



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de octubre de 2018, ha examinado el procedimiento *relativo a la aprobación inicial de la modificación puntual nº 1 del Plan General de Ordenación Urbana 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 23 de julio de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la modificación puntual nº 1 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 25 de julio de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 360/2018, 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. Sobrini Lacruz.

**Primero.-** Mediante providencia de 13 de febrero de 2018, el Alcalde del Ayuntamiento de xxxx1, previa emisión de los informes requeridos al amparo de los artículos 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo), y 153 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante, Reglamento de Urbanismo), como aparece previsto en la Orden FYM/238/2016, de 4 de abril, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016,

sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, acuerda iniciar un expediente para la modificación del Plan General de Ordenación urbana del municipio.

**Segundo.-** Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 28 de febrero se aprueba inicialmente la modificación puntual nº 1 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1, se abre un periodo de información pública de dos meses y se suspende el otorgamiento de licencias urbanísticas conforme al artículo 156 del Reglamento de Urbanismo.

El Acuerdo se publica en el Diario de xxxx2 el 2 de abril, en el tablón de anuncios, en la página web del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial de Castilla y León el 3 de abril.

Consta certificado de la Secretaría del Ayuntamiento en el que se señala que durante el periodo de información pública no se han presentado alegaciones.

**Tercero.-** Obran en el expediente los siguientes informes:

- Informe de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental, de 13 de noviembre de 2017, en el que se informa que la modificación "no es previsible que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente, por lo que no se puede incluir dentro del ámbito de aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental".

- Informe de la Diputación Provincial de xxxx3, de 27 de febrero de 2018, en el que consta que la modificación puntual "está promovida por el propio Ayuntamiento y consiste en realidad en una acumulación de pequeños reajustes normativos y de correcciones en la documentación gráfica, sobre cuestiones habitualmente de escasa entidad (constituyen siempre determinaciones de ordenación detallada, nunca determinaciones de ordenación general), que durante el tiempo de aplicación del Plan General se han ido revelando como insuficientemente resueltas en algunos casos, como disfuncionales o poco razonables otras veces, como desajustadas respecto a la legislación sectorial vigente... o simplemente como errores".

- Informe de la Agencia de Protección Civil de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 5 de marzo de 2018.

- Informe del Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero, de 6 de marzo de 2018, favorable a la modificación puntual propuesta.

- Informe del Director del Área de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno en xxx3, de 8 de marzo de 2018, en el que se señala que la modificación proyectada "no afecta a la infraestructura energética básica, competencia de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Economía, es decir, la relativa a oleoductos, gasoductos y transporte de energía eléctrica, por lo que se informa favorablemente sin necesidad de recabar informes a las empresas prestadoras de los servicios".

- Informe de la Jefa de la Sección de Patrimonio del Servicio Territorial de Cultura y Turismo, en el que indica que la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, en reunión de 14 de marzo de 2018, adoptó el siguiente acuerdo: "No se detectan afecciones al patrimonio histórico, por lo que se informa favorablemente el documento para la modificación nº 1 del Plan General de Ordenación Urbana".

- Informe previo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 7 de mayo de 2018, en el que se indica que el objeto de la modificación lo constituye, tal y como se expone en la Memoria Vinculante:

«-Corregir disfunciones en algunas ordenanzas, evitando discrepancias en la interpretación seguida en estos años de vigencia.

»-Acomodar ciertos aspectos a la actual legislación urbanística: como pueden ser el cómputo de la edificabilidad.

»-Eliminar errores en la cartografía: (...).

»-Actualizar el uso de dotaciones públicas a las demandas y necesidades actuales de la población residente, fin fundamental del planeamiento urbanístico.

»Así pues, se tratan todos ellos de objetivos de interés público, ya que conllevan la mejora del documento, tanto de su concepto técnico como en la seguridad jurídica de la aplicación de este”.

En cuanto a su tramitación, señala que “al tratarse de una modificación de un instrumento de planeamiento general que afecta a determinaciones de ordenación detallada, el Ayuntamiento debe seguir lo establecido en el artículo 52 y siguientes de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, en relación con el artículo 154 y siguientes de su Reglamento (...)”.

Considera que procede seguir la tramitación, si bien el documento deberá ser completado antes de su aprobación como se indica en el informe técnico del Servicio de Urbanismo.

- Informe técnico del arquitecto municipal, de 21 de mayo de 2018, emitido de acuerdo con el informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 7 de mayo.

**Cuarto.-** El 19 de julio se formula propuesta de acuerdo de aprobación definitiva de la modificación puntual nº 1 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1.

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

**Quinto.-** Por Acuerdo del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 17 de agosto de 2018, se requiere que se complete el expediente, mediante la incorporación de todos los documentos que obren en aquél, quedando suspendido el plazo para la emisión del Dictamen.

Recibida la documentación requerida se reanuda el plazo para su emisión.

## **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 Segunda 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.

Este precepto ha de ponerse en relación con el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, que determina que los dictámenes del Consejo no serán vinculantes salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes.

**2ª.-** En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana, entiende este Consejo Consultivo que se han observado las prescripciones legalmente establecidas en los artículos 52 y siguientes de la Ley de Urbanismo. El artículo 58.3 prevé, al respecto, que las modificaciones del planeamiento se ajustarán al procedimiento establecido para su primera aprobación, sin perjuicio de las excepciones que contemplan los apartados del citado artículo y concordantes del Reglamento de Urbanismo.

**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 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 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 (tras la modificación llevada a cabo por 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 eliminan 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 del Reglamento de Urbanismo 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, la modificación objeto de dictamen requiere analizar dos cuestiones: su justificación y su incidencia en la ordenación de las zonas verdes y espacios libres.

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

En el supuesto que se dictamina, la modificación puntual propuesta del PGOU consta justificada en los diversos informes obrantes en el expediente.

Así, en la Memoria Vinculante se indica lo siguiente:

"Esta modificación (...) consiste en intercambiar el sistema local de equipamiento deportivo denominado SLEQ39-C4, con una parte del sistema local de espacios libres denominado SL84-C4. Con ello se persiguen dos objetivos: centralizar en el barrio una parcela de espacios libres más accesible y que, en la actualidad ya está siendo empleada como tal por los habitantes del barrio; y posibilitar la cubrición de la pista de tenis existente en la parcela de espacios libres SL84-C4, dando así respuesta a la actual demanda ciudadana.

»Esta modificación mantiene las superficies totales de estas dotaciones. Para ello, dado que la superficie del espacio libre SL84-C4 asciende a 5.732 m<sup>2</sup>, y la del equipamiento SLEQ39-C4 a 2.942 m<sup>2</sup>, para no disminuir la superficie de espacios libres públicos, se mantiene el uso de espacio libre al extremo oeste de la parcela (en concreto una superficie de 2.790 m<sup>2</sup>), destinando el resto de la parcela (2.942 m<sup>2</sup> en el extremo este) al uso equipamientos. Así esta modificación no tiene incidencia en el cómputo de sistemas del PGOU.

»Se trata de un objetivo de interés público derivado de una necesidad real: la población demanda una serie de mejoras en las instalaciones deportivas existentes en la parcela de espacio libre que con la ordenación en vigor

no pueden materializarse; y por otro lado se adapta la ordenación de la parcela destinada en la actualidad a equipamiento al uso de espacio libre que realmente está materializado, al ser el que demandaba la población de este barrio del municipio”.

El informe emitido por la Diputación Provincial de xxx3 señala que “respecto a los cambios en la documentación gráfica (...) el de más trascendencia consiste en el cambio de calificaciones urbanísticas operado en sendos paquetes dotacionales (reservas de sistemas locales) del barrio (...), donde para satisfacer de un modo más operativo las demandas de la población, terrenos destinados a Espacios Libres públicos se recalifican como de Equipamiento Deportivo, y una extensión idéntica de suelos con ordenanza de Equipamiento Deportivo permutan dicha calificación urbanística por la de Espacios Libres. De tal modo que los estándares iniciales de ambos tipos de dotaciones permanecen inalterados”.

La disposición adicional única, apartado f), del Reglamento de Urbanismo define como dotaciones urbanísticas el conjunto de los sistemas y elementos que se caracterizan por estar destinados al servicio de la población, que comprenden vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos, equipamientos y espacios protegidos.

Los espacios libres públicos se definen en dicho apartado como el sistema de espacios e instalaciones asociadas, destinados a parques, jardines, áreas de ocio, expansión y recreo de la población, áreas reservadas para juego infantil, zonas deportivas abiertas de uso no privativo y otras áreas de libre acceso no vinculadas al transporte ni complementarias de las vías públicas o de los equipamientos. Son de uso y dominio público en todo caso y a efectos de los deberes de cesión y urbanización tienen siempre el carácter de dotaciones urbanísticas públicas.

Tal y como señala el Consejo de Estado en el Dictamen nº 1911/1995, “el concepto de zona verde es cualitativo y no meramente cuantitativo. Los espacios libres no tienen todos, ni la misma configuración, ni los mismos perfiles. Como expusiera el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna, en la denominada Carta de Atenas (1942), los distintos tipos de espacios libres no cumplen las mismas funciones. Los parques, en cuanto trozos de naturaleza respetados por la ciudad en su expansión; los jardines, retazos de naturaleza

incorporados a los elementos arquitectónicos y los equipamientos de ocio -entre ellos, los deportivos-, de extensión más restringida y satisfactorios de necesidades de los barrios residenciales en lo referente a solaz y juegos, no tienen la misma función”.

En el presente caso se puede constatar, desde un punto de vista planimétrico, el cambio de calificación en dos parcelas cercanas destinadas a dotaciones urbanísticas –espacio libre de uso público y equipamiento deportivo-, de modo que, finalmente, tras la modificación propuesta, ambas dotaciones cuentan con la misma superficie, no se origina una disminución de los espacios libres existentes y está justificada la conveniencia de la modificación y su interés público.

Igualmente, el interés general de la modificación está respaldado por los diferentes informes emitidos durante la tramitación del procedimiento.

Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, ha de señalarse que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo, según el cual:

“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”.

Por ello, este Consejo Consultivo considera que en la modificación puntual propuesta ha quedado acreditada su justificación, en lo que se refiere a la modificación de los espacios libres públicos, y en ella se han observado las disposiciones vigentes relativas a la ordenación de los espacios libres públicos existentes o previstos en el planeamiento.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede aprobar la modificación puntual nº 1 del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1.

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