agosto de 2003.

La documentación solicitada debía versar sobre los siguientes extremos:



- Cotas precisas para la correcta identificación de las parcelas objeto de la modificación, fundamentalmente de la parcela destinada a "Zona Verde" en el planeamiento vigente y en el planeamiento modificado.
- Se debe señalar en el plano nº 02 planeamiento vigente, la superficie exacta de "Zona Verde" a reclasificar.
- Se debe señalar en el plano nº 05 planeamiento modificado, la superficie exacta de "Zona Verde" a reclasificar.
- Se indicarán cuáles son las condiciones de la ordenanza que se modifican respecto de la situación actual.
- Se solicita que se incorpore un estudio del aprovechamiento del sector por zonas respecto al planeamiento modificado.
- Se realizará un estudio comparativo de los aprovechamientos edificables, densidades, superficies de las distintas zonas del sector antes y después de la modificación de las NN.SS.
- Deben completarse las determinaciones según lo señalado en el artículo 58.3.d) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
- Se deberán aportar los informes correspondientes al Servicio Territorial de Fomento en lo relativo a la variante, del Servicio Territorial de Medio Ambiente en cuanto a la vía pecuaria, de la Diputación en lo relativo a la hhhhhhhhhh y de la Comunidad de regantes respecto del canal.
- Se deberán calcular las reservas dotacionales, tanto de espacios libres públicos como de equipamientos y aparcamientos.
- Se deberá indicar el aprovechamiento medio máximo resultante en el sector, la densidad máxima de viviendas y la densidad máxima de edificación.



Esta documentación es remitida por el Ayuntamiento el 17 de marzo de 2004, con entrada en el registro único de las Consejerías de Agricultura, Fomento y Medio Ambiente el día 22 de marzo del mismo año.

Undécimo.- El informe técnico sobre la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxx en el sector de suelo urbanizable "hhhhhhhhhh", emitido por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio con fecha 12 de abril de 2004, es favorable a la modificación propuesta, por las razones que se exponen en los términos que a continuación se indica:

"La Modificación Puntual consiste en un cambio de las pautas zonales y tipológicas establecidas por las Normas Subsidiarias para el Sector correspondiente al sector denominado hhhhhhhhh".

La modificación puntual se inicia a consecuencia de que el Plan Parcial aprobado inicialmente por el Excmo. Ayuntamiento de xxxxxx, con fecha 28 de junio de 2001, planteaba una ordenación ajustada a los parámetros urbanísticos vigentes, previendo un límite de edificación de 18 m al borde de calzada de la variante.

Una vez remitido el Plan Parcial aludido a la Administración Autonómica para informe, desde el Servicio de Explotación de Carreteras de la Consejería de Fomento se emite informe vinculante, con fecha 23 de octubre de 2001, en el que se indica claramente que la variante Este que atraviesa el sector comporta que la línea de edificación deberá situarse, no a 18 m como inicialmente se presumía, sino a 50 m al borde de calzada en cada margen de la vía.

La presencia de esta variante, con las líneas de edificación impuestas por tanto, constituye, según los promotores, un elemento determinante para el desarrollo del sector. La variante comporta la reserva de sendas bandas de 50 m de anchura en cada margen, libres de edificación, lo cual dificulta la materialización de la edificabilidad conferida al sector con la tipología establecida actualmente.

Como consecuencia de todo esto, y para compatibilizar el desarrollo del sector con la presencia de la variante, los promotores solicitan poder introducir las pertinentes modificaciones de las pautas zonales y tipológicas.



Por ello, y para dar cabida al propósito enunciado, proponen introducir como modificación en las Normas Subsidiarias la posibilidad de materializar el aprovechamiento conferido en tipologías adosadas en lugar de aislada, con menor vinculación de suelo por unidad de vivienda y una nueva pauta zonal que permita habilitar los espacios libres y de equipamiento deportivo en las bandas libres de edificación a reservar a ambos lados de la variante, manteniendo por lo demás el resto de parámetros y determinaciones sobre alturas, densidades y edificabilidad previstos en el planeamiento vigente.

En esta modificación puntual las superficies ordenadas en el planeamiento actual son de 43.040 m² en el "Área Uniforme 1" que se corresponde con la zonificación predominante de carácter residencial (zona U1). En este mismo planeamiento el "Área Uniforme 2" se corresponde con la zona de espacios libres con una superficie aproximada de 21.524 m². El "Área Uniforme 3" se corresponde con los ámbitos destinados a viario y a conexiones del sector, incluyendo un bulevar central, todo ello con una superficie aproximada de 13.426 m².

Las superficies ordenadas en el planeamiento modificado son de 34.305m² en el "Área Uniforme 1" que se corresponde con la zonificación predominantemente residencial. En el planeamiento modificado el "Área Uniforme 2", que se corresponde con la zona de espacios libres y zonas deportivas, tiene una superficie aproximada de 21.900 m². El "Área Uniforme 3" se corresponde con la zona de equipamientos, con un Uso Global Dotacional Otros y con una superficie de 1.250 m². El "Área Uniforme 4" se corresponde con los ámbitos destinados a viario y conexiones del sector. Tiene una superficie de 20.535 m².

Por lo tanto, esta modificación supone un ligero incremento de zonas verdes y espacios libres, pasando de 21.524 m² en el planeamiento actual a 21.900 m² en el planeamiento vigente. Así mismo supone un incremento de equipamientos que en el planeamiento actual no estaban previstos y que en el planeamiento modificado tienen una superficie de 1.250 m² para equipamiento público, planteando un equipamiento privado (que se fijará posteriormente en la zona UH) de al menos 2.193 m².



Cumplen ampliamente las reservas previstas en la Ley de Urbanismo de Castilla y León, en el artículo 44 en lo relativo al sistema local de espacios libres públicos y al sistema local de equipamientos.

Según la Ley de Urbanismo de Castilla y León la reserva mínima obligatoria para espacios libres es de 3.443 m² y en el sector se prevén 21.900 m².

Respecto al sistema local de equipamientos, la reserva mínima de suelo es de 3.443 m². En la modificación puntual se prevén 1.250 m² en la zona DO (equipamiento público) y el resto (equipamiento privado) en la zona UH. De aquí se deduce que le corresponde al menos de equipamiento privado 2.193 m².

Se cumple el artículo 172.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, que dice:

“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”.

Se cumple el artículo 172.2.b) puesto que no se disminuyen espacios libres, sino que se aumenta la superficie ligeramente y se sustituye ese espacio libre por otro en el mismo sector.

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 no conlleva aumento de volúmenes ni densidad de población. Se trata simplemente, como ya se ha indicado, de un



cambio de configuración con un ligero incremento de los espacios libres públicos y una modificación de las condiciones tipológicas reduciendo el número máximo de viviendas permitidas.

Conclusión:

Esta modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxxxxxx en el sector de suelo urbanizable "hhhhhhhhh" consiste en una modificación cualificada. Se varían las determinaciones de uso y de tipología edificatoria.

En consecuencia, se informa favorablemente sobre la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxx en el sector de suelo urbanizable "hhhhhhhhhhh".

Duodécimo.- El 18 de mayo de 2004, con base en el informe técnico, se elabora la correspondiente propuesta de informe de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, en la que se informa favorablemente sobre la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxxxxxx en el sector de suelo urbanizable "hhhhhhhhhhh".

Decimotercero.- El Consejero de Fomento, con fecha 25 de mayo de 2004, informa favorablemente sobre la modificación propuesta.

Decimocuarto.- Con fecha 11 de junio de 2004, se redacta la propuesta de anteproyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxxxxxx en el sector de suelo urbanizable "hhhhhhhhhhh".

Decimoquinto.- El 17 de diciembre de 2004 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 la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxxxx en el sector de suelo urbanizable "hhhhhhhhh", por cuanto tienen por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres existentes o previstos en el planeamiento.

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



3ª.- En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación propuesta, deberá realizarse 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 reguladas en la misma (artículos 52 y siguientes de la Ley 5/1999, de 8 de abril, en relación con su artículo 58.3, apartado c).

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 1346/1976, 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".

En los supuestos descritos nos encontramos ante un procedimiento especialmente riguroso, que pretende constatar que las modificaciones



propuestas no obedecen a un interés meramente particular, sino que son razones de interés general y específicamente de interés público urbanístico, las que amparan la racionalidad de la medida. Además, dicho procedimiento trata de establecer controles que garanticen la dificultad de la reforma del planeamiento, con el fin de evitar, en la medida de lo posible, que primen los intereses particulares sobre los generales.

Una vez efectuadas estas aclaraciones previas, por lo que se refiere a la tramitación del expediente urbanístico sometido a dictamen, procede realizar las siguientes observaciones:

- El Pleno de la Corporación Municipal procedió, en la sesión de 26 de diciembre de 2002, a la aprobación inicial por unanimidad de la modificación, previo dictamen preceptivo y no vinculante de la Comisión Informativa correspondiente, que dictaminó con el resultado de tres votos a favor, dos abstenciones y ningún voto en contra.

La aprobación inicial estuvo precedida de un informe jurídico del Secretario, de fecha 16 de diciembre de 2002, en el que se limita a constatar la legislación aplicable y el procedimiento que ha de seguirse para proceder a la modificación puntual sometida a aprobación sin que en dicho informe exista ninguna referencia al contenido propio de la misma.

La exigencia de la existencia de un informe previo por parte del Secretario viene impuesta en cumplimiento de lo establecido por el artículo 54.1.b) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones vigentes en Materia de Régimen Local, por el artículo 173.1.b) del Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y por el Real Decreto 1.174/1987, de 18 de septiembre, sobre Régimen Jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, en cuanto que el artículo 47.3.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, exige un *quórum* especial para la adopción de acuerdos que corresponda adoptar a la Corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento general previstos en la legislación urbanística, concretamente el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.



- Posteriormente se abre un periodo de información pública, a través de la inserción de los correspondientes anuncios en el "Boletín Oficial de Castilla y León", "Boletín Oficial de la Provincia" y prensa local. Se presenta una alegación en este trámite de información pública que, posteriormente, es desestimada.

- A continuación se recabaron algunos de 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.

Sería conveniente, a estos efectos, recordar el emitido por el Servicio de Planes Provinciales y Urbanismo del Área de Acción Territorial de la Diputación Provincial, en el que, entre otros argumentos y consideraciones, se señala: "Pero lo que ya no resulta tan lógico es que tales modificaciones se resuelvan desde los intereses particulares de alguna de las partes afectadas, renunciando a una perspectiva más global. En tal sentido bastaría remitirse a la propuesta de ordenación recogida en el documento ya presentado del Plan General de xxxxxxx, destinado a sustituir a las actuales Normas, para constatar que son posibles esas soluciones alternativas más coherentes. Y al hilo de esa propuesta del P.G. para la zona, el Ayt. de xxxxxxx debería evitar caer en la contradicción de otorgar la Aprobación Inicial, de modo muy próximo en el tiempo, a dos opciones de ordenación urbanística diferente".

- La Corporación Local procede a aprobar provisionalmente la modificación, en sesión ordinaria celebrada el 27 de marzo de 2003.

Respecto a este extremo es necesario poner de manifiesto que no consta en el expediente el informe que debió ser emitido por el Secretario antes de la aprobación provisional por el Pleno de la Corporación, informe preceptivo por las razones que ya quedaron expuestas en el comentario realizado al trámite de la aprobación inicial.

Tampoco obra la existencia ni el sentido del dictamen preceptivo y no vinculante que debió ser emitido por la Comisión Informativa con anterioridad a la aprobación provisional, tal y como se deduce de los artículos 123 y 126.1 del Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.



- Posteriormente se sometió al dictamen de la Comisión Territorial de Urbanismo, que emitió informe en sesión de 2 de abril de 2003, cuyo contenido se ha transcrito en el antecedente de hecho sexto, en el que se "informa desfavorablemente", basándose en que la modificación que se pretende "no deberá circunscribirse únicamente al ámbito del sector afectado, resultando conveniente su tratamiento en el P.G.O.U. que se está tramitando simultáneamente". Se añade que "en el supuesto de persistir en la Modificación propuesta", se deberían recabar diversos informes, indicándose además, que "en cumplimiento del artículo 58.3.c) de la LUCyL la modificación planteada se deberá tramitar por el procedimiento especial de modificación cualificada".

Es a partir de este informe cuando se tiene noticia indirecta de que la propuesta de modificación va a afectar a las zonas verdes y espacios libres definidos en el planeamiento vigente.

Las actuaciones municipales posteriores se dirigen a superar las deficiencias manifestadas por el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo (ver antecedentes de hecho séptimo y octavo), sin embargo, la documentación aportada por el Ayuntamiento el 24 de junio de 2003 no pudo considerarse ni adecuada ni suficiente, según se desprende de la petición de documentación complementaria que realiza la Consejería de Fomento (antecedente décimo), mediante oficio recibido en el Ayuntamiento el 15 de agosto de 2003.

El 17 de mayo de 2004, el Alcalde del Ayuntamiento de xxxxxxx remite, junto con diversos informes que se le habían solicitado, una nueva Memoria con la que se pretende dar respuesta a las peticiones de los Servicios de la Consejería.

Una vez completado el expediente, la Consejería de Fomento procede a realizar el informe favorable a la aprobación definitiva de la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de dicho Ayuntamiento, tal y como se especifica en el antecedente de hecho undécimo.

Llama la atención que hasta un momento muy avanzado en la tramitación del procedimiento no existe en el expediente una referencia clara sobre uno de los aspectos fundamentales que constituye el objeto de la modificación, esto es, la reclasificación de las zonas verdes. En realidad este



extremo se manifiesta con la evidencia deseable cuando, como consecuencia de los requerimientos realizados al Ayuntamiento desde la Consejería de Fomento, se aporta una Memoria en la que se exponen extremos no contemplados de forma suficientemente explícita en la presentada inicialmente, que fue, precisamente, la que se tuvo en cuenta en todos los trámites precedentes, incluido el de la información pública.

En relación con la Memoria hay que señalar que, además de acompañar a la propuesta de modificación desde el inicio, permitiendo que las aprobaciones del Pleno, tanto la inicial como la provisional, tengan en cuenta las justificaciones que en ella se incorporan, tiene también como función primordial que en el trámite de información pública los interesados puedan conocer las razones y justificación de la modificación pretendida. Por ello es esencial el carácter de la Memoria justificativa de la modificación propuesta, en cuanto incorpora la motivación de los planes así como su modificación y revisión, exteriorizando las razones que justifican el modelo territorial elegido.

Considerando las circunstancias concurrentes en el caso que nos ocupa, podemos señalar que estas funciones no han sido debidamente cumplidas por cuanto si bien el proyecto de modificación puntual iba acompañado de una Memoria inicial, ésta no se corresponde en su totalidad con el contenido de la Memoria que se remite con posterioridad a la Consejería de Fomento, a fin de cumplir con el requerimiento efectuado al Ayuntamiento para que se completaran diversos aspectos de la documentación presentada, entre ellos algunos relativos al contenido de la Memoria.

Por tanto, puede afirmarse que la Memoria que se ha tenido en cuenta tanto para las aprobaciones del Pleno (inicial y provisional), como para la información pública, omitía importantes aspectos que debían haber sido considerados en los trámites procedimentales indicados y no lo fueron, lo que no hace sino suscitar serias dudas respecto a su validez. Por ello, se pone de manifiesto que hubiera sido conveniente subsanar estos defectos de tramitación, otorgando un nuevo plazo de exposición pública, procediendo con posterioridad a la subsiguiente aprobación provisional por el Pleno Corporativo (en el mismo sentido se pronuncia, entre otros, el Dictamen 365/2003, de 9 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía).



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

En este sentido, debe recordarse que constituye doctrina legal consolidada que, en expedientes como el que ahora nos ocupa, la intervención del Consejo de Estado (y, en consecuencia, la de este Consejo, en cuanto superior Órgano Consultivo en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León), no debe limitarse “al enjuiciamiento y procedencia de los aspectos estrictamente tocantes a las zonas verdes o espacios libres, sino que, antes al contrario, por la propia indivisibilidad del acto de aprobación de la ordenación, que será y aparece externamente como uno, toda la amplia y compleja materia de la alteración de los instrumentos de ordenación urbanística debe ser analizada, ya que, en definitiva, la consulta debe versar, y a lo que debe dar respuesta el dictamen es, en última instancia, si la propuesta de nueva ordenación resulta legalmente admisible, tanto en sus aspectos sustantivos como formales” (Dictámenes del Consejo de Estado de 24 de enero de 2001, expediente 3.209/2001, y 19 de julio de 2001, expediente 1.783/2001).

Al contrario, “todo el sentido de la intervención del Consejo de Estado, en los expedientes de modificación del planeamiento, radica en la protección de las zonas verdes y de los espacios libres. La garantía de estas áreas y de los relevantes intereses vecinales a ella conectados ha de informar, en consecuencia, el juicio de este Alto Cuerpo Consultivo. Ello fuerza a un examen cuidadoso y detallado de las circunstancias concretas de la alteración urbanística que se consulta” (Dictamen del Consejo de Estado de 8 de febrero de 2001, expediente 3.302/2000).

En el presente caso no parece que tales intereses vecinales hayan sido suficientemente protegidos en la medida en que la explicación y justificación detallada de la trascendencia que tal modificación tiene para las zonas verdes y espacios públicos existentes en la zona sólo se ha incorporado *a posteriori*, una vez practicado el trámite de información pública.

No obsta a esta consideración el que el Tribunal Supremo admita que no resulte necesario un nuevo trámite de información pública a menos que se introduzcan en la propuesta de modificación cambios sustanciales, “de modo que las alteraciones ocasionen una variación del plan tan importante que hagan a éste diferente del aprobado inicialmente” (por ejemplo, Sentencia de 25 de



octubre de 2002, referencia Aranzadi RJ 2002/9715). Téngase en cuenta que las circunstancias que no aparecen cumplidamente justificadas en la primera redacción de la Memoria (que fue la sometida al trámite de información pública) afectan a la trascendencia que la modificación puntual de las Normas Subsidiarias tiene en relación con las zonas verdes y espacios libres previstos originariamente. Precisamente, por afectar la modificación a estos ámbitos especialmente cualificados es por lo que la ley exige la tramitación de un procedimiento agravado para su posible aprobación, con intervención del superior Órgano Consultivo y aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

4ª.- En cuanto al fondo de la cuestión, la intervención de este Consejo Consultivo en los expedientes que suponen alteraciones en zonas verdes o espacios libres tiene como objeto su protección. 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.

En este sentido, la protección de las zonas verdes encuentra cobertura en diversas previsiones constitucionales. Así, el artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona e 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.

Por su parte, el artículo 47 de la Norma Fundamental declara el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y una vivienda de tales características requiere un cierto entorno, un soporte de infraestructuras y servicios capaz de garantizar al usuario de la misma un mínimo de calidad de vida. Además, el precepto establece la obligación de los poderes públicos de establecer las condiciones y normas necesarias para hacer efectivo tal derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.



Ahora bien, estas razones que justifican el especial régimen de protección que el ordenamiento jurídico dispensa a estas zonas no deben entenderse como un obstáculo a la modificación de los espacios libres y zonas verdes, sino como un reconocimiento de su posible alteración, porque los intereses públicos deben ser valorados en su conjunto y desde distintas perspectivas, de forma que la especial garantía que se otorga a dichos espacios no tenga por consecuencia una inadmisibles petrificación del modelo urbano diseñado en un momento determinado. En tal sentido debe reconocerse la legitimidad de la modificación e incluso de la supresión de tales espacios cuando así lo demuestren los intereses generales, en atención a las circunstancias concurrentes en cada supuesto, cuya ponderación corresponde a la Administración activa encargada de la política urbanística y de la ordenación del territorio de que se trate.

Por otra parte, tratando 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, resultando 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, pudiendo 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 nº 4.358/1998, de 19 de noviembre de 1998; nº 2.217/1999, de 9 de septiembre de 1999; o 924/2000, de 6 de abril de 2000, entre otros.

De la misma forma, el hecho de que se prevea la reubicación de la zona verde en otro lugar, con idéntica o superior extensión, no implica necesariamente que la modificación haya de ser admitida, porque puede resultar contraria a los intereses generales. En estos casos, partiendo de la base de que las zonas verdes y espacios libres son conceptos no sólo cuantitativos sino también cualitativos, hay que valorar factores tales como si su concentración o dispersión es adecuada para la función que cumplen y el uso al que se destinan, si el nuevo emplazamiento es mejor o, al menos,



igualmente adecuado y, en general, todos aquellos aspectos que, como la configuración del terreno, puedan ser relevantes.

5ª.- En el caso que nos ocupa, el expediente sometido a dictamen tiene por objeto la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxxxxxx en el sector de suelo urbanizable "hhhhhhhhh", tramitado a iniciativa de la empresa yyyyyyy, S.L. y que tiene como objetivo compatibilizar el desarrollo del sector con la presencia de la variante nnnn que lo atraviesa, considerando los límites de edificación que aquella conlleva.

La modificación propuesta consiste, en cuanto a la cuestión sobre la que este Consejo debe pronunciarse, en una recolocación de las zonas verdes y espacios libres contemplados en el planeamiento, a los que se pretende reubicar en las bandas libres de edificación a reservar a ambos lados de la variante Este. Además, según se señala en el informe del arquitecto del Servicio de Urbanismo de 12 de abril de 2004, la nueva situación comportaría un aumento significativo de la superficie destinada a aquellos espacios, dado que en el planeamiento actual la zona ocupada por los espacios libres comprende una superficie aproximada de 21.524 m², mientras que en el planeamiento modificado los espacios libres y zonas deportivas tendrían una superficie aproximada de 21.900 m². Asimismo, supondría un aumento de equipamientos que en el planeamiento actual no estaban previstos y que en el planeamiento modificado tienen una superficie de 1.250 m², para equipamiento público, planteando un equipamiento privado, que será fijado posteriormente, de al menos 2.193 m².

Se debe hacer notar que el nuevo terreno destinado a zonas verdes y espacios libres discurriría paralelamente y de manera contigua a ambos lados de la variante.

Una vez expuesta la situación, recordaremos, como ya ha quedado anteriormente apuntado, que para que la sustitución que se propone pudiera ser informada favorablemente, sería necesario:

a) Que se produjera una equivalencia cualitativa entre el espacio reservado a espacio libre y zona verde en el planeamiento vigente –una superficie casi rectangular de más de 200 metros de largo por unos 90 metros de ancho medio, sin servidumbre o afección que limitar, en uno de sus bordes,



con una canalización de riego– y aquella que se propone como sustitutoria, definida por las dos franjas de terreno de unos 35 metros de anchura (zonas de servidumbre y afección), una a cada lado de la variante de xxxxxx, más la pequeña banda de 20 metros de anchura a lo largo del referido canal.

b) Que el uso que se le confiere con la modificación de los espacios en cuestión fuera más racional, que se viera facilitado el acceso a los mismos y que, fundamentalmente, su nueva morfología favoreciera el disfrute de la misma, frente a la actual superficie destinada a tal uso.

En definitiva, es preciso contemplar la calidad y funcionalidad de dichos espacios, en razón de su extensión, disposición topográfica, aprovechamiento y usos de los mismos, en su comunicación con otras áreas de desarrollo urbano, de las posibles dotaciones que pudieran ubicarse y de las restricciones que pudieran afectarles, teniendo en cuenta su situación al borde de una variante sobre la que existe notable tráfico y que puede verse incrementado en un futuro no muy lejano, dado que sobre ella se apoya la que se está dando en denominar sssss de la ciudad.

Pero es que, en relación con esta última cuestión señalada, es necesario traer a colación las limitaciones recogidas en varios preceptos contenidos en la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León.

Así, el artículo 16 del referido texto legal establece que “son de dominio público los terrenos ocupados por las carreteras y sus elementos funcionales y una franja de terreno de ocho metros de anchura en autopistas, autovías y vías rápidas, y de tres metros en el resto de las carreteras, a cada lado de la vía, medidos en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación”, entendiéndose por elemento funcional de una carretera “toda la zona permanentemente afecta a la conservación de la misma o la explotación del servicio público viario, tales como las destinadas a descanso, estacionamiento, auxilio y atención médica de urgencia, paisaje, parada de autobuses y otros fines auxiliares”.

El artículo 17 del mismo texto legal se refiere a la zona de servidumbre de las carreteras, señalando que “consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de dominio público definida en el artículo 16 y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas



exteriores de la explanación a una distancia de veinticinco metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y de ocho metros en el resto de las carreteras medidos desde las citadas aristas”. Añade, además, que “en la zona de servidumbre no podrán realizarse obras ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial, previa autorización, en cualquier caso, del órgano titular de la carretera, sin perjuicio de otras competencias concurrentes y de lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley”.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, regula la zona de afección de las carreteras, disponiendo que “estará delimitada interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de cien metros en autopistas, autovías y vías rápidas, y de treinta metros en el resto de las carreteras, medidos desde las citadas aristas. Indica, igualmente, que “para ejecutar en la zona de afección cualquier tipo de obras e instalaciones fijas o provisionales, cambiar el uso o destino de las mismas y plantar o talar árboles se requerirá la previa autorización del órgano titular de la carretera, sin perjuicio de otras competencias”.

El artículo 20 aborda la línea límite de edificación que “se establece a ambos lados de la carretera, desde la cual hasta la carretera queda prohibido cualquier tipo de obra de construcción, reconstrucción o ampliación, a excepción de las que resultaren imprescindibles para la conservación y mantenimiento de las construcciones existentes”. Dicha línea limítrofe de edificación “se sitúa a 50 metros de autopistas, autovías y vías rápidas, a 25 metros en las otras carreteras de la Red Regional Básica, y a 18 metros en el resto de las carreteras de la arista exterior de la calzada más próxima, medida horizontalmente a partir de la mencionada arista”. En relación con las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones, el artículo 20.5 establece que “la línea límite de edificación se situará a 50 metros medidos horizontalmente a partir de la arista exterior de la calzada en toda la longitud de la variante”.

Este precepto ya se encontraba en vigor en el momento en que el Ayuntamiento de xxxxxx procedió a la aprobación inicial del Plan Parcial, por lo que se observa una contradicción en el contenido del informe de 12 de abril de 2004, en el que se afirma que “el Ayuntamiento de xxxxxx, con fecha 28 de junio de 2001, planteaba una ordenación ajustada a los parámetros legales



vigentes, previendo un límite de edificación de 18 metros a borde de calzada variante”.

A la luz del contenido de los artículos indicados, y considerando las características de cada uno de los espacios a los que se refieren, resulta difícil pensar que, al menos, la zona de dominio público y la de servidumbre sean espacios adecuados para poder emplazar la superficie destinada a zonas verdes y espacios libres prevista en sustitución de la que se elimina, considerando aspectos tan fácilmente apreciables como su ubicación, limitación de los usos permitidos en ellos, morfología, carácter complementario respecto a la variante, etc., tal y como se infiere del contenido de los artículos 16 y 17 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Castilla y León, anteriormente transcritos.

Por otra parte, es oportuno referirse al concepto que de espacios libres públicos y zonas verdes ofrece la disposición adicional única del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Así, se consideran espacios libres públicos el sistema de espacios e instalaciones asociadas, destinadas a parques, jardines, áreas de ocio, expansión y recreo de la población, áreas reservadas para juego infantil, zonas deportivas abiertas de uso no privativo y otras áreas de libre acceso no vinculadas al transporte ni complementarias de las vías públicas o de los equipamientos. Son de uso y dominio público en todo caso y, a efectos de los deberes de cesión y urbanización, tienen siempre el carácter de dotaciones urbanísticas públicas. Por su parte, las zonas verdes son, dentro de los espacios libres públicos, las superficies específicamente destinadas a la plantación de especies vegetales.

Al margen de las posibles interpretaciones que puedan darse a la disposición transitoria séptima del precitado Reglamento, respecto a la debida aplicación del mismo a la modificación objeto de análisis, lo cierto es que los conceptos de espacios libres y zonas verdes que se recogen expresamente en él no constituyen ninguna novedad en relación a cómo han venido entendiéndose en la legislación vigente. Por ello, considerando las características de estos espacios, así como la función que están llamados a desempeñar como parques, jardines, áreas de ocio, expansión y recreo de la población, áreas reservadas para juego infantil, zonas deportivas abiertas de uso no privativo y otras áreas de libre acceso no vinculadas al transporte ni



complementarias de las vías públicas o de los equipamientos, y destinados, en el caso de las zonas verdes, a la plantación de especies vegetales, no parece que las zonas más próximas a una variante sean las más oportunas para su ubicación. Y ello porque la valoración de los espacios libres y las zonas verdes debe hacerse atendiendo a su potencialidad efectiva de disfrute, sin que sea suficiente que reciban tal calificación en el planeamiento sin traducción efectiva en la realidad, bien ahora o en tiempo futuro, por lo que no han de tener cargas que pudieran limitar y cuestionar el cumplimiento de la legalidad en cuanto a dichos espacios.

En concreto, aceptar como reserva de espacios libres y zonas verdes sobre los que se pueden ejercer las actividades contempladas en la legislación vigente, espacios sometidos a limitaciones actuales o futuras, como pueden ser la necesaria garantía de la seguridad vial, el desdoblamiento de la variante u otras funciones asociadas al servicio de carretera, supone mantener unas cargas sobre dichos espacios que, de ejecutarse, implicarían una reducción irreparable del sistema local de espacios libres y zonas verdes.

Por otra parte, si se tiene en cuenta la propuesta realizada de materializar el sistema de espacios libres y zonas verdes del Plan en sendas zonas a ambos lados de la variante, y se consideran las restricciones impuestas por los artículos 16 y 17 de la Ley de Carreteras citada, se pone en evidencia que no puede mantenerse el principio de equivalencia cualitativa ni el de funcionalidad que impone la Ley y que deberán cumplirse en las modificaciones y sustituciones de los espacios libres y zonas verdes existentes en el planeamiento. Y si, además, para obviar las restricciones asociadas a la utilización del dominio público y la zona de servidumbre de la variante, no se computasen éstos se llegaría a la conclusión de que tampoco cuantitativamente se cumple la equivalencia entre la superficie reservada a estos efectos en el planeamiento vigente y la que se propone como consecuencia de la modificación.

El hecho de que en el planeamiento actual se cumpla ampliamente el mínimo legal previsto en el artículo 44 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León en lo relativo a la superficie que ha de destinarse a espacios libres públicos y al sistema local de equipamientos, aun cuando se supere ese arquetipo, se ha sentado el criterio de que la modificación no puede comportar disminución de las superficies totales a ellos destinadas, constituyendo un



mínimo sin retorno que debe respetar la Administración, salvo existencia acreditada de un interés público especialmente prevalente, doctrina ampliamente reiterada por el Consejo de Estado en múltiples dictámenes, sirva de ejemplo el Dictamen nº 1854/2002, de 18 de julio de 2002.

Finalmente, para poder informar favorablemente sobre la modificación puntual propuesta, es necesario que concurren razones de interés general que la motiven y amparen la racionalidad de la medida, las cuales deberían acreditarse de manera positiva. A mayor abundamiento, tampoco se encuentra en el expediente ningún informe en el que se justifique de manera adecuada la equivalencia cualitativa y funcional entre la reserva de espacios libres y zonas verdes contemplada en el planeamiento vigente y la que se propone para su sustitución.

Por otra parte, en el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta la existencia de la propuesta de un Plan General de Ordenación Urbana de xxxxxxxx que se está tramitando simultáneamente, tal y como se indica en los informes emitidos por la Diputación Provincial y por la Comisión Territorial de Urbanismo, y que está llamado a sustituir a las Normas Subsidiarias existentes en la actualidad, no se aprecia la existencia de especiales razones de urgencia e interés público que fundamenten la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxx para el sector de suelo urbanizable denominado "hhhhhhhhhh". Siendo esta la situación, sería más lógico abordar en el propio Plan General las modificaciones oportunas en los términos legalmente permitidos, construyendo así una ordenación urbanística coherente, prescindiendo de la práctica de tramitar simultánea y aisladamente una determinada modificación puntual.

En este sentido, puede recordarse lo señalado por el Consejo de Estado en su Dictamen de 24 de enero de 2002, expediente 3209/2001: "(...) no resulta propio ni adecuado a las exigencias del buen hacer administrativo que los Ayuntamientos impulsen la iniciativa de tramitar proyectos de modificaciones aisladas y fragmentarias del planeamiento cuando simultáneamente está en curso la revisión del mismo, a no ser que, razones de urgencia y de interés público, debidamente justificadas, puedan hacerlo necesario según las circunstancias apreciables en cada caso, y siempre que se trate de cambios de la ordenación concretos y aislados. Han de ser razones objetivas y contrastables las que justifiquen una iniciativa de esas



características. No basta con aducir razones de oportunidad o el ejercicio del *ius variandi*, sino que es preciso justificar y motivar especialmente el cambio que se opera en atención a razones de interés público (concretas y objetivas), así como de urgencia inaplazable. No siendo esto así, no cabe duda que el modo correcto de proceder por la Administración urbanística actuante en cada caso debe ser por principio el de reconducir cualquier propuesta de nueva ordenación al proyecto de revisión en trámite, por razones de estricta congruencia y racionalidad en el ejercicio de las potestades de planeamiento urbanístico”.

A modo de resumen, puede concluirse que la modificación pretendida de las Normas Subsidiarias de xxxxxxx no puede merecer una consideración favorable por parte del Consejo dada la absoluta falta de semejanza cualitativa entre la superficie contemplada y la superficie proyectada para las zonas verdes y espacios libres del sector, sin que tampoco sea posible obviar, para llegar a tal apreciación, las irregularidades puestas de manifiesto anteriormente en relación con el conjunto del procedimiento y del contenido de la memoria sometida al trámite de información pública, así como la circunstancia de estar elaborándose de manera simultánea un plan general de ordenación urbana que habrá de sustituir a las Normas Subsidiarias que ahora pretenden modificarse.

III CONCLUSIONES

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

No puede aprobarse la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de ámbito municipal de xxxxxxxxxx en el sector de suelo urbanizable “hhhhhhhhh”.

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