



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de mayo de 2018, ha examinado el *procedimiento relativo al Estudio de Detalle para la supresión de las actuaciones aisladas R-14 y R-15 de xxxx1*, 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 3 de mayo de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo al Estudio de Detalle para la supresión de las actuaciones aisladas R-14 y R-15 de xxxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha de 4 de mayo de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 202/2018, 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.-** El 8 de octubre de 2015 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx2 el Estudio de Detalle presentado por Dña. yyyy, en representación de Dña. xxxx, para su tramitación.

Previo requerimiento de subsanación, el 15 de junio de 2017 Dña. yyyy, en representación de Dña. xxxx, adjunta nuevo Estudio de Detalle, informado favorablemente por el arquitecto municipal el 22 de junio de 2017.

Previo nuevo requerimiento para completar la documentación presentada, efectuado el 2 de noviembre de 2017, es informado favorablemente el 18 de diciembre de 2017 por el arquitecto municipal.

**Segundo.-** El 21 de diciembre de 2017 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxx2 aprueba inicialmente el Estudio de Detalle para la supresión de las actuaciones aisladas R-14 y R-15 del PGOU de xxxx1.

**Tercero.-** La modificación se sometió al trámite de información pública por el plazo de un mes, con inserción de anuncios en el Boletín Oficial de Castilla y León de 15 de enero de 2018, en "El Norte de Castilla" de la misma fecha, en la página web municipal y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. Consta notificación individual tanto a Doña. xxxx, a cuya iniciativa se produce la modificación pretendida, así como a los interesados directamente en el procedimiento, sin que conste se haya presentado alegación alguna.

**Cuarto.-** Se han emitido los siguientes informes:

a) Escrito de la Subdelegación del Gobierno en xxxx3 de 27 de diciembre de 2017, que señala que no se dispone de los medios técnicos y humanos necesarios para poder emitir con las debidas garantías un informe sobre la modificación.

b) Informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Duero, de 24 de enero de 2018.

b) Informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 25 de enero de 2018.

c) Informe del Registro de la Propiedad de xxxx2, de 12 de enero de 2017, en el que no se formula objeción alguna, sin perjuicio de señalar que no se ha podido practicar asiento alguno, al no aportarse datos suficientes para la localización de las fincas afectadas.

d) Informe de la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León de 26 de febrero de 2018.

Se afirma que no se solicitan informes de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y de la Agencia de Protección Civil de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, al constar en la Memoria Vinculante del Estudio de Detalle la falta de afección de éste a áreas afectadas por riesgos y al despliegue de redes públicas. Consta la notificación a la Diputación Provincial de xxx3, sin alegaciones.

**Quinto.-** El 20 de abril de 2017 se emite propuesta de elevación al Consejo Consultivo de Castilla y León del Estudio de Detalle.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para su 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.-** En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación inicial del Estudio de Detalle, este Consejo Consultivo considera que se han observado, en líneas generales, las prescripciones legalmente establecidas.

El artículo 45 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, 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.

Por otro lado, la letra c) del artículo 58.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, dispone que "La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento,

requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar".

En este sentido, pueden citarse tanto la Sentencia de la Sala 3ª 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 de la sala 3ª del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1991, 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 relación con la modificación objeto de dictamen, se han llevado cabo, entre otras, las siguientes actuaciones:

- La aprobación inicial y el sometimiento a información pública, a través de la inserción de los correspondientes anuncios en el Boletín Oficial de Castilla y León, en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia, en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, en la página web municipal o de la Diputación Provincial, así como a la notificación individual de los interesados, sin que conste la presentación de alegaciones.

- Se recabaron los informes exigidos por el apartado 4 del artículo 52 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 153. 1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero.

- Consta informe del arquitecto municipal sobre la aprobación definitiva del Estudio de Detalle y sobre la adecuación de la legalidad y oportunidad del Estudio de Detalle.

- Finalmente se ha enviado al Consejo Consultivo de Castilla y León, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen.

En definitiva puede concluirse que, con arreglo a la normativa precitada, se han observado, sustancialmente, las prescripciones legales establecidas, en relación con la modificación objeto de dictamen que se prevé en el Estudio de Detalle en para la supresión de las actuaciones aisladas R-14 y R-15 de xxxx1.

**3ª.-** En cuanto al fondo de la cuestión, la intervención de este Consejo Consultivo en los procedimientos que suponen alteraciones en la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres tiene como objeto su protección, a cuyo análisis se ciñe aquélla. Dicha intervención viene justificada por las funciones esenciales que cumplen las zonas verdes y espacios libres en el desarrollo de la vida humana en los núcleos de población. Estos enclaves contribuyen a conseguir el uso racional del suelo, impidiendo, en su caso, la masificación; favorecen un adecuado desarrollo de la convivencia y la vida ciudadana, facilitando la preservación del medio ambiente y el paisaje en los núcleos urbanos y ofreciendo la posibilidad de contar con áreas de esparcimiento, entre otras funciones de interés público.

El artículo 56.1 de la citada Ley de Urbanismo mantiene 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 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 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, así como de este Consejo Consultivo. El artículo 58.3.c) de la Ley de Urbanismo en la redacción



actual, dada por el número ocho del artículo 7 de la Ley 7/2014, 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, dispone: "La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar, salvo cuando, en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución". Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 RUCYL sobre "Modificaciones de espacios libres y equipamientos".

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

**4ª.-** Sentado lo anterior, procede realizar el análisis de la modificación prevista en el Estudio de Detalle para la supresión de las actuaciones aisladas R-14 y R-15 de xxxx1, esta última clasificada como suelo urbano no consolidado dentro del Sector NC-A-13-R con ordenación detallada asumida y calificada como viario público local, quedando el resto de la parcela bajo la ordenanza local de espacio libre público.

Los dictámenes que el Consejo emite en este tipo de procedimientos tienen como fin el control jurídico de la actuación, tanto formal o del procedimiento seguido para la modificación, como sustantivo o del contenido de ésta, en todo cuanto afecte a los espacios libres o zonas verdes.

No obstante, tal intervención no puede ser entendida en términos tan amplios que puedan suponer la extensión de la verificación de la legalidad de todos los aspectos de la actuación urbanística que traen causa de la consulta formulada, sino sólo en relación con la defensa de las zonas verdes y espacios libres y el interés público que representan.

En el presente caso, en la memoria que acompaña al Estudio de Detalle se justifica la medida, a los efectos que nos ocupan, del siguiente modo:

“Innecesariedad técnica de llevar a cabo la conexión del sector de suelo urbanizable UZD-R-31-R con el núcleo urbano de xxxx1 a través de las actuaciones aisladas AA R-14 y AA R-15, puesto que se trata de un sector con su aprobación definitiva suspendida según la Orden FOM/2113/2007 por existencia de contradicciones con las DOTSE (Art. 107.6 del PGOU), por lo que al resultar de aplicación el planeamiento anterior (PGOU84), resultan ser suelos calificados como no urbanizables especialmente protegidos (Suelo rústico con protección), por lo que no puede ser desarrollado. La conexión podría realizarse por otros puntos del sector en conexión con los actuales viales.

»Innecesariedad técnica de llevar a cabo la conexión del sector de suelo urbano no consolidado NC-A-13-R a través de la AA-R-14, puesto que ya contaba en el desarrollo de la antigua UA-5 de xxxx1 de justificación de cumplimiento de la conexión a los sistemas locales del núcleo de xxxx1.

»Mejora de los Espacios Libres del sistema local EL UNC-17 previsto en el sector de suelo urbano no consolidado NC-A-13-R, al evitar su separación en dos partes y la pérdida de superficie que generaba la inserción de la AA R-15, mejorando su continuidad, mantenimiento y utilizabilidad”.

Por otro lado, en el informe emitido por el arquitecto municipal de 19 de diciembre de 2017 se recoge que la “incorporación de la parte de actuación aislada AA R-15 que se suprime al sistema local de espacios libres EL-UNC-17 del Anexo 3º A, ambos de la Memoria vinculante del PGOU de xxxx2” y se reproduce la justificación aportada por el promotor de la modificación. En concreto se señala: “Innecesariedad técnica de llevar a cabo la conexión del sector de suelo urbanizable UZD-R-31-R con el núcleo urbano de xxxx1 a través de las actuaciones aisladas AA R-14 y R-15, puesto que se trata de un sector con su aprobación definitiva suspendida según la Orden FOM/2113/2007 por existencia de contradicciones con las DOTSE (Art. 107.6 del PGOU), por lo que al resultar de aplicación el planeamiento anterior (PGOU84), resultan ser suelos calificados como no urbanizables especialmente protegidos (Suelo rústico con protección), por lo que no puede ser desarrollado. La conexión podría realizarse por otros puntos del sector en conexión con los actuales viales.

»(...).

»Mejora de los Espacios libres del sistema local (EL UNC-17) previsto en el sector de suelo urbano no consolidado NC-A-13-R, al evitar su separación en dos partes y la pérdida de superficie que generaba la inserción de la AA-R-15, mejorando su continuidad, mantenimiento y utilizabilidad. Pasa de tener 748 m<sup>2</sup> a 939 m<sup>2</sup> según los cuadros aportados, lo que supone un incremento en EL de 191 m<sup>2</sup>.

»(...).

»Innecesariedad del cumplimiento del artículo 136.2 del RUCyL. A pesar de que en el documento se hace constar que la Actuación Aislada R-15 es un espacio libre de uso público y que se desarrolla en suelo urbano no consolidado, en este supuesto no resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 136.2 del RUCyL, al contar con ordenación detallada asumida en la Revisión del PGOU, tras haber sido tramitado y aprobado definitivamente el proyecto de actuación con determinaciones completas de reparcelación y urbanización, de la anterior UE-5 de xxxx1, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de xxxx3 con fecha 27 de abril de 2007”.

En conclusión, se ha justificado que en la modificación que se propone la superficie libre de uso público no sufre una merma en su superficie y funcionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 172 del RUCyL, que dispone:

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

a) Cuando se trate de suelo urbano consolidado, en la misma unidad urbana o bien en un sector de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable colindante, pero sin disminuir los espacios libres y equipamientos públicos propios de dicho sector.

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

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

2. Lo dispuesto en el apartado anterior no se aplicará cuando la modificación tenga por objeto la planificación de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana y se acredite el mayor interés público de una solución diferente”.

Por tanto este Consejo Consultivo no hace ninguna objeción al respecto y considera que la modificación propuesta puede aprobarse.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede aprobar el Estudio de Detalle para la supresión de las actuaciones aisladas R-14 y R-15 de xxxx1.

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