



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 5 de febrero de 2015, ha examinado el *expediente relativo a la aprobación inicial del Estudio de Detalle para la apertura de un nuevo vial público afectando a las parcelas sitas en la calle cc1 nº 20 y 22 de xxxx1 (xxxx)*, 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 noviembre de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la aprobación del Estudio de Detalle para la apertura de un nuevo vial público afectando a las parcelas sitas en la calle cc1 nº 20 y 22 de xxxx1 (xxxx)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 6 de noviembre de 2014, se procedió a darle entrada en el Registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 554/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Rey Martínez.

Primero.- Mediante Orden FOM/2113/2007, de 27 de diciembre, se aprueba parcialmente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx (en adelante PGOU). Mediante Orden FYM/73/2013, de 8 de enero, se



aprueba definitivamente la adaptación del PGOU en el ámbito del Plan Especial de las áreas históricas y otras zonas de xxxx denominadas "DALx" y se levanta en este ámbito la suspensión parcial acordada por la Orden FOM/2113/2007.

Segundo.- Obra en el expediente el Estudio de Detalle para la apertura de vía pública afectando a las parcelas sitas en la calle cc1 nº 20 y 22 de xxxx1 (xxxx). Según se expone en la Memoria, firmada por la arquitecta municipal el 30 de octubre de 2013, el Estudio de Detalle tiene por objeto la apertura de un nuevo viario en suelo urbano consolidado, mediante la delimitación de una Actuación Aislada de gestión preferentemente privada (la AA Z-15), para habilitar un acceso desde la calle cc1 del barrio Incorporado de xxxx1 (xxxx) a la parcela catastral 557615VL0345N0001PO (parcela 2 en el Estudio de Detalle) que, en la actualidad, por un error de ordenación de la revisión del PGOU de xxxx de 2007, no tienen acceso a vía pública alguna, para que pueda adquirir la condición de solar y resulte edificable conforme a la Ordenanza de aplicación, que es la Ordenanza 12, Grado 1º.

La nueva vía pública atraviesa dos parcelas (la catastral nº 4557615VL0345N0001PO, parcela 2 en el Estudio de Detalle, y la catastral nº 4557619VL0345N0001MO, parcela 1 en el Estudio de Detalle) y da un nuevo frente a la catastral nº 4557616VL0345N0001LO (parcela 3 en el Estudio de Detalle), todo lo cual determina un incremento de la superficie edificable con destino privado superior a 500 m², en los términos que se justifica en la Memoria vinculante del instrumento (el incremento es de 1.307,90 m² edificables, sin que se incluya en dicho incremento la edificabilidad correspondiente a la parcela 2 del Estudio de Detalle, que es la que se pretende conectar con el viario público).

El incremento de la superficie edificable privada, al amparo de las previsiones del artículo 173, b) del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (en adelante RUCYL), exige que se aumente en la misma unidad urbana la superficie destinada a espacios libres público y el número de plazas de aparcamiento a razón de 20 m² de espacios libres y una plaza de aparcamiento por cada 100 m² edificables o por cada nueva vivienda, lo que sea más restrictivo. El cálculo de estos incrementos se justifica en la Memoria y resulta que es preciso un incremento de la superficie de espacios libres en 261,58 m² y del número de plazas de aparcamiento en 13, todo lo cual se lleva a efecto en la Plaza del cc2



de xxxx1. Estos incrementos no afectan de forma negativa a la funcionalidad de los terrenos a costa de los cuales se realiza actualmente, calificados como viario público del sistema local.

Tercero.- El 13 de noviembre de 2013 la arquitecta municipal informa favorablemente el Estudio de Detalle y propone:

“1º. Que previamente a la aprobación inicial del documento se soliciten los informes preceptivos, según lo dispuesto en los artículos 52-4º de la ley 5/1999 y el artículo 153 del RUCYL. (...).

»2º. Por la Junta de Gobierno:

»A).- Aprobar inicialmente el Estudio de Detalle para la apertura de vía pública afectando a las parcelas sitas en la C/ cc1 nº 20 y 22 de xxxx1.

»B).- La aprobación inicial produce la suspensión de licencias en los términos de los artículos 53-1º de la LUCYL y 156-1º del RUCYL”.

Cuarto.- El 20 de noviembre el adjunto al Jefe del Servicio de Urbanismo y la técnico de la Administración General emiten informe favorable sobre el Estudio de Detalle e indican que, previamente a la aprobación inicial del documento, deben recabarse los informes a que se refieren el artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCYL) y 153.1 del RUCYL. Asimismo señalan que la Junta de Gobierno Local debe aprobar inicialmente el Estudio de Detalle que produce la suspensión de las licencias y que el acuerdo de aprobación inicial debe publicarse en el Boletín Oficial de Castilla y León, en un diario de los de mayor difusión de la provincia y en la página web municipal, debiendo también publicarse anuncios expresivos de la apertura de un trámite de información pública de un mes de duración, contado desde el día siguiente al de la publicación del último de los anuncios indicados.

Quinto.- El 22 de noviembre el Ayuntamiento de xxxx solicita los informes indicados en el artículo 52.4 de la LUCYL y 153.1 del RUCYL a la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, Comisión de



Patrimonio Cultural, a la Subdelegación de Gobierno, al Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio, a la Diputación Provincial de xxxx2 a la Dirección General de Telecomunicaciones, Ministerio de Industria, y a la Confederación Hidrográfica del Duero. Constan en el expediente los acuses de recibo.

Sexto.- La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 28 de noviembre, acuerda aprobar inicialmente el Estudio de Detalle para la apertura de un nuevo vial público, que afecta a las parcelas sitas en la calle cc1 nº 20 y 22 de xxxx1 (xxxx), y su sometimiento al trámite de información pública durante un mes, mediante la inserción de anuncios en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia, en el Boletín Oficial de Castilla y León de 26 de diciembre de 2013, en el tablón de edictos municipal y en la página web del Ayuntamiento de xxxx.

Durante el trámite de información pública no consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 28 de noviembre la Subdelegación de Gobierno emite informe en el que indica que carece de los medios técnicos y humanos apropiados para poder emitir el informe requerido.

El 2 de diciembre la Diputación Provincial de xxxx2 emite informe en el que señala que el arquitecto provincial ha informado favorablemente el Estudio de Detalle.

Consta en el expediente informe de La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones que concluye: "Analizado el instrumento de planeamiento urbanístico presentado, se comprueba que el mismo está alineado con la legislación vigente".

El 17 de diciembre la comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León informa favorablemente el Estudio de Detalle.

El 17 de febrero de 2014 la Confederación Hidrográfica del Duero emite informe favorable del Estudio de Detalle, al no suponer ninguna incidencia sobre el dominio público hidráulico objeto de la Ley de Aguas.



El 10 de abril la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León emite informe en el que recoge las previsiones del informe técnico del Servicio de Urbanismo de 16 de enero que señala, respecto del incremento de la edificabilidad, que "Existe un error en la memoria ya que propone un incremento de ELUP de 261,58 m², y 13 nuevas plazas de aparcamiento de uso público, siendo suficientes 209,26 m² y 10 plazas.

»Como solución a este aumento de dotaciones previstas reglamentariamente, se opta por reconfigurar la plaza cc2 de xxxx1. En la plaza cc2 actualmente existe un ELP de 332,50 m², en la propuesta tendría una superficie de 612,30 m², aumentando la dotación en 279,80 m²".

Este informe concluye con las siguientes observaciones:

"El art. 131 RUCYL, para los ED define su ámbito de actuación, que es el suelo urbano consolidado y no consolidado. Sin embargo en el extremo noroeste de la parcela 2, existe una zona que no es suelo urbano, y lo denomina SG-SC-sistema general de servicios comunitarios. Por tanto no es posible aplicar la figura del ED para esta modificación propuesta, y en su caso se podría realizar con una modificación puntual de PGOU.

»Debe evitarse el fondo de saco del vial, dándole continuidad con el resto de la trama urbana".

Teniendo en cuenta dichas observaciones, el informe de 10 de abril concluye que "(...) para la aprobación definitiva el documento deberá ser subsanado, corrigiendo las dos deficiencias señaladas en el informe técnico del Servicio de Urbanismo y en consecuencia, la tramitación prevista para las modificaciones que afectan a la ordenación general".

Octavo.- El 5 de mayo la arquitecta municipal emite informe en contestación al emitido por la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en el que en relación con el incremento de la edificabilidad señala: "Se ha computado una edificabilidad de $523,16 \times 2,5 = 1.307,90$ m². Se ha multiplicado por 2,5 plantas ya que la Ordenanza de aplicación (Ordenanza 12, en grado 1, Bordes de casco urbano de barrios incorporados, del PGOU) en



dichas parcelas permite la realización de dos plantas más el aprovechamiento bajo cubierta”.

Respecto la existencia de una zona de sistema general de servicios comunitarios en el plano indica que “No existe ninguna zona dentro de la parcela 2 dentro del citado SG-SC-Sistema general, servicios comunitarios. El plano 3 es objeto de un montaje de cuatro planos de calificación del suelo Urbano y Urbanizable, los números 4.39, 4.40, 4.49 y 4.50. Al solapar dichos planos se ha producido un pequeño error en el límite noroeste de la citada parcela 2”.

Sobre el fondo de saco expone que “No se realiza ningún fondo de saco en el citado vial, para que cuando se produzca el desarrollo del sector UZD-R-10-Z, se dé continuidad con el mismo a la trama urbana”.

Se acompañan los planos indicados.

Dicho informe aclaratorio y los documentos adjuntos se remiten a la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, la cual no emite informe al respecto transcurrido el plazo de un mes, por lo que, de acuerdo con el artículo 10 a) 2º de la Instrucción Técnica Urbanística de 1/2011 aprobada por Orden FOM/2018/2011, de 22 de febrero, habrá que proseguir con el procedimiento.

Noveno.- El 16 de octubre la técnico de la Administración General del Ayuntamiento de xxxx informa favorablemente el Estudio de Detalle para su aprobación definitiva.

Décimo.- El 28 de octubre de 2014 se emite propuesta de resolución por la que se aprueba definitivamente el Estudio de Detalle.

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

Decimoprimer.- Por Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de 21 de noviembre de 2014 se solicita Informe de la Dirección General de la Vivienda Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, sobre la conformidad o no con el punto



dos del informe de la arquitecta municipal, de acuerdo con los planos que adjunta, sobre si en el extremo noroeste de la parcela 2 existe una zona que no es suelo urbano sino SG-SC-sistema general, servicios comunitarios, o ello es consecuencia de un error al solaparse los planos de calificación del suelo Urbano y Urbanizable del PGOU, números 4.39, 4.40,4.49 y 4.50, por lo que se suspende el plazo para emitir dictamen hasta que se reciba la citada documentación.

Decimosegundo.- El 26 de enero de 2015 tiene entrada en el registro de este Consejo la documentación solicitada, por lo que se reanuda el plazo para la emisión de dictamen.

En el informe enviado se concluye que "(...), se considera que en la parte noroeste de la parcela nº 2 del ED, existe una zona que es SG-SC-Sistema General, servicios comunitarios, de acuerdo con los planos números 4.39, 4.40, 4.49 y 4.50 del PGOU, diligenciados por el Secretario del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, con fecha 27 de diciembre de 2007 de la aprobación definitiva".

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- La consulta versa sobre el expediente relativo a la aprobación definitiva del Estudio de Detalle para la apertura de un nuevo vial público afectando a las parcelas sitas en la calle cc1 nº 20 y 22 de xxxx1 (xxxx).

2ª- El Consejo Consultivo de Castilla y León emite dictamen en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo prevenido 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 ya citado Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Castilla y



León, que determina que los dictámenes del Consejo no serán vinculantes salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes.

3ª.- En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación del Estudio de Detalle para la apertura de un nuevo vial público, que afecta a las parcelas sitas en la calle cc1 nº 20 y 22 de xxxx1 (xxxx), este Consejo Consultivo considera que se no 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 un Estudio de Detalle cuya aprobación inicial se ha producido con posterioridad al momento de entrar en vigor de la Ley precitada, deberá ajustarse a sus previsiones, por lo que resulta de aplicación el artículo 45.2 y 3 en relación con el artículo 58.3, apartados a) y c).

El artículo 45 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, establece:

“1. Los Estudios de Detalle pueden tener por objeto:

»a) En suelo urbano consolidado, modificar la ordenación detallada ya establecida por el planeamiento general, o bien simplemente completarla ordenando los volúmenes edificables.

»b) En los sectores de suelo urbano no consolidado, establecer la ordenación detallada, o bien modificar o completar la que hubiera ya establecido el planeamiento general, en su caso.

»2. Los Estudios de Detalle no pueden aprobarse en ausencia de planeamiento general, ni modificar la ordenación general establecida por éste. Las modificaciones que introduzcan respecto de la ordenación detallada ya establecida se justificarán adecuadamente.

»3. Los Estudios de Detalle establecerán las determinaciones de ordenación detallada conforme a lo dispuesto en los artículos 42 ó 44, según el instrumento de planeamiento general del Municipio. Sin embargo, cuando ya estuviera establecida la ordenación detallada, podrán limitar su contenido a las determinaciones estrictamente necesarias para modificarla o completarla”.



Por lo tanto, el Estudio de Detalle se configura como instrumento de desarrollo por el que es posible que se modifique la ordenación detallada en suelo urbano consolidado, debiendo motivar en este caso dicha modificación y sin que pueda utilizarse el Estudio de Detalle para la modificación de la ordenación general.

Los Estudios de Detalle deben mantener las determinaciones fundamentales del Plan, sin alterar el aprovechamiento que corresponde a los terrenos comprendidos en el Estudio. En ningún caso pueden ocasionar perjuicios ni alterar las condiciones de la ordenación de los predios colindantes.

El informe de la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 10 de abril de 2014, señala que no es posible aplicar la figura del Estudio de Detalle para la modificación propuesta, puesto que su ámbito de actuación es el suelo urbano consolidado y no consolidado, y en el presente caso en el extremo noroeste de la parcela 2, existe una zona que no es suelo urbano, y se denomina SG-SC-sistema general de servicios comunitarios. Este extremo ha sido corroborado por el informe emitido el 13 de enero de 2015, a instancia de este Consejo Consultivo, a la vista de la contradicción existente entre el informe de la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 10 de abril de 2014 y el emitido por la arquitecta municipal el 12 de mayo, en el que señala que no existe ninguna zona de la parcela 2 dentro del citado SG-SC-Sistema general, servicios comunitarios y que el hecho de que aparezca así se debe a que el plano 3 es objeto de un montaje de cuatro planos de calificación del suelo Urbano y Urbanizable, los números 4.39, 4.40, 4.49 y 4.50 y al solaparse se ha producido un pequeño error en el límite noroeste de la citada parcela 2.

El informe de la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 13 de enero de 2015 señala que los planos de calificación del ámbito del Estudio de Detalle son los números 4.39, 4.40, 4.49 y 4.50 que superpuestos al plano catastral se comprueba que en la parte noroeste de la parcela nº 2 existe efectivamente una zona que es SG-SC-Sistema general, servicios comunitarios. Se adjuntan planos en los que se puede observar dicha afirmación.



La zona SG-SC-Sistema general, servicios comunitarios, se configura como un terreno dotacional, al estar destinado a dotaciones públicas; es decir, infraestructuras y equipamientos: viales, espacios libres, parques, equipamientos sociales. Estas previsiones se concretan en el Plan General de Ordenación Urbana, por lo que el Estudio de Detalle no es el instrumento adecuado para ello y teniendo en cuenta que lo que en realidad se produce en este Estudio de Detalle es una alteración en las determinaciones del PGOU, lo que procede realizar es una modificación puntual de PGOU, para lo que hay que estar a lo establecido en el artículo 52 y siguientes de la LUCYL y en el artículo 158 y siguientes del RUCYL.

La aprobación definitiva corresponde al Consejero de Fomento, previo informe del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio, tal y como dispone el artículo 160.1. A) del RUCYL.

En el caso de modificaciones cualificadas, como la que es objeto del presente dictamen, 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, es necesario tener en cuenta que esto supone:

a) La necesidad de un procedimiento agravado en el que se requieren informes favorables del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma; y en general del Consejero competente en materia de ordenación territorial, en iguales términos.

b) Sujeción al principio de la intangibilidad de zonas verdes o espacios libres. Dicho principio supone la sujeción de la modificación de los planes a ciertos requisitos:

- La tramitación de un procedimiento especialmente riguroso, con el fin de establecer controles que garanticen la dificultad de reforma del planeamiento para evitar así la especulación.

- La existencia de una profunda justificación en el expediente del concurso en el caso concreto de razones de interés general y específicamente, de interés público urbanístico que ampare la racionalidad de la medida.



En cuanto a este último requisito, debe recordarse lo mantenido por el Tribunal Supremo en Sentencia de 25 de abril de 1986, sobre que "la concreción de lo que sea el interés general corresponde en principio a la Administración y ésta debe prosperar mientras no se demuestre que infringe el ordenamiento o está viciada de desviación de poder".

Asimismo, la Sala 3ª del Tribunal Supremo en su Sentencia 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".

El artículo 4.1 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, se refiere a las consultas preceptivas que se deben realizar ante este Órgano, entre los que figuran los "Expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y por las Administraciones Locales que versen sobre las siguientes materias:

»6º 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".

Sin embargo, en el presente caso tal y como se ha expuesto, el instrumento utilizado no es el adecuado puesto que al existir en el extremo noroeste de la parcela 2 una zona que no es suelo urbano, sino SG-SC sistema general, servicios comunitarios, para la modificación propuesta no es posible aplicar la figura del Estudio de Detalle, sino que lo que procede es una modificación puntual del PGOU, supuesto en el cual sí se pronunciaría este Consejo Consultivo sobre la diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos.

Por tanto este Consejo Consultivo, a la vista de lo expuesto, considera que no procede emitir dictamen sobre la alteración del uso urbanístico del espacio libre de uso público, al no haberse utilizado el instrumento de planeamiento adecuado para la modificación propuesta, ya que parte de los



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

terrenos afectados forman parte de SG-SC sistema general, servicios comunitarios.

III CONCLUSIONES

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

No procede emitir dictamen en el procedimiento relativo a la aprobación del Estudio de Detalle para la apertura de un nuevo vial público afectando a las parcelas sitas en la calle cc1 nº 20 y 22 de xxxx1 (xxxx).

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