



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
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 a la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales 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 7 de mayo de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la aprobación del Estudio de Detalle para la supresión de la actuación aislada AA.H15 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx2 en el polígono industrial de xxxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 8 de mayo de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 210/2018, 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. Amilivia González.

Primero.- Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxxx2 de 30 de marzo de 2017 se aprueba inicialmente el Estudio de Detalle para la supresión de la actuación aislada AA.H15 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx2 en el polígono industrial de xxxx1.

Segundo.- En el procedimiento constan los informes emitidos por la Subdelegación del Gobierno de xxx3 el 27 de marzo; por la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León el 31 de marzo; por la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información el 6 de abril; informe del Registro de la Propiedad de 20 de abril; el de la Agencia de Protección Civil de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 21 de abril y el de la Confederación Hidrográfica del Duero de 30 de mayo, todos ellos de 2017, en los que no se formula objeción a la tramitación del Estudio de Detalle.

El informe de la Dirección General de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 15 de junio de 2017 refiere la necesidad de corregir y completar el documento antes de su aprobación de forma que se justificara que, con la modificación de la ordenación que introduce el Estudio de Detalle, no se incrementaba la edificabilidad lucrativa de las parcelas que resultan afectadas por la Actuación Aislada que se suprime, con el deber en ese caso de incrementar los espacios libres y las plazas de aparcamiento en los términos del artículo 173 del RUCYL, y que se valorara si con dicha modificación no se dificultaba el acceso al sistema local de espacios libres a que afecta. Por su parte, el informe de la Diputación Provincial de xxx3 de 14 de agosto de 2017 también menciona la necesidad de justificar el cumplimiento de lo establecido en el citado artículo 173 del RUCYL.

A consecuencia de ello se incorporaron a la Memoria Vinculante del Estudio de Detalle los apartados 2.8 y 2.9 para justificar el cumplimiento del artículo 173 del RUCYL y el acceso al sistema local de espacios libres, respectivamente. Esta modificación fue informada favorablemente por el arquitecto municipal el 3 de agosto de 2017 y por la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo el 26 de marzo de 2018.

Tercero.- El Estudio de Detalle fue sometido a los trámites de información pública durante un mes y de audiencia de 10 días a qqqq, S.A., como titular de una línea eléctrica que atraviesa los terrenos objeto del Estudio de Detalle. Sobre la alegación presentada por esta entidad se emitió informe por el arquitecto municipal el 16 de abril de 2018, en el que indica que "El Estudio de Detalle en tramitación propone la supresión de la previsión contenida en el PGOU para la realización de una vial público sobre un espacio libre y tres parcelas privativas. Esta actuación no afecta, de ninguna forma, a las instalaciones que qqqq posee sobre estas parcelas".

Cuarto.- Previo informe del Servicio municipal de Urbanismo de 16 de abril, la Comisión Informativa de Urbanismo, Obras y Servicios del Ayuntamiento formula la propuesta de la aprobación definitiva del Estudio de Detalle el 20 de abril de 2018.

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.- De acuerdo con el artículo 55.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL) "La aprobación definitiva de los Estudios de Detalle corresponde al Ayuntamiento, que deberá resolver sobre la misma antes de doce meses desde la publicación del acuerdo de aprobación inicial, señalando los cambios que procedan respecto de lo aprobado inicialmente". En términos similares se pronuncia el artículo 163.a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCYL).

Su tramitación se somete a las determinaciones del capítulo V del título II de la LUCYL y de los artículos 164 y 165 del RUCYL.

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 LUCYL 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 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.

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.

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".

La Memoria vinculante que acompaña al documento de julio de 2017 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, de acuerdo con los informes técnicos incorporados al procedimiento, que en el expediente se da cumplimiento a la exigencia formal de motivación que establece el citado artículo 169.3 RUCYL con el fin de facilitar el control de sus determinaciones.

De acuerdo con el artículo 1 del Estudio de Detalle, "En los terrenos objeto de la actuación aislada, correspondientes al Suelo Urbano Consolidado del núcleo del Polígono Industrial de xxxx1, el vigente PGOU define la apertura de un nuevo viario mediante la delimitación de una Actuación Aislada de Normalización, la AAH15. Esta Actuación Aislada afecta a tres parcelas privativas, una de ellas edificada con naves multiindustria de reciente construcción y que queda en situación de disconformidad con el planeamiento y otra parcela de titularidad pública que forma parte del Sistema Local de Espacios Libres".

El apartado 2.1 de la Memoria vinculante refiere que "El presente documento propone suprimir la determinación de ordenación detallada en Suelo Urbano Consolidado del PGOU de xxxx2 relativa a la delimitación de un ámbito de gestión urbanística mediante dicha Actuación Aislada que pasará a calificarse directamente como Suelo Urbano Consolidado bajo la Ordenanza 10.1.a, manteniendo la edificabilidad que para las parcelas afectadas marca el planeamiento asumido por la revisión del PGOU.

»En la situación actual del Polígono Industrial de xxxx1, aun teniendo en cuenta la perspectiva de futuros desarrollos urbanísticos para los que son necesarios una previsión de conexión, se hace innecesario un nuevo viario que por un lado no facilita dicha conexión al encontrarse en situación interior, ni se ha demostrado necesario para el normal tránsito dentro del polígono".

El apartado 2.2 justifica el interés público poniendo de manifiesto "el interés medioambiental, por cuanto la supresión de la Actuación Aislada posibilita evitar la discontinuidad del sistema local de espacios libres (...), se eliminaría incrementar el riesgo de inundación en una zona ya calificada como tal al quitar obstáculos en un cauce natural. (...) Por otro lado, (...) cumple con el objetivo de favorecer el mercado de la oferta y la demanda, puesto que los terrenos en cuestión pasarán a no tener ningún tipo de carga o tramitación previa que les añada complejidad y ralentice su desarrollo. (...) remedia la necesidad de eliminación de gran parte de la edificación existente en la parcela nº 3 de muy reciente construcción y que en la actualidad la sitúa disconforme con el planeamiento, además de evitarse con ello la carga económica que todo

ello supondría para la administración municipal o en su caso privada y que en la práctica hace inviable su realización. (...)”.

En cuanto a la influencia en la ordenación existente, el apartado 2.7 refiere que “El presente ED no suprime, modifica ni altera de ninguna forma las determinaciones de ordenación general vigentes. Y respeta los objetivos, criterios y demás condiciones de los instrumentos de ordenación del territorio o planeamiento general indicando de forma expresa su carácter vinculante. El ED no produce con los cambios propuestos un aumento del volumen edificable ni del aprovechamiento lucrativo previsto en Suelo Urbano Consolidado por lo que no se requiere incremento de espacios libres ni equipamientos. El presente documento, como instrumento de planeamiento, es coherente con los objetivos generales de la actividad urbanística pública y es compatible con el planeamiento sectorial que afecta al término municipal y con el planeamiento urbanístico de los Municipios limítrofes, en el marco de las determinaciones de coordinación que establezcan los instrumentos de ordenación del territorio. (...)”.

B) Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, el artículo 172 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.

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

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 de los informes técnicos obrantes en el expediente, en particular, los del Arquitecto municipal de 3 de agosto de 2017 y de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 26 de marzo de 2018 que así lo justifican. El último de ellos refiere que “El presente informe se limita a comprobar si las observaciones advertidas en el informe emitido por la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, del 1 de septiembre de 2016, han sido subsanadas, o justificadas convenientemente. El documento presentado para someterse a nuevo informe incorpora dos nuevos epígrafes en la memoria vinculante del Estudio de Detalle, el 2.8. Justificación de cumplimiento del artículo 173 del RUCYL y el 2.9 Valoración del acceso al Sistema local de Espacios Libres. El epígrafe 2.8. argumenta que no es necesario aplicar el artículo 173 del RUCYL, dado que la modificación planteada no supone aumento de la edificabilidad, por lo que se considera justificada la observación número 1 del informe previo. El epígrafe 2.9. por su parte, justifica convenientemente el por qué se decide mantener la ordenación planteada inicialmente, tras valorar la posibilidad dar continuidad a la calle cccc hasta el sistema local de espacios libres; por lo que también se considera justificada la observación número 2 del informe previo, que más que una observación se trataba de una sugerencia”.

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 la actuación aislada AA.H15 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx2 en el polígono industrial de xxxx1.

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