



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 11 de marzo de 2015, ha examinado el *expediente relativo al levantamiento parcial de la suspensión de la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de ordenación Urbana de xxx1, en el ámbito del PERI-3*, 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 9 de enero de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento relativo al *documento para el levantamiento parcial de la suspensión de la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, en el ámbito del "PERI-3 Ferrocarril" para ejecutar un viario de unión entre las estaciones de autobuses y ferrocarril de xxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de enero de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 17/2015, 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.-** El término municipal de xxx1 dispone de Plan General de Ordenación Urbana, aprobado definitivamente por Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 1 de diciembre de 1992. Su revisión fue aprobada definitivamente por Orden FOM/1848/2008, de 16 de octubre, de forma parcial, puesto que mantiene la suspensión de la aprobación definitiva de la revisión del PGOU de xxx1 acordada por la Orden FOM/1359/2007, de 20 de agosto, en lo relativo a los ámbitos identificados como PERI-3 Ferrocarril y Sectores SUZ-13-R y SUZND-3-R.

La Orden FYM/1159/2012, 21 de diciembre, modifica la Orden FOM/410/2008, de 13 de marzo, sobre la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 en lo relativo a la suspensión de los ámbitos PERI-3 Ferrocarril, Sectores SUZ-13-R y SUZND-3-R, en ejecución de la Sentencia nº 1.145 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de xxx2 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, recurso nº 10/2009, la cual anuló la Orden FOM/1848/2008, de 16 de octubre, de aprobación parcial de la revisión del PGOU de xxx1, exclusivamente en la parte en que mantiene la suspensión de la aprobación definitiva de dicha revisión (la relativa a los ámbitos identificados como PERI-3 Ferrocarril y sectores SUZ-13-R y SUZND-3-R) pero no establece un plazo para la subsanación de deficiencias y para que el Ayuntamiento de xxx1 eleve de nuevo el instrumento de planeamiento de que se trata.

A tales efectos, la Sentencia estableció un plazo de 3 meses para que el Ayuntamiento de xxx1 subsanara las deficiencias y elevara de nuevo el documento.

La citada Orden FYM/1159/2012, en ejecución de sentencia, resolvió "Mantener la suspensión de la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, acordada por la Orden de la Consejería de Fomento de 20 de agosto de 2007, en lo relativo a los ámbitos identificados como PERI-3 Ferrocarril y sectores SUZ-13-R y SUZND-3-R.

»La suspensión de dichos ámbitos no podrá levantarse hasta que el Ayuntamiento en un plazo máximo de tres meses desde la recepción de la presente Orden aporte nueva documentación en cumplimiento de lo indicado en el Fundamento de Derecho IV de la Orden FOM/1848/2008, de 16 de octubre, y



ésta sea informada favorablemente por el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León”.

**Segundo.-** De acuerdo con los informes obrantes en el expediente, con la presente actuación se trata de posibilitar la ejecución de un tramo de viario que conecte las calles de acceso a las estaciones de ferrocarril y de autobuses, que no está previsto en el planeamiento vigente. Para poder llevar a cabo el viario de unión se afecta en parte a terrenos incluidos en el PERI-3, lo que hace necesario que se levante parcialmente la suspensión en 528,27 m<sup>2</sup> de superficie de ese ámbito afectado.

Específicamente, en relación con el cumplimiento del artículo 172 del RUCyL, se indica que el viario previsto altera una zona calificada como espacios libres de uso público de la parte aprobada.

**Tercero.-** Sobre el documento dispuesto para la aprobación inicial por el Ayuntamiento, se solicitaron informes a la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León, Subdelegación del Gobierno y Diputación Provincial de xxx1 y Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento, al amparo del artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Excepto el de la Diputación Provincial, que no fue emitido, el resto de los informes son favorables.

**Cuarto.-** El 20 de marzo de 2014 el Pleno del Ayuntamiento acordó por unanimidad aprobar inicialmente el documento para levantamiento parcial de la suspensión en el ámbito del PERI-3 y previsión del tramo de viario de unión entre las estaciones de autobuses y ferrocarriles de xxx1.

**Quinto.-** El expediente fue sometido al trámite de información pública por el plazo de dos meses, con inserción de anuncios en el periódico local “zzzz” de 10 de abril de 2014 y en el “Boletín Oficial de Castilla y León” y en la página web municipal el 11 de abril.

No consta la formulación de alegaciones en este trámite, según certificado expedido por la Secretaría General del Ayuntamiento el 17 de junio de 2014.



**Sexto.-** Por Acuerdo unánime del Pleno del Ayuntamiento, de 16 de octubre de 2014, se aprueba provisionalmente el documento analizado y se dispone su remisión a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente para su aprobación definitiva.

**Séptimo.-** El 17 de noviembre de 2014 el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente emite informe técnico que indica lo siguiente:

“Respecto del contenido y justificación del expediente, nos remitimos al informe que la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo emitió con fecha de 5/03/2014, donde se describía el objeto y justificación del expediente:

»- (...) posibilitar la ejecución de un tramo de viario que conecte las calles de acceso a las estaciones de ferrocarril y de autobuses y que no estaba previsto en el planeamiento vigente. Como afecta, en parte, a terrenos dentro del PERI-3, para que sea posible su ejecución con anterioridad al levantamiento de suspensión y desarrollo urbanístico del citado ámbito, se solicita el levantamiento parcial de la suspensión en la parte necesaria para el viario. Además se prevé este viario en el planeamiento, calificando como dotación pública viario estos terrenos y la zona del parque existente necesaria, exterior al PERI-3, y actualmente calificada como espacios libres de uso público.

»- Se pretende desvincular esta actuación del desarrollo completo del PERI 3, tanto por la oportunidad actual de su ejecución como porque por sus características suponen una repercusión mínima tanto en relación con el citado plan especial como con las determinaciones urbanísticas del PGOU vigente.

»- En ambos casos, las vías que dan acceso a estas infraestructuras, finalizan en sendos fondos de saco y, aunque existe una distancia entre ellas de aproximadamente 100 m., el actual trazado viario obliga a que la conexión rodada tenga que recorrer una distancia de casi 500 m.



»- Resulta evidente el beneficio de resolver la funcionalidad de la red viaria existente entre estas importantes infraestructuras de comunicaciones.

»- Todos los terrenos necesarios para la ejecución del nuevo viario están disponibles, bien por ser de titularidad municipal, como es el caso de la parte perteneciente al parque de `cc1´, o por la cesión de uso de su titular, ADIF, según puede verse en la copia del Convenio aportado en el Anexo I.

»El informe citado concluía informando favorablemente, señalándose las siguientes observaciones:

»1.- La ficha del PERI-3 no puede ser modificada puesto que no ha sido aprobada, es una de las determinaciones suspendidas. Puede incluirse a título informativo alguna explicación, pero debe advertirse que no es una determinación vigente ni antes ni después de la aprobación de este documento.

»2.-En la memoria debería incluirse un plano en el que específicamente se señalen gráficamente los espacios libres suprimidos en el Sistema General, su superficie y las superficies que los sustituyan a efectos de justificar el cumplimiento del artículo 172 del RUCyL, funcional y superficialmente.

»3.-Los planos de propuesta 4, 5 y 7, no reflejan el viario como resultará del proyecto previsto, de acuerdo con el gráfico de la página 13 de la Memoria, donde aparece el nuevo trazado.

»En el documento de aprobación provisional se han introducido dichas subsanaciones, por lo que se considera cumplido. En concreto los cambios que se producen son:

»- Se ha introducido un apartado `7. Patrimonio Cultural´ para justificar los sondeos arqueológicos requeridos por la Comisión Territorial de Patrimonio.



»- Se aclara que la ficha del PERI-3 se incorpora a título informativo al tratarse de un ámbito suspendido.

»- Se incluye en la memoria un plano en el que específicamente se señalan los espacios libres suprimidos en el Sistema General, su superficie y las superficies que los sustituyen a los efectos de justificar el cumplimiento del artículo 172 del RUCyL. El plano se incorpora en el apartado 5. Descripción de la propuesta, indicando en la leyenda que se suprimen 631,24 m<sup>2</sup> y se añaden 652,50 m<sup>2</sup>, por lo que se entienden sustituidos por una superficie equivalente en cuanto a superficie y funcionalidad.

»- Se refleja el viario en los planos.

»Como se ha señalado el documento contiene algunos cambios que afectan a los espacios libres de uso público existentes, por lo que antes de su aprobación definitiva se debe recabar el informe previsto en la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

»En consecuencia, se informa favorablemente el documento aprobado provisionalmente para el levantamiento parcial de la suspensión de la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 en el ámbito del PERI-3 y previsión del tramo de viario de unión entre las estaciones de autobuses y ferrocarril de xxx1, promovido por el Ayuntamiento”.

**Octavo.-** El 17 de noviembre el Servicio de Urbanismo emite igualmente informe jurídico favorable a la modificación proyectada.

**Noveno.-** El 4 de diciembre el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio informa favorablemente la aprobación definitiva del documento para levantamiento parcial de la suspensión en el ámbito del PERI-3 y previsión del tramo de viario de unión entre las estaciones de autobuses y ferrocarriles de xxx1.

**Décimo.-** El 16 de diciembre de 2014 la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo formula propuesta de orden de aprobación definitiva del documento.



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

**Decimoprimer.**- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de 28 de enero de 2015, con suspensión del plazo para la emisión del dictamen, se requiere a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente para que complete el expediente con el informe preceptivo de la Asesoría Jurídica de la Consejería. Señala el Acuerdo que considerada la naturaleza normativa del planeamiento, debe recabarse el informe de los servicios jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, el cual es preceptivo en los casos, como el analizado, de "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general", conforme al artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

**Decimosegundo.**- Dicho requerimiento no ha sido cumplimentado por cuanto únicamente se ha remitido a este Consejo informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería proponente de 2 de mayo de 2014, emitido en procedimiento distinto al ahora tramitado, concretamente en el de modificación del PGOU de León, en el que se cuestiona la preceptividad de su informe, pues aunque reconoce la naturaleza reglamentaria del instrumento de planeamiento, señala que éste nace mediante un acto administrativo, que en este caso adopta la forma de Orden, y que no precisa del informe jurídico preceptivo de las disposiciones generales del citado artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril.

## **II**

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**1ª.-** 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.i).6º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, referido al supuesto de "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" correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según 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.

**2ª.-** El procedimiento de aprobación del documento de referencia, al afectar a determinaciones de ordenación general, debe ajustarse al establecido para la primera aprobación del planeamiento en los artículos 52 y siguientes de la Ley de Urbanismo y concordantes del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante, RUCYL).

Con arreglo a la normativa precitada, y como se expuso en los antecedentes, el Pleno del Ayuntamiento ha procedido a su aprobación inicial y provisional de acuerdo con los artículos 22.2.c) y 47.2.II) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, mediando entre ellas la apertura del correspondiente período de información pública y la solicitud de informes previstos en los artículos 52 de la Ley de Urbanismo y 153 RUCYL y en la Orden FOM/208/2011, de 22 de febrero, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2011, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

En relación con el trámite ambiental del artículo 52 bis) de la Ley de Urbanismo, la Consejería proponente, a la sazón órgano ambiental, parece no estimarlo procedente, al no formular reparo en este aspecto a la tramitación realizada, si bien deberá justificarlo expresamente en informe motivado que se incorpore al expediente.

La competencia para la aprobación definitiva corresponde al Consejero de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de conformidad con los artículos 54.2, 58.3 y 136.2 de la Ley de Urbanismo y artículo 160.1 RUCYL.

De acuerdo con el artículo 161.2 RUCYL, para la aprobación definitiva, "El órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma debe examinar el instrumento de planeamiento general realizando un doble control:

»a) Control de la legalidad de las determinaciones y del procedimiento: este control es pleno, salvo si entran en juego conceptos





jurídicos indeterminados que no afecten a competencias supramunicipales, para los cuales el margen de apreciación corresponde al Ayuntamiento.

»b) Control de oportunidad de las determinaciones, que debe limitarse a las cuestiones de importancia supramunicipal que trasciendan el ámbito del interés puramente local, entre las cuales debe otorgarse especial relevancia a lo dispuesto en los instrumentos de ordenación del territorio y en las Normas Urbanísticas de Coordinación”.

En relación con el primer aspecto, se han emitido informes, técnico y jurídico, por el Servicio de Urbanismo de la Consejería. No obstante, la falta de pronunciamiento de la Asesoría Jurídica sobre la cuestión de fondo se compadece mal con el control de legalidad pleno de las determinaciones del instrumento y del procedimiento que debe realizarse según el transcrito artículo 161.2 del RUCYL, pues no se está recabando aquí un informe jurídico sobre los aspectos formales del propio acto de aprobación -cuestión en la que podría diferenciarse el acto de aprobación de su contenido, según mantiene la Asesoría-, sino sobre las determinaciones del contenido del instrumento de planeamiento el cual, según opinión pacífica, es una disposición administrativa de carácter general, solo revisable por la jurisdicción contencioso-administrativa y, como tal, sometida a informe preceptivo de los servicios jurídicos de la Comunidad de Castilla y León, conforme al artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, que así lo requiere para “Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general”.

En la tesis sostenida en el informe jurídico de 2 de mayo de 2014 que, según se expuso en los antecedentes, ha sido remitido a este Consejo en lugar del solicitado, cabría cuestionar la posibilidad de tramitación misma del documento que ahora pretende aprobarse, al haber incumplido el Ayuntamiento el plazo de 3 meses concedido por la Orden FYM/1159/2012, 21 de diciembre, para la subsanación de deficiencias y elevación de nuevo instrumento, de acuerdo con el artículo 161.4 RUCyL que dispone que “El transcurso de los plazos citados en el apartado anterior sin que el Ayuntamiento eleve de nuevo el instrumento con las deficiencias debidamente subsanadas, da lugar a la caducidad del expediente conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo, salvo cuando se deba a causas acreditadas no imputables al Ayuntamiento, tales como la necesidad de abrir un nuevo período de



información pública, solicitar informes sectoriales o realizar trámites ante otras Administraciones públicas”.

No obstante la dicción del artículo transcrito, como se ocupa de resaltar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 27 de marzo de 2013, el instituto de la caducidad del procedimiento no puede aplicarse al de elaboración de disposiciones de carácter general. Señala esta Sentencia que “Se alega, en primer lugar, la caducidad del procedimiento, al amparo del art. 161.4 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León , aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCyL), porque la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid acordó suspender la aprobación definitiva del PGOU de Tudela de Duero, dentro del trámite previsto en el art. 161 del Decreto 22/2004, para que el Ayuntamiento subsanase en el plazo de tres meses las deficiencias que en él se señalan y no se presentó en ese plazo la documentación pertinente subsanándolas sino que, por el contrario, hubo una petición de desistimiento de la aprobación definitiva -cuyo alcance después se examinará- y un posterior acuerdo de la misma Comisión de fecha 24 de febrero de 2009, en el que se volvía a suspender la aprobación definitiva para que se corrigiesen las deficiencias señaladas.

»La jurisprudencia ha señalado, en Sentencias como las de 8 de marzo y 8 de junio de 2012, recursos de casación nº 2305/2008 y 5240/2009, y de 29 de enero de 2013, recurso de casación nº 3801/10), que `la institución de la caducidad del procedimiento administrativo (artículos 43.4 y 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su versión original, o artículo 44.2, tras su reforma por Ley 4/1999, de 13 de enero) se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general. Por esa razón, y conforme a la legislación sectorial de la ordenación territorial y urbanística, los efectos que genera la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de ordenación no son los de la caducidad del procedimiento sino los del silencio administrativo, positivo o negativo según los casos. Conclusión que se refuerza si se considera que el archivo del procedimiento so pretexto de la caducidad no haría más que generar un retraso aún mayor en la satisfacción de los intereses públicos, lo que no dejaría de ser absurdo´”.



En consecuencia, previamente a la aprobación del documento deberá subsanarse la falta del informe jurídico preceptivo establecido por el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

Por otra parte, consta en el expediente el informe favorable del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio, que además de ser preceptivo de acuerdo con el artículo 3.2.f) del Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, en el caso planteado de levantamiento parcial de la suspensión es vinculante, como señala la parte dispositiva de la Orden FYM/1159/2012, 21 de diciembre, transcrita en el antecedente primero del dictamen.

En lo demás, no se refiere la propuesta al control de oportunidad mencionado en segundo término, cuestión que debe subsanarse en la resolución de aprobación definitiva con mención, bien de la valoración del interés supramunicipal realizada, o bien de su no afectación, en el caso de no estar implicado en este caso dicho interés.

Finalmente hay que indicar que lo expuesto se entiende sin perjuicio de que el documento de levantamiento de la suspensión de la revisión del PGOU, cuya aprobación se propone, deba cubrir las exigencias que para ello resultan de la Orden FYM/1159/2012.

**3ª.-** Sin perjuicio de lo expuesto, 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 exclusivamente este dictamen. 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; contribuyen, en fin, a la corrección natural de los factores contaminantes que invaden las ciudades.



El artículo 56.1 de la Ley de Urbanismo afirma el principio de vigencia indefinida de los planes, pero ello no implica que sea un documento estático, sino al contrario, es un instrumento susceptible de modificación o revisión, cuyas alteraciones se subsumen dentro de lo que se ha venido llamando *ius variandi*, como inherente a la potestad de planificación urbanística. Su fundamento se encuentra en la necesidad de adaptar las previsiones urbanísticas y dar las respuestas que demandan los nuevos requerimientos del espacio físico urbano. Así lo ha declarado reiteradamente la jurisprudencia de la Sala 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).

Esta misma jurisprudencia se ha preocupado de fijar los principios operativos a través de los cuales se actualiza aquella potestad, uno de ellos el del interés general, en el que constitucionalmente se ancla todo el quehacer de la Administración Pública "al servir con objetividad los intereses generales" (artículo 103 de la Constitución). De ahí la justificación del sacrificio que muchas veces se impone no sólo a simples expectativas, sino a titularidades dominicales. Los planes, dice la Sentencia de 19 de febrero de 1987, "no se trazan en función de los propietarios del suelo, sino de los ciudadanos y de las necesidades colectivas".

Por tanto, las modificaciones del planeamiento parten de la legitimidad del *ius variandi*, otorgado a la Administración como medio de la adecuación normativa del suelo a las necesidades y conveniencias de futuro o como medio de corrección de imperfecciones o carencias del pasado.



La naturaleza y límites del *ius variandi*, cuya cobertura constitucional se encuentra en los artículos 33 y 45, 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 sólo como una facultad, sino como una verdadera obligación para la Administración competente, en caso de que las circunstancias concurrentes así lo demanden en aras a la mejor satisfacción de los intereses generales en la ordenación del territorio, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de junio de 1995.

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

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 Ley de Urbanismo 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 y de este Consejo Consultivo. El artículo 58.3.c) de la Ley de Urbanismo determina actualmente 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 eliminan por otros de superficie y funcionalidad similar". Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 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 en la tramitación de este Consejo Consultivo, 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 determinante de la solución a adoptar.

**5ª.-** Sentado lo anterior, la modificación objeto de dictamen requiere analizar su justificación y su incidencia en la ordenación de las zonas verdes y espacios libres.



A) En orden a su justificación, de acuerdo con lo expresado en el artículo 169.3.b) RUCYL, la modificación del planeamiento deberá “Contener los documentos necesarios para reflejar adecuadamente sus determinaciones y en especial los cambios que se introduzcan en las determinaciones vigentes, incluyendo al menos un documento independiente denominado Memoria vinculante donde se expresen y justifiquen dichos cambios, y que haga referencia a los siguientes aspectos:

»1º- La justificación de la conveniencia de la modificación, acreditando su interés público.

»2º- La identificación y justificación pormenorizada de las determinaciones del instrumento modificado que se alteran, reflejando el estado actual y el propuesto.

»3º- El análisis de la influencia de la modificación sobre el modelo territorial definido en los instrumentos de ordenación del territorio vigentes y sobre la ordenación general vigente”.

En este caso, según los diversos informes emitidos en el procedimiento, la propuesta consiste básicamente en lo siguiente:

1.- Excluir del ámbito del sector de suelo urbano no consolidado PERI-3 una superficie de 528,27 m<sup>2</sup> correspondientes a la parte necesaria para el trazado del nuevo viario. La superficie pasa de 315.620 m<sup>2</sup> a 315.091,73 m<sup>2</sup>, lo que supone un porcentaje del 0,16 %, de escasa entidad para los datos globales tanto del PERI-3 como del PGOU. La parte excluida pasa a clasificarse como suelo urbano consolidado y calificarse de viario.

2.- Calificar como acera vinculada al viario parte de la acera existente del parque de “cc1”, con una superficie de 475,92 m<sup>2</sup>, calificada como espacio libre de uso público.

3.- Regularizar la zona destinada a aparcamiento frente a la estación de autobuses como la zona de entronque del nuevo viario. Esta superficie es de 155,32 m<sup>2</sup>.



Dichas actuaciones se justifican en el interés público que tiene la ejecución de un viario que conecte las calles que dan acceso a las estaciones de ferrocarril y autobuses.

La Memoria vinculante y los referidos informes hacen referencia a los expresados motivos de interés público que amparan la actuación, a las determinaciones del instrumento que se alteran y a la influencia de tal modificación sobre el modelo territorial, lo que permite considerar que en el expediente se da cumplimiento a la exigencia formal de motivación que establece el citado artículo 169.3 del RUCyL con el fin de facilitar el control de sus determinaciones.

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”.

En este caso, puede considerarse que se han observado las disposiciones vigentes relativas a la ordenación de las zonas verdes o espacios libres existentes o previstos en el planeamiento a la vista del informe técnico emitido el 17 de noviembre de 2014 por el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, según el cual “Se incluye en la





memoria un plano en el que específicamente se señalan los espacios libres suprimidos en el Sistema General, su superficie y las superficies que los sustituyen a los efectos de justificar el cumplimiento del artículo 172 del RUCyL. El plano se incorpora en el apartado 5. Descripción de la propuesta, indicando en la leyenda que se suprimen 631,24 m<sup>2</sup> y se añaden 652,50 m<sup>2</sup>, por lo que se entienden sustituidos por una superficie equivalente en cuanto a superficie y funcionalidad”.

### **III CONCLUSIONES**

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

Sin perjuicio de las observaciones formuladas en relación con la tramitación del procedimiento, la diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos en el documento para el levantamiento parcial de la suspensión de la aprobación definitiva de la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, en el ámbito del “PERI-3 Ferrocarril” para ejecutar un viario de unión entre las estaciones de autobuses y ferrocarril de xxx1, cumple la exigencia formal de motivación y la de sustitución de los que se eliminan por otros de superficie y funcionalidad similar establecidas en la normativa urbanística.

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