



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario en
funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de junio de 2017, ha examinado el *procedimiento para la modificación del Plan Especial de Ordenación del Polígono Industrial de León, Onzonilla y Santovenia de Valdoncina (León)*, 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 19 de mayo de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento para la modificación del Plan Especial de Ordenación del Polígono Industrial de León, Onzonilla y Santovenia de Valdoncina (León)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 22 de mayo de 2017, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 219/2017, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por 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. Ramos Antón.

Primero.- Por Resolución de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 18 de enero de 2016, se aprueba inicialmente el Plan Especial de ordenación del polígono industrial de León, Onzonilla y Santovenia de la Valdoncina y se abre un periodo de información pública de dos meses, a través de la publicación del correspondiente anuncio en el BOCyL de 25 de enero de 2016, en el Diario

de León de 25 de enero de 2017, así como en el Tablón de anuncios de la Delegación Territorial de León, sin que conste la presentación de alegaciones durante dicho plazo.

Previamente se siguió la tramitación ambiental determinada por la Consejería proponente, que desembocó en el informe de impacto ambiental publicado en el BOCyL de 21 de septiembre de 2015.

Segundo.- En el procedimiento constan los informes emitidos por la Subdelegación del Gobierno, la Diputación Provincial y el Ayuntamiento de León, los Ayuntamientos de Onzonilla y de la Valdoncina, la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, la Comisión de Patrimonio Cultural, los Servicios Territoriales de Fomento y Medio Ambiente de León, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento y sus direcciones generales de Aviación Civil y Ferrocarriles, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León occidental, el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), la Delegación de Defensa en Castilla y León y la Confederación Hidrográfica del Duero.

En lo que interesa, cabe mencionar el informe emitido el 17 de febrero de 2016 por la Confederación Hidrográfica del Duero, en el que se establece la necesidad de incluir en los Planos de Ordenación, bajo la calificación de espacios libres públicos, la totalidad del tramo de cauce del arroyo Fontanillas, así como su zona de servidumbre a su paso por el ámbito del Plan Especial. Aportada dicha documentación, la Confederación emitió informe favorable el 27 de mayo.

Tercero.- De acuerdo con su informe previo de 15 de febrero de 2016, el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo el 25 de abril de 2017 emite informe técnico favorable a la aprobación definitiva del documento de 27 julio de 2016 del Plan Especial promovido por el Consorcio Urbanístico Intermunicipal.

El 26 de abril el mismo Servicio de Urbanismo emite informe jurídico favorable a la aprobación definitiva.

Cuarto.- El 3 de mayo el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio informa favorablemente la aprobación definitiva.

Quinto.- El 9 de mayo de 2017 la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo formula propuesta de orden de aprobación definitiva del Plan Especial.

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.- El Consejo Consultivo de Castilla y León emite dictamen en el presente procedimiento con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en los artículos 4.1.i).6º -que se refiere a la "Modificación de los planes urbanísticos cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos"- y 19.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo la competencia a la Sección Segunda, de acuerdo con lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo, 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 citado Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, que determina que los dictámenes del Consejo Consultivo no serán vinculantes salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes.

2ª.- La aprobación definitiva del presente Plan Especial afecta a determinaciones de ordenación detallada según lo previsto en los artículos 47 de Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCYL) y 92 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (en adelante RUCYL).

Su tramitación, a los efectos de la aprobación definitiva, debe someterse a lo previsto en el artículo 162 bis) del RUCYL, de acuerdo con el cual "1. Para

la aprobación de los siguientes instrumentos se aplicará lo dispuesto en los artículos 152 a 158, sustituyendo las referencias al Ayuntamiento por la Consejería de Fomento, que podrá actuar de oficio o a propuesta de otras Administraciones públicas: c) Planes Especiales que afecten a varios términos municipales”.

Teniendo en cuenta el ámbito supramunicipal del Plan, corresponde al Consejero de Fomento y Medio Ambiente la competencia para la aprobación definitiva, de conformidad con lo establecido en los artículos 136.2 del LUCYL y 160.1.b) del RUCYL y en el Decreto 43/2015, de 23 de julio, por el que se establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Considerada la naturaleza normativa del planeamiento, la aprobación definitiva del Plan requiere del informe previo de la Asesoría Jurídica de la Consejería proponente, cuya emisión no consta, al amparo del 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 establece la preceptividad de su informe sobre “Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general”. El informe jurídico emitido por el Servicio de Urbanismo no es suficiente a estos efectos, al no encontrarse integrado este órgano en los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

3ª.- En cuanto al fondo de la cuestión, la intervención de este Consejo Consultivo en los expedientes 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 mantiene el principio de vigencia indefinida de los planes, pero ello no implica que sea un documento estático sino que, 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 se dictamina, esto es, la constituida por una alteración de la ordenación que alberga especial relevancia, por suponer una diversa zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres dibujados por 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 procedimientos, 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 1.328/1993, 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 eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar". Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 del 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.

4ª.- 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.

De acuerdo con su artículo 2, el objeto del presente Plan Especial de Ordenación "es la definición completa de la ordenación del ámbito del Polígono Industrial de León, Onzonilla y Santovenia de la Valdoncina, reemplazando las determinaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo para su

ámbito previamente aprobados, clarificando y unificando el régimen urbanístico aplicable en los tres municipios sobre los que se asienta, incluso estableciendo alguna determinación de ordenación general, con las condiciones y efectos que se señalan en la Ley de Urbanismo de Castilla y León y el Reglamento que la desarrolla”.

A) En orden a su justificación, de acuerdo con lo expresado en el artículo 169.3.b) del 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”.

La Memoria vinculante que acompaña al documento de 27 julio de 2016 hace referencia a los motivos de interés público que amparan la actuación, a las determinaciones del instrumento que se alteran y a la influencia de la modificación sobre el modelo vigente, 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.

De acuerdo con ello, la Memoria vinculante y los informes técnicos emitidos en el procedimiento identifican los siguientes objetivos particulares de este Plan Especial de Ordenación:

“- Dotar de coherencia y homogeneidad el régimen urbanístico aplicable en la totalidad del ámbito de aplicación del presente Plan Especial.

»- Actualizar (...) las determinaciones del planeamiento previo vigentes.

»- Garantizar el destino efectivo de las dotaciones urbanísticas públicas a las finalidades previstas, racionalizando su cuantía y optimizando su ubicación.

»- Coadyuvar en la dotación de recursos para el mantenimiento en condiciones adecuadas de las redes urbanísticas del ámbito”.

Como refiere el Servicio de Urbanismo en sus informes técnicos, para la consecución de los objetivos citados se propone lo siguiente:

“- Modificar las ordenanzas, flexibilizando las condiciones de uso y concretando la altura máxima de la edificación en tres plantas con un índice de edificabilidad máxima de 1,50 m²/m², entendiéndose que la normativa actual sólo limitaba la altura a tres plantas en el bloque representativo que ocupaba el frente de la parcela, mientras que en el resto la altura y, por tanto, la edificabilidad no estaba limitada.

»-Se modifican espacios libres de uso público que al parecer no han sido acondicionados en la ejecución de la urbanización, así como equipamientos públicos previstos en el Plan Parcial vigente, algunos de los cuales se califican para usos lucrativos industriales, justificando que las superficies disminuidas en dichas reservas para dotaciones se compensan con otras, como franjas verdes de borde y otras franjas situadas en el viario principal cuya calificación se había modificado en el planeamiento general y ahora se recupera la prevista en el plan parcial.

»- A pesar del incremento en la superficie prevista para usos lucrativos industriales se justifica que no se requiere una mayor proporción de espacios libres y equipamientos amparándose en que no se incrementa el volumen edificable. Aunque se incrementa levemente la superficie a la que se atribuye

aprovechamiento privativo, que pasa de 1.166.183 m² a 1.228.785,92 m², es decir, 63.366,04 m², un 5,09%, se reduce la edificabilidad del conjunto del sector.

»Para la justificación de este aspecto se calcula la edificabilidad razonable que puede atribuirse a la ordenación actual, puesto que las ordenanzas sólo limitan la altura de los edificios representativos a tres plantas. Se considera para el resto de la superficie edificable de uso industrial, excluidos retranqueos, una altura de dos plantas. Con este criterio resulta una edificabilidad máxima lucrativa total de 1.891.669,29 m², lo que supone un índice de edificabilidad de 1,01592 m²/m² sobre la superficie anteriormente delimitada en el Plan Parcial, que era de 1.862.017 m², mientras que la resultante de la ordenación propuesta es inferior (1.843.178,88 m² y 1'00065 m²/m²)”.

Por su parte, la conveniencia de la modificación se fundamenta por la Memoria vinculante principalmente en dos extremos “la coordinación normativa y la funcionalidad prevista, ésta última tanto de las superficies de carácter lucrativo como las superficies de carácter dotacional.

»Desde el punto de vista de la coordinación normativa, por la multitud de pequeñas intervenciones producidas sobre la ordenación del Plan Parcial, bien en los sucesivos instrumentos de planeamiento general, bien en los numerosos estudios de detalle tramitados a instancia de distintas administraciones públicas, acumulando ya una dispersión normativa que comienza a dificultar la identificación del régimen urbanístico aplicable a cada parcela.

»Desde el punto de vista de la funcionalidad en las parcelas de carácter lucrativo, por la necesidad de que la normativa urbanística responda a los cambios acaecidos en el tejido industrial de la zona; mientras que en la década de 1970 las actividades industriales se centraban en la fabricación y en la transformación de materias primas, en la actualidad lo hacen en la manipulación, almacenaje y distribución de productos manufacturados, entendiéndose que la diferente necesidad de volúmenes edificados debe ser reflejada.

»Y respecto de la funcionalidad en las superficies dotacionales, por la necesidad de adaptación a los estándares y necesidades actuales, aún más acusada que en las superficies privativas, coadyuvando en la respuesta a los requerimientos que estas superficies han de satisfacer.

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 del Servicio de Urbanismo de 26 de abril de 2017 según el cual “La nueva ordenación prevé un pequeño incremento de las superficies reservadas, a razón de 35,66 m² en la reserva de suelo para la dotación de equipamientos públicos, y de 16,53 m² en la reserva de suelo para la dotación de espacios libres públicos. También se produce un pequeño aumento de 6,60 m² en la superficie reservada para la dotación de Servicios Urbanos, que pasa de 14.704 m² a 14.710,60 m²”.

III CONCLUSIONES

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

La diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos en la propuesta de modificación del Plan Especial de Ordenación del Polígono Industrial de León, Onzonilla y Santovenia de Valdoncina (León), 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 conforme a los artículos 169.3.b) y 172 del RUCYL.

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