



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 28 de mayo de 2020, ha examinado el *procedimiento de modificación del P.G.O.U. de xxx1 para la regulación de la edificabilidad y la ocupación de la Parcela TH de la UU nº 7*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 156/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de mayo de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 para la modificación parcial de la redacción de sus artículos 245, 246 y 368 y de la ordenación detallada para la regulación de la edificabilidad y la ocupación de la Parcela TH de la UU nº 7 (Polígono Residencial Nueva xxx1) sita en la Avda. ccc1 nº 18 c/v a la Avda. ccc2 nº 42 de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 13 de mayo de 2020 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes Consejo con el número de referencia 156/2020. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 18 de octubre de 2018 D. yyyy, en nombre y representación de la sociedad mercantil "qqqq S.A.", solicita la aprobación del documento, presentado en el registro del Ayuntamiento de xxx1, de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 (PGOU) para la modificación parcial de la redacción de sus artículos 245, 246 y 368 y para la modificación de la ordenación detallada para la regulación de la



edificabilidad y la ocupación de la parcela TH de la Unidad Urbana nº 7 (Polígono Residencial Nueva xxx1) sita en la Avda ccc1 nº 18 (parcela catastral vvvv), como continuación al "Convenio Urbanístico para la regulación de la edificabilidad y la ocupación de la parcela TH de la Unidad Urbana nº 7 (Polígono Residencial Nueva xxx1), sita en la Avda. ccc1 nº 18 c/v a la Avda. ccc2 nº 20; la cesión de superficies para espacios libres públicos y aparcamientos y la monetización de los aprovechamientos de cesión y la modificación parcial de la redacción de los arts. 245, 246 y 368 del PGOU de xxx1", formalizado el 23 de enero de 2019.

El objeto de la modificación es doble:

1.- En primer lugar se persigue la modificación de los artículos 245, 246 y 368 del PGOU para corregir algunos errores detectados en el último de ellos, relativo al "Régimen de los usos" regulados en la Ordenanza 9, como es la propia definición del uso característico terciario hostelero, en su acepción del uso destinado al alojamiento de personas (hotelero por tanto), que hace su apartado 1º, que llevaría a considerar como tal únicamente las instalaciones de menos de 50 m² útiles y 8 camas, o la alusión a una categoría 4ª sin embargo no recogida en el artículo 245, precepto que regula tales categorías. Asimismo, se ha advertido que la terminología que maneja este último artículo es confusa e induce a errores (pues incluye dentro de la expresión "uso hostelero" tanto los establecimientos destinados al alojamiento de personas, es decir, los hoteles, como los destinados a suministrar comidas y bebidas, es decir, establecimientos de restauración) y que algunas de sus redacciones son poco claras. Se pretende, por tanto, subsanar también estos aspectos. La clarificación terminológica igualmente afecta al título del artículo 246, que se modifica.

2.- En segundo lugar, se persigue la modificación de la ordenación detallada de la parcela catastral vvvv "Complejo Hotel qqqq" para incrementar su edificabilidad. Se trata de una parcela en la que está amparado ampliar la edificabilidad, previa tramitación de un estudio de detalle y en las condiciones establecidas en el artículo 365.1º del PGOU, en cuya letra b) se permite, cuando la ocupación de la parcela sea inferior al 50 % de su superficie, un único incremento de dicha ocupación, como máximo del 20 % de la ocupación existente. La ocupación actual de 5.726,26 m²s en la parcela es inferior al 50 % de la superficie total de 20.857,45 m²s, por lo que resulta posible autorizar un



único incremento de ocupación con un máximo del 20 % de la ocupación existente que es el que se propone (1.145,25 m²s).

Segundo.- El 13 de febrero de 2019 el arquitecto municipal emite informe sobre la modificación propuesta en el que concluye que "El documento de Modificación de PGOU aportado requiere ser completado y corregido con carácter previo a su aprobación inicial, por lo que propone requerir al redactor la subsanación de los aspectos indicados en el presente informe, (...).

»Aquellas correcciones que afecten al Documento ambiental estratégico deberán trasladarse a él con carácter previo al inicio de su tramitación.

»Así mismo, deberá darse cumplimiento al punto 1º de la estipulación segunda del convenio:

»1.º) Con carácter previo a la tramitación de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de referencia, a renunciar a la tramitación del Estudio de Detalle sobre la finca urbana «Complejo Hotel qqqq» presentado con fecha 22 de diciembre de 2008 (Expte. 47/2009)".

Tercero.- El 26 de febrero se requiere al promotor la documentación complementaria y rectificadora conforme al informe anterior, que la remite el 16 de abril.

Cuarto.- El 14 de mayo el arquitecto municipal emite informe sobre la documentación presentada, en el que concluye que deben subsanarse determinados aspectos y que debe aportarse certificación de titularidad a favor del Ayuntamiento de xxx1 de la parcela EL-UC7-14 y de la calle ccc3 por la Sección de Patrimonio municipal, con carácter previo al inicio del trámite de información pública.

Quinto.- El 16 de mayo se requiere al promotor la documentación rectificadora conforme al informe anterior. El 16 y el 23 de julio el promotor presenta la documentación requerida.



Sexto.- El 20 de mayo se solicita a la Oficina de Patrimonio y Contratación Municipal certificación registral en la que conste la identidad de los propietarios y/o titulares de otros derechos reales sobre las fincas de la parcela EL-UC7-14 y de la calle ccc3, al estar afectadas por la modificación propuesta.

Séptimo.- El 25 de julio el arquitecto municipal emite informe favorable, desde el punto de vista técnico, sobre la modificación planteada y propone su aprobación inicial. No obstante, reitera que deberá darse cumplimiento al punto 1º de la estipulación segunda del convenio urbanístico citado en los anteriores antecedentes de hecho.

Octavo.- El 14 de octubre el técnico de Administración General, con el conforme del adjunto al jefe de Servicio de Urbanismo, emite informe propuesta sobre la modificación del Plan.

Noveno.- El 16 de octubre la Secretaría General, a la vista de los informes del arquitecto municipal y del técnico de Administración General, muestra su conformidad con el informe propuesta.

Décimo.- Por Acuerdo del Pleno de 24 de octubre se aprueba inicialmente la modificación del PGOU para la modificación parcial de la redacción de sus artículos 245, 246 y 368 y de la ordenación detallada para la regulación de la edificabilidad y la ocupación de la parcela TH de la UU nº 7 (Polígono Residencial Nueva xxx1) sita en la Avda. ccc1 nº 18 c/v a la Avda. ccc2 nº 42 de xxx1, para la cual el Convenio Urbanístico de planeamiento y gestión formalizado con fecha 23 de enero de 2019 fue acto preparatorio. Asimismo, se acuerda abrir un período de información pública de dos meses, suspender el otorgamiento de determinadas licencias urbanísticas y solicitar los informes sectoriales pertinentes.

El anuncio del Acuerdo se publica en el periódico "nnnn", en la página web y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial de Castilla y León de 29 de noviembre de 2019.

Durante el trámite de información pública no se han formulado alegaciones.



Decimoprimero.- Obran en el expediente los preceptivos informes requeridos por los artículos 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL), 153 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante RUCyL) y 5 de la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016. En concreto:

- Informe de la Subdelegación del Gobierno de 22 de octubre de 2019, que dispone que "Este Centro no dispone de medios técnicos ni humanos para emitir con las debidas garantías el informe a que se refieren el Real Decreto Legislativo 1/2008 de 11 de enero, y la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y el Decreto 22/2004 por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León y la Orden FYM/238/2016, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016". Por ello, en aplicación del artículo 153.3 del RUCyL se entiende que no se opone a la tramitación del procedimiento.

- Informe de la Diputación Provincial de xxx2 de 6 de noviembre de 2019, en el que se pone de manifiesto que "se ha emitido informe por el Servicio de Infraestructuras y Obras de esta Excma. Diputación Provincial en el que se indica que la referida modificación puntual no afecta a ninguna carretera, dependiente de esta Diputación. Así mismo, dicha modificación puntual tampoco afecta a otras competencias supramunicipales o de esta Diputación Provincial. Que esta Oficina Técnica da su conformidad al documento para su aprobación inicial, con la siguiente salvedad: Los artículos, fichas, etc., modificados deberán incluirse en un apartado diferenciado del documento designado 'Normativa' y no en un 'anexo'. También se indica que, de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y el Decreto 22/2004 por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León," (...) no debe solicitarse nuevo informe a esta Diputación (...)"

- Informe favorable de Confederación Hidrográfica del Duero de 8 de noviembre de 2019.

- Informe favorable de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información del Ministerio de Economía y Empresa de 12 de noviembre de 2019.



- Escrito de la Dirección General de la Consejería de Cultura y Turismo de 13 de noviembre de 2019, que concluye que: "(...) Las actuaciones derivadas de la mencionada Modificación no inciden sobre un área afectada por declaración de Bien de Interés Cultural o Inventariado, ni tampoco existen bienes integrantes del patrimonio arqueológico en el ámbito de la intervención, por lo que, de conformidad con la normativa en materia de patrimonio cultural de aplicación, dicho proyecto no necesita ser informado por la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León. No obstante, y si como consecuencia de los trabajos se realizaran hallazgos casuales de bienes del patrimonio cultural, los promotores y la dirección facultativa deberán paralizar en el acto las obras, de cualquier índole, si aquellas hubieran sido la causa del hallazgo casual, y comunicarán este inmediatamente a la Administración (artículo 60 de la ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León) (...)".

- Informe del Servicio Territorial de Fomento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de 14 de noviembre de 2019, en el que se indica que "(...) la zona objeto de la modificación puntual, se encuentra en zona urbana fuera de la zona de dominio público de la vía, por lo que según el artículo 36.2 de la Ley 10/2008 de carreteras: 'En las travesías y tramos urbanos, corresponde a los ayuntamientos el otorgamiento de toda clase de licencias y autorizaciones sobre los terrenos y edificaciones situados fuera de la zona del dominio público'. Por lo que no procede la emisión de informe por parte de esta Sección".

- Informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León de 21 de noviembre de 2019, en el que se concluye que procede continuar con la tramitación de la modificación.

- Informe del Registro de la Propiedad nº 1 de xxx1 de 24 de diciembre de 2019, en el que se señala que "No aparece obstáculo alguno en el Registro para su tramitación y que a efectos de su publicidad se ha extendido nota al margen de la inscripción 9ª de la finca 31.690, al folio 144 del tomo 3366, libro 586 de esta Capital".

Decimosegundo.- El 9 de noviembre de 2019 los promotores del estudio de detalle y de la modificación de PGOU presentan un escrito en el que renuncian a la tramitación del estudio de detalle sobre la finca urbana



“Complejo Hotel qqqq” presentado con fecha 22 de diciembre de 2008. Por Resolución de Alcaldía de 18 de febrero de 2020 se acepta la renuncia.

Decimotercero.- Por Orden FYM 256/2020, de 25 de febrero, se formula informe ambiental estratégico de la modificación planteada en el que se señala que no es probable que vayan a producirse efectos significativos sobre el medio ambiente, por lo que no se considera necesaria la tramitación de la evaluación ambiental ordinaria prevista en la sección 1ª del capítulo I del título II de la Ley de evaluación ambiental.

Decimocuarto.- El 16 de marzo de 2020 el técnico de Administración General, con la conformidad del adjunto al jefe de Servicio de Urbanismo, emite informe propuesta de aprobación definitiva de la modificación del PGOU de referencia.

Decimoquinto.- El 27 de marzo de 2020 la Comisión de Urbanismo, Obras y Servicios del Ayuntamiento dictamina favorablemente la modificación del PGOU para su aprobación definitiva.

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, conforme a 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 de este Consejo, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, que determina que los dictámenes del Consejo Consultivo no serán vinculantes salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes.

2ª.- En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación del PGOU, este Consejo Consultivo entiende que se han observado las prescripciones legalmente establecidas.

En la Memoria vinculante (punto 0: Justificación del instrumento de planeamiento elegido para la modificación) se indica que se ha optado por habilitar el incremento de la edificabilidad referido a través de una modificación del PGOU que modifique la ordenación detallada, en vez de mediante un estudio de detalle, como establece el artículo 365.1º del PGOU, porque, con la presente modificación del PGOU no solo se pretende habilitar el incremento de la edificabilidad en una parcela concreta, sino también modificar parcialmente los artículos 245, 246 y 368, preceptos que tienen alcance general al afectar a otras tantas instalaciones o parcelas existentes en la ciudad con la misma calificación (TH).

De conformidad con el artículo 58.3.a) de la LUCyL, las modificaciones del planeamiento se ajustarán al procedimiento establecido para su primera aprobación, con la excepción de modificaciones de los instrumentos de planeamiento que no afecten a la ordenación general definida en el PGOU vigente, que deben ajustarse al procedimiento establecido en el artículo 55.2 a) de la LUCyL. Este precepto señala que la aprobación definitiva corresponde, en los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con un PGOU, 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 a lo aprobado inicialmente.

A su vez, el artículo 169.4 del RUCyL dispone que "La aprobación de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico debe ajustarse al procedimiento establecido para la aprobación de los instrumentos que se modifican, con las excepciones señaladas en los artículos siguientes".



El artículo 170 del RUCyL establece que “En los Municipios que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana adaptado a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, corresponde al Ayuntamiento la aprobación definitiva de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico que no afecten a la ordenación general definida en el planeamiento general vigente, conforme a los artículos 153 a 158 y 165”.

En el presente caso se ha seguido el procedimiento de tramitación adecuado:

- Obran en el expediente los preceptivos informes requeridos por los artículos 52.4 de la LUCyL, 153 del RUCyL y 5 de la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016..

Respecto al informe de la Agencia de Protección Civil, este solo es exigible cuando se afecte a áreas sometidas a riesgos naturales o tecnológicos delimitadas por la administración competente para la protección del riesgo (en otro caso, se hará constar la ausencia de afección en la memoria del instrumento), tal como dispone el artículo 5 de la Orden FYM/238/2016, de 4 de abril. En el punto 4 de la Memoria vinculante se indica que el ámbito de este documento no está afectado por áreas sometidas a riesgos naturales o tecnológicos que hayan sido delimitadas por la administración competente para la protección del riesgo, por lo que el citado informe no es exigible.

- Se ha producido la aprobación inicial de la modificación por el Pleno del Ayuntamiento, de conformidad con lo señalado en el artículo 123.1.i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y por mayoría absoluta, de acuerdo con el apartado segundo del citado artículo.

- Se ha sometido a información pública por un periodo de dos meses, de acuerdo con los artículos 52.2.b) de la LUCyL y 155.2.a) del RUCyL.

- Se ha emitido informe ambiental estratégico de acuerdo con lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

La aprobación definitiva corresponde al Pleno del Ayuntamiento, de conformidad con los artículos 58.3.a) de la LUCyL y 170 del RUCyL, en relación



con los artículos 22.2.c) y 47.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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 de las comunidades. Estos enclaves contribuyen a conseguir el uso racional del suelo, favorecen un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, ofreciendo la posibilidad de contar con áreas de recreo, esparcimiento y convivencia. En las ciudades contribuyen, en fin, a la corrección natural de los factores contaminantes.

El artículo 56.1 de la LUCyL mantiene el principio de vigencia indefinida de los planes, pero ello no implica que un plan 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 solo 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 solo 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, su protección



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 LUCyL 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 LUCyL determina actualmente que "La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad



similar". Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 del RUCYL sobre "Modificaciones de espacios libres y equipamientos"

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

4ª.- El ámbito de la modificación puntual, en lo referente a la modificación de los artículos 245, 246 y 368 del PGOU, abarca la totalidad de las parcelas calificadas de acuerdo con la Ordenanza 9 , como de uso Terciario Hostelero (TH) del término municipal de xxx1 y en lo referente a la modificación de la ordenación detallada afecta a la parcela catastral vvvv, a la parcela colindante de sistema local de espacio libre público EL-UC7-14 y al sistema local de viario público correspondiente a la calle ccc3.

Sentado lo anterior, ha de analizarse su justificación y su incidencia en la ordenación de los espacios libres.

A) En orden a su justificación, de acuerdo con lo expresado en el artículo 169.3.b) del RUCYL, la modificación del planeamiento deberá "Contener los documentos necesarios para reflejar adecuadamente sus determinaciones y en especial los cambios que se introduzcan en las determinaciones vigentes, incluyendo al menos un documento independiente denominado Memoria vinculante donde se expresen y justifiquen dichos cambios, y que haga referencia a los siguientes aspectos:

»1º- La justificación de la conveniencia de la modificación, acreditando su interés público.

»2º- La identificación y justificación pormenorizada de las determinaciones del instrumento modificado que se alteran, reflejando el estado actual y el propuesto.



»3º- El análisis de la influencia de la modificación sobre el modelo territorial definido en los instrumentos de ordenación del territorio vigentes y sobre la ordenación general vigente”.

En este caso, la Memoria vinculante hace referencia a los motivos de interés público que amparan la actuación, a las determinaciones del instrumento que se alteran y a la influencia de la modificación sobre el modelo vigente, lo que permite considerar que en el expediente se da cumplimiento a la exigencia formal de motivación que establece el citado artículo 169.3 del RUCYL con el fin de facilitar el control de sus determinaciones.

El informe técnico emitido por el arquitecto municipal el 25 de julio de 2019 considera que el documento presentado por los promotores cumple lo prescrito en el artículo 169.3.b) del RUCyL, al contener los documentos necesarios para reflejar los cambios que se introducen en las determinaciones vigentes. Expresamente señala: “Contiene el documento denominado Memoria vinculante que expresa los cambios y hace referencia a:

»1º. En el punto 1 de la memoria vinculante se justifica la conveniencia de la modificación y se acredita su interés público.

»2º. En el punto 2 de la memoria vinculante se identifican y justifican de forma pormenorizada las determinaciones del instrumento modificado que se alteran y junto con los planos del documento reflejan el estado actual y el propuesto.

»3º. En el punto 3 de la memoria vinculante se indica que no supone alteración sobre el modelo territorial definido en los instrumentos de ordenación del territorio ni sobre la ordenación general vigente”.

Tal conclusión se alcanza tras la transcripción de los argumentos de conveniencia, oportunidad e interés público de las modificaciones que refiere la Memoria vinculante.

En relación con la modificación de las determinaciones contenidas en los artículos 245, 246 y 368 del PGOU, la Memoria vinculante, en su punto 1 A, dispone que se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:



»1. Recuperar la situación de conforme con el planeamiento de los establecimientos de alojamiento hotelero (Hoteles, Hostales, Pensiones,...) existentes en la ciudad que, por aplicación del régimen de usos establecido en art. 368 del PGOU estarían en situación de 'disconformes con el planeamiento'. Efectivamente se trata de que numerosas instalaciones hoteleras que existen en nuestra ciudad, en ocasiones desde hace muchísimos años y que cuentan con todas las autorizaciones administrativas necesarias, no sufran un perjuicio injustificado de la situación urbanística sobrevenida de la disconformidad con el planeamiento, que derivaría de las previsiones contradictorias y erróneas del mencionado artículo del PGOU al regular los Grados y Categorías del uso terciario hostelero, proponiéndose una nueva regulación del uso característico y sus usos compatibles.

»2. De esta forma se pretende que sobre las fincas o inmuebles afectadas por las determinaciones del art. 368 (régimen de usos Terciario hostelero) se permita la ejecución de nuevas construcciones, la ampliación de las existentes o su reforma, sin que resulten impedidas por la errónea determinación como uso característico en el Grado 1º, la Categoría 1º (instalaciones de menos de 50 m² útiles y 8 camas).

»3. Clarificar la terminología del art. 245, separando netamente el uso hotelero del de restauración, aclarar lagunas de sus redacciones y dotar de contenido a la categoría 4ª.

»4. En definitiva favorecer la actividad turística hotelera instalada en la ciudad y promover la implantación de nuevas instalaciones hoteleras sobre las parcelas libres que así califica con uso Terciario Hostelero (TH) el PGOU, lo cual ha de redundar en mayor actividad económica y en la necesaria variedad de usos de suelo facilitados por la actividad urbanística y del planeamiento.

»5. Mantener el resto de determinaciones de ordenación detallada.

»6. No alterar en modo alguno las determinaciones de ordenación general.

»Como resumen la reforma de los artículos 245, 246 y 368 en la medida que afecta a todo el término municipal y que corrige situaciones de



disconformidad con el planeamiento injustificadas, su interés es pues para el bien de toda la ciudad y por lo tanto se trata de un interés público”.

Sobre la modificación de determinaciones de ordenación detallada (aumento de edificabilidad y ocupación) de la parcela TH de la Unidad Urbana nº 7 Nueva xxx1, situada en la Avda. de ccc1 nº 18 c/v Avda. ccc2 nº 42, xxx1, en el punto 1 B de la Memoria vinculante se señala que “Si bien se trata de modificar la ordenación detallada de una parcela privada en concreto, el interés público viene acreditado puesto que el PGOU habilita esta posibilidad en el art. 365, no solo para la parcela que nos ocupa sino para todas con la misma calificación a esta en la ciudad.

»Se trata por lo tanto no de un interés particular sino de desarrollar el urbanismo según las reglas establecidas por el PGOU para el conjunto de la ciudad, de tal forma que cualquier otra instalación hotelera de la ciudad puede aumentar su edificabilidad en las mismas condiciones cumpliendo los requisitos impuestos por el PGOU para todas las instalaciones hoteleras de la ciudad.

»Por lo tanto, para las parcelas calificadas como TH está permitido ampliar la edificabilidad, previa la tramitación de un Estudio de Detalle y en las condiciones establecidas en el art. 365.1º del PGOU de 2008. En concreto, la letra b) del precepto permite, cuando la ocupación de la parcela sea inferior al 50 % de su superficie, un único incremento de dicha ocupación, siempre que sea inferior (sic) al 20 % de la ocupación existente.

»Por ello, teniendo en cuenta que en 2006 la propiedad de la finca solicitó realizar una ampliación de las actuales instalaciones del complejo ‘Hotel qqqq, que afectaba al salón de actos (bajo rasante) y a unas carpas y otras construcciones auxiliares que se querían transformar en construcciones de carácter permanente, se propone ahora tramitar la presente modificación del PGOU de 2008 para ampliar la edificabilidad asignada a la parcela, todo ello sin modificar determinación alguna de ordenación general. Dicha ampliación de la edificabilidad, fue pretendida por los promotores en el año 2008, mediante la presentación de un Estudio de Detalle sobre la finca urbana ‘Complejo Hotel qqqq’ que no llegó a aprobarse”.



En cuanto a la totalidad de la propuesta descrita en el punto 1 C de la Memoria vinculante, se considera que contribuye a la "realización de actividades de utilidad pública", como exige el artículo 48.3º de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, y se orienta a la consecución de los objetivos de la actividad urbanística pública recogidos en los siguientes apartados del artículo 5 del RUCyL:

»b) Establecer una ordenación urbanística para los municipios de Castilla y León, guiada por el principio de desarrollo sostenible, que favorezca:

»2º El progreso social y económico, mediante la modernización de infraestructuras y equipamientos y la regulación del uso del suelo para favorecer la funcionalidad del tejido productivo, la atracción de nuevas inversiones y la capacidad de incorporar las innovaciones tecnológicas".

»c) Impedir la especulación del suelo, en cuanto perjudica el acceso a la vivienda, la creación de suelo para actividades productivas y la disposición de nuevas dotaciones urbanísticas.

»d) Asegurar la participación de la comunidad, representada por el Ayuntamiento, en las plusvalías que genere la propia actividad urbanística pública".

El cumplimiento de los objetivos descritos permite considerar cumplida formalmente la exigencia de justificación del interés público en el documento presentado.

B) Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, el artículo 172 del RUCyL dispone lo siguiente:

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



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

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

En este caso, la Memoria vinculante (punto 2 B) y los informes técnicos consideran que se han observado las disposiciones vigentes relativas a la ordenación de los espacios libres existentes o previstos en el planeamiento.

El artículo 173.1.b 1º) del RUCYL establece: “(...) Para la aprobación de las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico que aumenten el volumen edificable o el número de viviendas previstos, o que cambien el uso del suelo, debe hacerse constar en el expediente la identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a la aprobación inicial de la modificación, y deben incrementarse proporcionalmente las reservas de suelo para espacios libres públicos y demás dotaciones urbanísticas situadas en la unidad urbana donde se produzca el aumento, o en un sector de suelo urbano no consolidado o urbanizable colindante. A tal efecto:

»b) En el resto del suelo urbano consolidado, debe exigirse un incremento de las reservas cuando aumente el número de viviendas en 5 ó más, o cuando aumente el volumen edificable de forma que la superficie edificable con destino privado se incremente 500 metros cuadrados o más. En tal caso debe aplicarse el más restrictivo de los siguientes módulos:

»1º- Cuando se aumente la superficie edificable, por cada 100 metros cuadrados de aumento debe exigirse una reserva de 20 metros cuadrados de suelo para espacios libres públicos, más una plaza de aparcamiento de uso público”.

De acuerdo con el artículo 41 del RUCyL la cesión de estos terrenos es obligatoria y gratuita.



En la modificación puntual que se analiza, la edificabilidad se incrementa en 1.300 m² (pasa de 10.428,73 m²c a 11.728,73 m²c) y la ocupación se incrementa en 1.145,25 m²s (pasa de 5.726,26 m²s a 6.871,51 m²s). Se ha previsto un incremento de la superficie destinada a espacio libre público de 260 m²s (20 m²s/100m²c) y de 133,37 m²s de viario público en los que tienen cabida 14 plazas de aparcamiento de uso público con una plaza para personas con movilidad reducida (superior al mínimo de 1 plaza de aparcamiento de uso público/100m²c del artículo 104 del RUCyL, que daría lugar a 13 plazas de aparcamiento) ubicadas en la Unidad Urbana 7, donde se produce el aumento. El incremento de superficie destinado a espacio libre público se realiza mediante la cesión de 260 m²s de la parcela "Hotel qqqq" situados junto al espacio libre del sistema local EL-UC7-14 colindante.

El incremento de la superficie de espacios libres públicos se propone en espacio libre público colindante del sistema local, designado como EL-UC7-14 y la del viario para las plazas de aparcamiento, para hacerlas accesibles, junto a la calle ccc3. Estas cesiones se justifican debidamente puesto que los terrenos cumplen con la condición de encontrarse en la unidad urbana donde se produce el incremento de edificabilidad. Además, se incrementa la superficie del espacio libre público colindante EL-UC7-14 dando lugar a un espacio mayor.

Para la ubicación de la superficie destinada a las 14 plazas de aparcamiento en el lugar indicado, se hace preciso modificar la calificación del espacio libre público (sistema local EL-UC7-14) en una superficie 133,37 m², en la parte del mismo situada junto a la calle ccc3 para garantizar su funcionalidad, otorgándole la calificación de viario, superficie que se compensa con una superficie idéntica que hoy forma parte de la finca parcela TH de la Unidad Urbana nº 7 ("Polígono Residencial Nueva xxx1", antigua parcela D-4), sita en la Avenida de ccc1 nº 18 c/v Avenida ccc2 nº 42 (finca que nos ocupa) y que se cede, calificándose como espacio libre público y añadiéndose al EL-UC7-14.

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



III CONCLUSIONES

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

1º.- La diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres previstos en la propuesta de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 para la modificación parcial de la redacción de sus artículos 245, 246 y 368 y para la modificación de la ordenación detallada para la regulación de la edificabilidad y la ocupación de la Parcela TH de la Unidad Urbana nº 7 (Polígono Residencial Nueva xxx1) sita en la Avda. ccc1 nº 18 c/v a la Avda. ccc2 nº 42 de xxx1, cumple la exigencia formal de motivación y la de sustitución de los que se eliminan por otros de superficie y funcionalidad similar, establecidas en la normativa urbanística conforme a los artículos 169.3.b) y 172 del RUCYL.

2º.- Procede aprobar la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 para la modificación parcial de la redacción de sus artículos 245, 246 y 368 y para la modificación de la ordenación detallada para la regulación de la edificabilidad y la ocupación de la Parcela TH de la Unidad Urbana nº 7 (Polígono Residencial Nueva xxx1) sita en la Avda. ccc1 nº 18 c/v a la Avda. ccc2 nº 42 de xxx1, en lo que se refiere a los espacios libres previstos.

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