



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 5 de diciembre de 2018, ha examinado el *procedimiento para la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 en el barrio de cccc, modificación de los artículos 90, 91, 92, 154 y 155 de la normativa urbanística y subsanación de deficiencias de información y errores gráficos*, 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 14 de noviembre de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento relativo a la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 en el barrio de cccc, modificación de los artículos 90, 91, 92, 154 y 155 de la normativa urbanística y subsanación de deficiencias de información y gráficas del vigente PGOU*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 503/2018, 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.- El 1 de junio de 2017 la Concejala Delegada de Urbanismo del Ayuntamiento de xxxx1 encomienda la redacción del proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de xxxx1, para la regeneración de la ordenación urbana del Barrio de cccc.

Segundo.- Mediante escrito de 19 de febrero de 2018 (registrado de salida en el Ayuntamiento el 22 de febrero) la Concejala Delegada del Área de Urbanismo solicita los informes previstos en 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), a la Subdelegación del Gobierno en xxxx2, a la Diputación Provincial, a la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, a la Agencia de Protección Civil de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, a la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, al Servicio Territorial de Medio Ambiente, a la Confederación Hidrográfica del Duero, a la ponencia técnica del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León y a la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León

Tercero.- El 15 de marzo de 2018 el Pleno del Ayuntamiento acuerda:

“1º.- Solicitar, con carácter previo a la aprobación inicial de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana: En el barrio de cccc, Modificación de los artículos 90, 91, 92, 154 y 155 de la Normativa Urbanística, y Subsanción de Deficiencias de Información y Gráficas del Vigente PGOU, de conformidad con lo previsto en el artículo 153 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y con la Orden FYM/238/2016, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016 sobre informes previos en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento, los siguientes informes: (petición que ya se había realizado).

»(...).

»2º.- Aprobar inicialmente la modificación puntual (...).

»3º.- Abrir un periodo de información pública de dos meses (...).



»4º.- (...) suspender el otorgamiento de las licencias urbanísticas (...)."

En el Acuerdo se indica que se publica en el Diario de xxxx1 (no consta en el expediente remitido la acreditación de tal circunstancia), en el tablón de anuncios y la página web del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial de Castilla y León el 13 de abril.

Cuarto.- Durante el periodo de información pública se han presentado cinco escritos de alegaciones firmados por (...) en representación de Ecologistas en Acción, por el portavoz del grupo municipal del PSOE, por el presidente de la Asociación de Vecinos cccc, por (...) en representación de Ganemos xxxx1 y por (...) en representación de Podemos Castilla y León.

Ecologistas en Acción realiza unas extensas alegaciones, que, resumidamente, se centran en los siguientes puntos: "la propuesta no tiene un fin rehabilitador del barrio o de la ciudad, se realiza en detrimento del patrimonio público, no consiguiendo fines prácticos y de mejora efectiva"; "la justificación legal, la memoria informativa y la memoria vinculante contienen referencias de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana que no son aplicables"; "se delimita una unidad de actuación en suelo urbano consolidado en la que se realizan transferencias de aprovechamiento urbanístico"; "el aprovechamiento de la parcela reservada para equipamiento público está mal calculado", y finalmente realiza "propuestas alternativas".

La portavoz del Grupo Municipal Socialista formula alegaciones, que, expuestas de forma abreviada, son las siguientes: "el texto que da título al expediente de la modificación aprobada inicialmente no coincide con el título del documento", considerando que debe cambiarse el título del documento técnico y justificar dicho cambio en la próxima fase de aprobación; "el documento redactado no se ajusta al encargo promovido por el Ayuntamiento de xxxx1"; "la figura de 'revitalización urbana' como propuesta de actuación no tiene ningún amparo legal en la legislación urbanística de Castilla y León"; "las transferencias de aprovechamientos lucrativos sólo son posibles en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable"; en la ficha de delimitación del ámbito de la gestión urbanística se aplica a la propuesta de nuevo equipamiento sanitario la ordenanza de equipamiento público de un modo erróneo, resultando la parcela propuesta absolutamente inviable para un centro sanitario, de acuerdo con los estándares de la Consejería de Sanidad.



Podemos Castilla y León, alega que la parcela para el centro de salud es insuficiente y que la justificación legal de la modificación resulta también insuficiente.

La Asociación de Vecinos cccc señala que "no estamos de acuerdo con la propuesta de abrir al tráfico mediante la unión de la avenida de ccc1 con las calles ccc2 y ccc3 (...) y que "en el mismo plano, nos pronunciamos por no abrir al tráfico la vía `Solo Vados´ que conectaría la calle ccc4 con la calle ccc2": También solicita que se mantengan en la situación actual las paradas del servicio de autobuses.

Ganemos alega que "Se modifica el PGOU para adquirir la ccc7 por parte del Ayuntamiento mediante transferencias de los aprovechamientos lucrativos y el nuevo solar destinado a centro de salud no es adecuado"; "No hay un fin `revitalizador´ del proyecto, porque no se mejora la capacidad social o económica del barrio"; "algunas zonas verdes son obsoletas o poco transitadas" y las "vías de coexistencia pueden acabar siendo vías de tráfico abiertas a todo tipo de vehículos".

Quinto.- Obran en el expediente los siguientes informes:

- Escrito del Director del Área de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno en xxxx3, 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 favorable del Servicio de Asistencia y Cooperación Municipal de la Diputación Provincial de xxxx2, de 5 de marzo de 2018.

- Informe de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento de 12 de marzo de 2018.



- Informe del Director General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de 13 de marzo de 2018, favorable a la modificación propuesta.

- Informe del Comisario de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Duero de 14 de abril de 2018, favorable a la modificación puntual propuesta.

- Informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 25 de mayo de 2018, que señala que, de conformidad con el informe técnico del Servicio de Urbanismo de 17 de abril de 2018:

“El objeto de la modificación presentada es la elaboración de propuestas de intervenciones para la revitalización urbana del Barrio de cccc. Para ello se centra en las siguientes tres líneas estratégicas de actuación sobre el barrio: incremento de las dotaciones de equipamientos públicos (de uso cívico-vecinal y sanitario), elaboración de propuestas de revitalización de los espacios públicos, y propuestas de intervención sobre la movilidad urbana (transporte público, reducción de impactos del tráfico rodado y mejora de la movilidad peatonal)”.

»Desde el punto de vista formal el presente documento de modificación puntual del PGOU de xxxx1 en el barrio de cccc, justifica la conveniencia de la misma, acreditando su interés público, refleja adecuadamente sus determinaciones, en especial los cambios que se introducen en las determinaciones vigentes”.

Desde el punto de vista del contenido, sin embargo, se advierten una serie de observaciones que deben aclararse o subsanarse previo a la aprobación definitiva de la modificación; entre otras, se alude a que:

“La memoria informativa del documento presentado, al referirse al vigente plan general de ordenación urbana de xxxx1 indica: En general, el plan se limita a trasladar la ordenación anterior del plan de 1992 (recuérdese que éste a su vez clasificaba el barrio dentro del planeamiento incorporado APJ-2); o al menos eso es lo que se deduce de la consulta de la Memoria vinculante del mismo, pues no contiene ninguna justificación que explique la introducción de cambios en la ordenación detallada preexistente,



mantenida en lo esencial desde el plan parcial de 1961 que dio origen al nacimiento del barrio.

»Sin embargo, si bien la cartografía del plan general de 1992 era bastante precisa y razonablemente fiel a la ordenación original y a la implantación edificatoria verificada a lo largo de más o menos la decena de años que duró la edificación del barrio (1976- 1986), la definición gráfica del plan general de 2008, debe ser calificada, cuando menos, de imprecisa y, en buena medida, errónea.

»Se observa un error general en la definición de los espacios libres públicos en su encuentro con la alineación de la propiedad privada de las manzanas de viviendas, pues en muchas zonas se han incluido dentro del dominio público de zonas verdes multitud de espacios que corresponden a la propiedad privada de las viviendas, una buena parte de ellos ocupados con construcciones bajo rasante de garajes de los distintos edificios”.

El informe técnico pone de relieve que la nueva ordenación propuesta implica una disminución de los espacios libres públicos, pues parte del suelo destinado a zonas verdes y espacios libres públicos se transforma en espacio libre privado, el cual no ha sido considerado en el plano de identificación de sustitución de zonas verdes y espacios libres públicos. Este cambio se justifica como un error de grafismo, una subsanación de deficiencias gráficas del actual PGOU y no una modificación al respecto. No queda claro que dicha calificación sea un error de grafismo, siendo necesario un estudio más pormenorizado que garantice que realmente se trata de un error gráfico y no de un cambio en la calificación intencionado.

Entre otras consideraciones también se indica la necesidad de justificación de lo previsto en el artículo 173 del Reglamento de Urbanismo.

La Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, informa que “procede continuar con la tramitación de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1 en el Barrio de cccc promovida por ese Ayuntamiento, si bien se debe completar y corregir el documento antes de su aprobación, de acuerdo con las observaciones indicadas en el informe técnico del Servicio de Urbanismo”.



- Informe favorable de la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León de 22 de mayo de 2018.

Sexto.- El 9 de marzo el Director General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental emite informe sobre consulta relativa al trámite ambiental, en el que se indica que "se considera que la modificación puntual 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".

Séptimo.- El 9 de octubre el Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento emite informe sobre las alegaciones presentadas.

Respecto de las presentadas por la Asociación de Vecinos cccc, de acuerdo con la respuesta del equipo redactor, emite el siguiente informe:

"En primer lugar indicar que las alegaciones versan sobre dos aspectos que no forman parte de la sección normativa o prescriptiva del documento aprobado inicialmente: conexiones de tráfico rodado y paradas de autobús.

»Se trata de consideraciones sobre las conexiones de tráfico rodado de algunas calles, alguna de las cuales están ya previstas en el plan general vigente, determinaciones urbanísticas que no son objeto de modificación urbanística en el documento, en las calles a las que la alegación se refiere.

»La mejora de las conexiones rodadas interiores, por cuanto supondría una sensible reducción de la longitud de los tramos rodados que los vecinos se ven obligados a transitar, contribuiría ligeramente a la reducción de los niveles de tráfico rodado que soporta el barrio. El documento analiza la longitud de algunos recorridos y las reducciones de los mismos que se conseguirían.

»(...).

»(...) se valoran positivamente las alegaciones presentadas por la Asociación de Vecinos de cccc, de cuya presentación y contenido se dejará testimonio en el documento en los respectivos apartados de estudio y diagnóstico del tráfico rodado y de la movilidad urbana".



En cuanto a las alegaciones de Podemos Castilla y León se emite informe en los siguientes términos:

»1.- Tal y como se indica en la respuesta del equipo redactor, se propone estimar la alegación sobre la capacidad constructiva del solar de equipamiento propuesto para el nuevo centro de salud, puesto que efectivamente ha habido un error de cálculo de la edificabilidad que acogería el nuevo solar sanitario teniendo en cuenta la ordenanza actual del plan general vigente.

»Por ello se propone modificar la ordenanza de Equipamiento Público del plan general vigente, ampliándola con un nuevo apartado sobre la construcción de nuevos equipamientos sanitarios.

»2.- En lo referente a la deficiente justificación legal de la modificación (...) se justifica el cumplimiento de la normativa urbanística aplicable, tanto la estatal como la autonómica (...). Los informes emitidos por las distintas administraciones públicas competentes también hacen mención a este aspecto, en concreto el informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, vinculante dentro de su ámbito competencial en materia de urbanismo y ordenación del territorio y orientativo respecto de la oportunidad, calidad, coherencia y homogeneidad de las restantes determinaciones y de la documentación, indica `desde el punto de vista formal el presente documento de modificación puntual del PGOU de xxxx1, en el Barrio cccc, justifica la conveniencia de la misma, acreditando su interés público, refleja adecuadamente sus determinaciones, en especial los cambios que se introducen en las determinaciones vigentes´.

»(...).

»La justificación de la modificación se incluye en el Título II de la memoria informativa, considerando la revitalización urbana, definida, en los términos anteriormente expresados, como incremento de las dotaciones de equipamientos públicos, de uso cívico-vecinal y sanitario, con la elaboración de propuestas de revitalización de los espacios públicos y finalmente con propuestas de intervención sobre la movilidad urbana: transporte público, reducción de impactos del tráfico rodado y mejora de la movilidad peatonal.



»Todo ello justifica la conveniencia de la modificación, acreditando el interés público de la misma y tiene amparo legal al cumplir la normativa urbanística aplicable a las modificaciones puntuales de planeamiento (...).

»En cuanto a lo alegado en referencia a las transferencias de aprovechamientos, es preciso indicar que:

»- Nos encontramos en un suelo urbano consolidado, y la normativa urbanística posibilita actuaciones aisladas, como la que se propone en el documento, y tal y como determina el artículo 17.3 de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León `en suelo urbano consolidado, los propietarios materializarán su aprovechamiento sobre la superficie neta de sus parcelas o sobre los solares que resulten de una actuación aislada.´

»Como así consta en el documento de modificación del planeamiento, los propietarios materializarán su aprovechamiento sobre los solares que resulten de la actuación aislada (...).

»(...).

»Las modalidades de gestión urbanística están reguladas en el art. 69 y siguientes de la LUCyL y 188 y siguientes del RUCyL (...).

»En este caso la correspondiente gestión urbanística se deriva de una modificación del planeamiento urbanístico consolidado, que, tal y como expresa el informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, `se define un ámbito para la gestión-reparcelación urbanística, susceptibles de ser ejecutado por alguno de los procedimientos de gestión urbanística previstos en la regulación para la obtención del mencionado edificio para el dominio público del municipio, para destinarlo a dotación pública local para el Barrio de cccc y sus zonas de influencia vecinal al norte de la Avda. de ccc5, y este de la Avda. de ccc6.

»Se aprovecha a efectos de gestión urbanística, dicha unidad de gestión para la definición de un solar de equipamiento público, para futuro centro de salud en el centro del barrio.



»Se genera un nuevo solar privado de viviendas, comercio y equipamiento, donde se trasladan los aprovechamientos lucrativos preexistentes, al objeto de que la operación de equidistribución resulte neutra en términos de compensación de aprovechamiento lucrativo, dado que estamos en suelo urbano consolidado, donde ya han sido cumplidas por los propietarios las obligaciones urbanísticas de equidistribución y urbanización´.

»En cuanto a la petición de que se abra un proceso deliberativo y participativo, se recuerda que se han celebrado reuniones entre responsables del Ayuntamiento de xxxx1 y de los técnicos redactores con grupos políticos municipales y representantes vecinales. El documento ha sido sometido a un periodo de información pública y se han recibido las alegaciones de la Asociación de Vecinos del barrio de cccc, tenidas en cuenta en el documento dispuesto para proseguir la tramitación (...).

Respecto de Ganemos xxxx1 se emite el siguiente informe:

»1.- (...) tanto el planeamiento vigente, PGOU/2008, como los anteriores planeamientos, no han contemplaba (sic) la previsión en el barrio de cccc de una parcela para equipamiento sanitario, por lo que no es cierto que la edificabilidad del nuevo equipamiento público se traslade a la parcela en la que estaba previsto el nuevo centro de salud, ni que ésta se sustituye por una de peores características (...).

»La modificación propone una parcela para equipamiento sanitario donde no existía tal previsión, sin sustituir ni suprimir ninguna otra. Este incremento de los equipamientos previstos, junto a la obtención de la ccc7 como equipamiento público, incrementa las dotaciones del barrio, lo que sin duda tendrá efectos positivos y revitalizadores en el barrio.

»Se ha revisado la edificabilidad asignada a la parcela y, efectivamente, con la aplicación de la normativa de la zona de ordenanza de equipamiento era inferior a la prevista en el documento. (...) se ha propuesto una modificación de la ordenanza de equipamiento sanitario. De este modo, se prevé una parcela específica para uso sanitario público con una superficie de 875 m² y una edificabilidad de 2.600 m² edificables, solicitándose en la alegación una edificabilidad de 2.580 m².



»Por lo expuesto se propone estimar parcialmente la alegación (...).

»2.- (...) se justifica el cumplimiento de la normativa urbanística aplicable (...).

»Todo ello justifica la conveniencia de la modificación, acreditando el interés público de la misma y tiene amparo legal al cumplir la normativa urbanística aplicable a las modificaciones puntuales de planeamiento (...).

»3.- De acuerdo con la respuesta del equipo redactor, se propone desestimar la alegación referida al coeficiente de zonas verdes puesto que `las zonas verdes en el barrio son las que son, sin que se deba cumplir ningún tipo de coeficiente. La exigencia de coeficientes de zona verde es un parámetro de aplicación para la ordenación detallada de suelos urbanizables y ordenación detallada en suelos urbanos no consolidados, lo que no es objeto del documento redactado, pues el mismo contiene una modificación de la ordenación detallada en suelo urbano consolidado´.

»Sobre la obsolescencia y poco tránsito de las zonas verdes, no es competencia del planeamiento, que se limita a su reserva. Es un aspecto derivado de la urbanización de dichos espacios que deben ajustarse a su calificación.

»4.- (...) se propone desestimar la alegación referida al riesgo de que las vías de coexistencia de tráfico rodado puedan acabar siendo vías de tráfico abiertas a todo tipo de vehículos, por no tratarse de una cuestión de planeamiento, ya que éste se limita a la reserva del viario y a su consideración como de coexistencia”.

Por lo que afecta a las alegaciones del Grupo Municipal Socialista:

»1.- (...) si bien en lo esencial el título de ambos (documento técnico y expediente administrativo) es coincidente, son dos cosas jurídicamente distintas (...).

»(...) entendemos que no es necesaria la coincidencia exacta (...).

»2.- Lo que se somete a información pública es un documento de planeamiento (...) por lo que las alegaciones sobre el encargo de trabajo no son objeto del expediente urbanístico.



»3.- En lo referido a la deficiente justificación legal de la modificación (...) se justifica el cumplimiento de la normativa urbanística aplicable (...)".

Responde también a las alegaciones relativas a las transferencias de aprovechamientos y propone estimar las alegaciones relativas a la capacidad del solar de equipamiento propuesto para el centro de salud, al existir un error de cálculo de la edificabilidad.

En cuanto a Ecologistas en Acción señala, entre otras consideraciones:

"(...) cuando en el futuro, se lleven a efecto y se vayan ejecutando las previsiones urbanísticas propuestas en el documento ahora en tramitación, ello supondrá sin ninguna duda, mejoras sustantivas en el barrio, con incrementos muy significativos de los equipamientos y de la calidad de los espacios públicos (...). Asimismo, las pequeñas intervenciones propuestas de mejora de la vialidad y de la accesibilidad al barrio desde el sur, supondrán igualmente beneficios sustantivos y mejoras medioambientales (...)".

Entiende que se justifica legalmente la modificación, proponiendo estimar las alegaciones relativas a la capacidad del solar de equipamiento propuesto para el centro de salud, y desestima las alternativas propuestas.

Octavo.- El 10 de octubre la Jefe de Servicio de Urbanismo emite un informe en el que hace constar que los cambios realizados al documento aprobado inicialmente no pueden considerarse sustanciales, ya que "se tratan en su mayor parte de ajustes, correcciones y de la modificación de la ordenanza de equipamientos, para posibilitar la previsión de edificabilidad que necesita la dotación sanitaria".

En la Memoria se introduce una justificación de las deficiencias de información y graficas del PGOU. El informe de la Jefe de Servicio de Urbanismo concluye que "con las modificaciones introducidas en base a las alegaciones recibidas y estimadas, y la subsanación de los aspectos mencionados en el informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, el documento se informa favorablemente y procedería continuar con su tramitación".

Noveno.- El 10 de octubre de 2018 se formula propuesta de acuerdo de aprobación definitiva de la modificación puntual del PGOU de xxxx1, en el barrio



de cccc, modificación de los artículos 90,91,92,154 y 155 de la normativa urbanística y subsanación de deficiencias de información y gráficas del vigente PGOU.

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.- La consulta versa sobre el procedimiento relativo a la aprobación definitiva de la modificación puntual del PGOU de xxxx1, en el barrio de cccc, modificación de los artículos 90, 91, 92, 154 y 155 de la normativa urbanística y subsanación de deficiencias de información y gráficas del vigente PGOU.

Elaborada la modificación puntual, se solicita el dictamen del Consejo Consultivo, al tratarse de una modificación en el planeamiento urbanístico que contiene una diferente zonificación o uso urbanístico de espacios libres públicos.

2ª.- 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 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.

3ª.- En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación del PGOU, este Consejo Consultivo considera que se han observado, en líneas generales, las prescripciones legalmente establecidas, de acuerdo con



los artículos 52 y siguientes de la Ley de Urbanismo de Castilla y León. El artículo 58.3 prevé 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 de Castilla y León.

4ª.- 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.

5ª.- 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 del PGOU propuesta se indica que está justificada en los diversos informes obrantes en el expediente.

La Memoria 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, y en particular el informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, que en el expediente se da cumplimiento a la exigencia formal de motivación que establece el artículo 169.3 del Reglamento de Urbanismo.

En la Memoria se justifica la modificación propuesta, en relación con los espacios libres públicos o equipamientos, de la siguiente manera:



“En el presente caso se debe tener en cuenta que la sustitución de espacios libres públicos (875,00 m²) en la calle ccc4, está plenamente justificada, considerando que es de mayor interés público la obtención de una parcela, de dominio público en todo caso, con destino a equipamiento sanitario, exactamente de la misma dimensión, es decir, sin merma del dominio público.

»En el caso de la modificación de la zona de la Plaza ccc7 el espacio libre público anterior, que se ocupará para la reubicación del edificio de viviendas de la plaza ccc7 es de 1.308,00 metros cuadrados.

»Se considera que la solución adoptada en la plaza ccc7 es de mucho mayor interés público porque, además de obtenerse una ganancia neta de espacios de dominio público, se consiguen dos objetivos de indudable utilidad pública e interés social (art. 63 de la Ley 5/1999, de 8 de Abril, de Urbanismo de Castilla y León): obtención de suelo para un nuevo equipamiento cívico de la zona y una significativa ampliación de la plaza ccc7, en una solución sensiblemente más integradora de las dos zonas de viviendas del barrio, las originales de la Calles ccc8 y ccc9 (años 1978,1981, 1984) y las de más reciente construcción de la plaza (años 2012 y 2013), con lo que ello implicará para el futuro refuerzo de la cohesión social de la población y de mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades (arts. 38.1 y 38.2 de la Ley 5/1999, de 8 de Abril, de Urbanismo de Castilla y León).

»Respecto a lo considerado en el apartado d del art. 58 de la Ley 5/1999, hay que señalar que la modificación planteada no supone aumento del volumen edificable, pues las edificabilidades lucrativas del nuevo solar, son las mismas que tenían el solar de viviendas de la plaza y el solar privado de la ccc7, las cuales se transfieren al nuevo solar ordenado en la calle ccc8.

»Por el contrario, la modificación planteada implica la obtención para el barrio de dos nuevos equipamientos públicos de los que carecía hasta la fecha, de uso cívico -cultural el edificio de la ccc7, y de uso sanitario el de la Calle ccc4”.

Se indica asimismo que:

“Para cumplir con las prescripciones de dicho artículo [58.c de la Ley 5/1999, de 8 de abril], se han incorporado a la modificación detallada dos



porciones de viario existentes en la Calle ccc9 (A4) y en la Calle ccc10 (A5), que pasarán a estar clasificadas como ELUP (zona verde), con las cuales compensar la reducción necesaria de los espacios libres en la plaza ccc7, y donde se ubicará el solar para equipamiento sanitario (antes zona verde)”.

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.

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”.

Al tratar de configurar los conceptos de espacio libre y zona verde es importante mantener con rotundidad que no deben abordarse desde una perspectiva únicamente cuantitativa, sino esencialmente cualitativa, por lo que resulta trascendente no sólo su extensión superficial sino, fundamentalmente, su situación, debiendo tenerse presentes las circunstancias del caso y los distintos motivos de interés público que puedan respaldar u oponerse a la modificación. No cabe, por tanto, establecer unas reglas generales y puede admitirse como perfectamente lícita una reducción o supresión de un espacio libre, aunque no se complete con una superficie de igual extensión con diferente ubicación territorial (siempre que se respeten los estándares legales), en cuanto medie una justificación cumplida que acredite el carácter prescindible del espacio en relación con los intereses generales. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en dictámenes tales como el nº 4.358/1998, de 19 de noviembre; nº 2.217/1999, de 9 de septiembre; o 924/2000, de 6 de abril, entre otros

La Memoria vinculante, al referirse al cómputo detallado de las zonas verdes afectadas indica, como señala la propuesta, que, en los términos empleados por ésta, las zonas verdes ocupadas por la modificación afectan a 3.872,1 metros cuadrados: equipamiento Avda. de ccc5 (259,8); solar resultante (1335,6); apertura vial CL ccc8 Avda. ccc6 (1020); equipamiento sanitario (875); apertura vial sur (119,6); apertura vial rotonda (262,1), y que las zonas verdes aportadas por la modificación son: regularización Avenida de ccc5 (175); antiguo solar Plaza ccc7 (1180); antiguo solar Avda. ccc6 (600); acceso calle ccc9 (999,7) y frente a calle ccc10 (952,3), concluyendo que existe un incremento de zonas verdes con la modificación, de 34,9 metros cuadrados.

Se justifica, pues, en la Memoria, el interés general de la modificación, además de constar un ligero incremento de los espacios libres públicos.

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:



“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 la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxxx1, en el barrio de cccc, modificación de los artículos 90, 91, 92, 154 y 155 de la normativa urbanística y subsanación de deficiencias de información y gráficas del vigente PGOU.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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

LA SECRETARIA

EL PRESIDENTE

Fdo.- María A. García Fonseca

Fdo.- Mario Amilivia González