



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera
Sr. Herrera Campo, Consejero y
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de septiembre de 2022, ha examinado el *expediente de modificación del estudio de detalle de la Unidad de Actuación Integrada cccc, del Plan General de Ordenación Urbana del xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 268/2022

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 19 de mayo de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de modificación del estudio de detalle de la Unidad de Actuación Integrada cccc, del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha de 27 de mayo de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 268/2022, 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 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. Herrera Campo.

Primero.- El 12 de febrero de 2021 D. yyy1, representado por D. yyy2, presenta ante el Ayuntamiento de xxx1 un documento de modificación del estudio de detalle aprobado asociado a la unidad de actuación integrada U.A.I. cccc del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, redactado por el arquitecto D. yyy2.

La memoria vinculante de la propuesta señala que la modificación tiene por objeto "normalizar la definición tipológica de las (3) parcelas al



norte del vial, reubicando la parcela destinada a zonas verdes (espacios libres públicos)”, sin conllevar aumento de suelo edificable, lo que haría necesario incrementar los espacios libres públicos.

Segundo.- El 22 de febrero siguiente el arquitecto D. yyy3 (Servicio de Asistencia Técnica Urbanística del Ayuntamiento) emite un informe, en el que concluye lo siguiente:

»Se debe modificar la denominación del documento limitándose a indicar que se trata de una `Modificación del Estudio de Detalle´.

»Se debe ampliar la Memoria Vinculante incorporando las justificaciones que acrediten la conveniencia de la Modificación y su interés público.

»Una vez subsanados los aspectos anteriores, puede informarse favorablemente el documento, procediéndose a su tramitación. La modificación se tramitará según lo recogido en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Castilla y León y 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.

»La aprobación definitiva de la modificación corresponde al Ayuntamiento de xxx1, al no afectar el documento a la ordenación general”.

Tercero.- Tras el requerimiento de subsanación de tales deficiencias, el 13 de marzo de 2021 se presenta el documento de la modificación propuesta, en el que se incorpora la subsanación de las deficiencias advertidas.

Cuarto.- Mediante Providencia de Alcaldía de 11 de marzo se solicita informe a la Secretaría sobre el procedimiento aplicable y la normativa a seguir para tramitar la referida modificación de la ordenación detallada incluida en el Plan General de Ordenación Urbana.

El informe se emite el 22 de marzo.

Quinto.- Mediante Providencia de Alcaldía de 24 de marzo se solicitan informes sectoriales, previos a la aprobación inicial, a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, a los servicios territoriales de Medio Ambiente y



Fomento de xxx2, a la Subdelegación de Gobierno, a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Diputación Provincial de xxx2.

Sexto.- Obran en el expediente los siguientes informes:

- La Subdelegación de Gobierno informa "(...) que el instrumento de planeamiento objeto del presente informe no afecta a la infraestructura energética básica, es decir, la relativa a los oleoductos, gaseoductos de la red básica del Estado y grandes redes de transporte de energía eléctrica".

- La Confederación Hidrográfica del Duero informa favorablemente la propuesta de modificación del estudio de detalle.

- El Servicio Territorial de Medio Ambiente mantiene que "La modificación propuesta afecta a una única parcela de 16.361 m² situada en suelo urbano sin consolidar, en una zona en la que no existen figuras específicas de protección de medio natural de carácter territorial.

»El alcance de la modificación del estudio de detalle se ciñe a la Unidad de Actuación Integrada 8. Por ello no es previsible que dicho estudio de detalle cause afecciones significativas a elementos de medio natural cuya gestión o protección sean competencia de este Servicio Territorial".

- La Diputación Provincial de xxx2 informa favorablemente la modificación propuesta, ya que la misma "no cuenta con propiedades afectadas en la delimitación del entorno mencionado y que la actuación urbanística planteada no afecta de forma negativa a ninguna de las carreteras provinciales que discurren por el entorno de la actuación".

- La Comisión Territorial de Patrimonio Cultural emite informe favorable a la modificación propuesta, y recuerda que "en virtud del artículo 93.2 del Reglamento se habrá de incluir la ficha del Catálogo que recoge las afecciones establecidas en el Plan General de Ordenación Urbana".

- El Servicio Territorial de Fomento informa desfavorablemente la modificación propuesta, por no cumplir con las determinaciones del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCyL). Mantiene que "Al plantearse una modificación que afecta al espacio libre se debe cumplir con la reserva de suelo prevista en el artículo 105 RUCyL en el que se especifica que al establecer la ordenación detallada



de los sectores de suelo urbano no consolidado la reserva para el suelo del sistema local de espacios libres públicos debe alcanzar al menos:

»- Reserva de suelo para espacios libres públicos: 15 m² de suelo por cada 100 m² edificables. 15 % de 7.812.30 = 1.171,85 m².

» La reserva prevista es de 720,64 m² por lo que no cumple con la reserva mínima establecida”.

- La Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental informa sobre si la modificación de la ordenación detallada debe o no ser objeto de evaluación estratégica simplificada, en los siguientes términos: “el referido plan o programa 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 2/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental”.

- La Agencia de Protección Civil informa favorablemente la modificación propuesta.

Séptimo.- A la vista de los anteriores informes, y en particular del emitido por el Servicio Territorial de Fomento, se presenta una corrección de reparos que se incorpora a la modificación del estudio de detalle, que se somete nuevamente a informe de dicho Servicio Territorial, a fin de continuar con la tramitación del procedimiento.

Octavo.- La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento, en sesión celebrada el 20 de septiembre de 2021, acuerda aprobar inicialmente la modificación del estudio de detalle de la UAI-8 cccc, del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1.

Asimismo, acuerda abrir un periodo de información pública de un mes, y notificar personalmente a los propietarios y demás interesados directamente la modificación del estudio de detalle.

Noveno.- El 18 de octubre se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León el anuncio por el que se abre periodo de información pública, anuncio que se publica asimismo en el tablón de edictos del Ayuntamiento desde el 19 de octubre al 19 de noviembre de 2021, y en el Diario de xxx3, este último con fecha de 11 de octubre de 2021.



Décimo.- El 25 de octubre de 2021 D. yyy4 solicita la paralización del plazo para realizar la modificación del estudio de detalle del PGOU en la UAI-8, hasta la celebración de la reunión explicativa que pide.

Undécimo.- El 11 de noviembre siguiente D. yyy5 presenta alegaciones al acuerdo de aprobación inicial, en las que pone de manifiesto que la modificación del estudio de detalle adolece de falta de motivación evidente y que no está justificado el interés público que debe presidir toda modificación del planeamiento. Añade que parece que con la modificación aprobada inicialmente se está buscando legalizar una serie de actuaciones contrarias al planeamiento, concretamente una serie de obras ilegales.

Por ello, solicita que se deje sin efecto la aprobación inicial, manteniendo la ordenación existente, y se tomen las medidas necesarias para restaurar la legalidad, con las sanciones que legalmente procedan.

Duodécimo.- El 24 de noviembre el Servicio Territorial de Fomento emite nuevo informe, en el que hace referencia a su anterior informe de 14 de mayo desfavorable a la modificación propuesta, así como a la documentación presentada para subsanar las deficiencias advertidas, con base en la cual procede a informar nuevamente en sentido desfavorable, por no cumplir con las determinaciones del RUCyL.

Se mantiene en el informe que no se justifica adecuadamente que el ámbito constituya un espacio urbano vulnerable susceptible de actuaciones de rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbana, lo cual permitiría reducir la reserva de espacios libres públicos en un 50 %, puesto que, según este Servicio, la cuantía de espacios libres públicos que contenga la modificación ha de ser la que esté prevista en la legislación actual, y no la que tenía en el momento de su redacción.

Se recuerda en el informe que la modificación puntual de un estudio de detalle no es el instrumento urbanístico adecuado para establecer una actuación de regeneración urbana, la cual debería definirse mediante una modificación puntual del Plan General o mediante un Plan de Reforma Interior.

Decimotercero.- El 7 de diciembre de 2021 los servicios técnicos municipales emiten informe en el que se concluye:



“A la vista de los informes sectoriales y de las alegaciones recibidas, se señala lo siguiente:

»- Para que pueda preparar la modificación puntual esta ha de ampliar la cuantía de los espacios libres públicos hasta alcanzar la superficie requerida, bien junto a los propuestos (sobre las parcelas 2 y 3) o bien sobre cualquier otro emplazamiento, siempre que cumpla con las condiciones exigidas en cuanto a funcionalidad y superficie. Asimismo, se debería ampliar la Memoria Vinculante incorporando las justificaciones que acrediten la conveniencia de la Modificación y su interés público.

»- La Corporación debe valorar la idoneidad de la redacción de una modificación puntual o un plan especial de reforma interior del que se derive la necesidad de establecer una actuación de regeneración urbana de la zona. A juicio de este técnico, dicha decisión debería formar parte de revisión general del planeamiento, estudiando el conjunto del suelo urbano, atendiendo a las especialidades características de cada ámbito, y con la adopción de criterios comunes para todos los casos. Se realiza esta observación puesto que se tiene conocimiento de otras zonas degradadas o que merecen atención especial como la zona de bodegas, entre otras.

»La aprobación definitiva de la modificación corresponde al Ayuntamiento de xxx1, al no afectar el documento de ordenación general”.

Decimocuarto.- En el mismo mes se presenta una modificación del estudio de detalle de la UAI-8 cccc, con el fin de subsanar los defectos puestos de manifiesto en el informe desfavorable emitido por el Servicio Territorial de Fomento.

Decimoquinto.- Obra en el expediente el documento ambiental estratégico referido a la modificación propuesta.

Decimosexto.- El 30 de marzo de 2022 el Servicio Territorial de Fomento emite informe favorable, al cumplirse en la última propuesta de modificación presentada con lo dispuesto en los artículos 105 y 172 del RUCyL, en relación con los espacios libres públicos.

Decimoséptimo.- El 5 de abril siguiente el Servicio de Asistencia Técnica Urbanística al Ayuntamiento informa favorablemente la modificación del estudio de detalle en lo que afecta a las determinaciones del PGOU vigente.



Decimoctavo.- El 25 de abril de 2022 el Pleno acuerda aprobar provisionalmente la segunda modificación del estudio de detalle de la UAI-8 cccc, previa propuesta de la Alcaldía de 6 de abril.

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

Decimonoveno.- Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo, de 8 de junio de 2022, se requiere al Ayuntamiento, con suspensión del plazo para emitir el dictamen, para que se complete el expediente con la propuesta de resolución de la aprobación definitiva de la modificación planteada.

Recibida la documentación solicitada, se reanuda el plazo para emitir dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León emite dictamen en el presente procedimiento con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en los artículos 4.1.i).6º -que se refiere a la "Modificación de los planes urbanísticos cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos"- y 19.2 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo la competencia a la Sección Segunda, de acuerdo con lo establecido en el apartado tercero, 2.d) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014 del Pleno del Consejo Consultivo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

2ª.- La competencia para la aprobación definitiva corresponde al Ayuntamiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55.1 y



58.3.a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL) y 170 del RUCyL.

En cuanto al procedimiento seguido para la aprobación del estudio de detalle, este Consejo Consultivo considera que se han observado, en líneas generales, las prescripciones legalmente establecidas.

El artículo 58.3 e) de la LUCyL dispone que "En las áreas con uso predominante industrial, logístico o vinculado a otras actividades productivas, los trazados viarios y terrenos dotacionales que no tengan consideración de sistema general, así como las estructuras parcelarias, podrán ser modificados mediante un Estudio de Detalle, siempre que se respeten los estándares urbanísticos con los que fue aprobado el sector".

Por otro lado, la letra c) del citado artículo 58.3 de la LUCyL dispone que "La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar, salvo cuando, en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución".

En este sentido pueden citarse tanto la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2000 (que cita otras resoluciones anteriores del mismo Tribunal), como la Sentencia de 30 de enero de 2003, en la que se señala que "(...) en una clara línea protectora de las zonas verdes la Jurisprudencia ha sido especialmente rigurosa en esta materia, habiendo declarado, por ejemplo en la Sentencia de la sala 3ª del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1991, que existe una «prohibición terminante» de llevar a cabo cualquier modificación del planeamiento que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres sin ajustarse a las reglas de competencia y procedimiento establecidas en el artículo 50 TRLS de 1976, prohibición que opera «con independencia de su alcance cuantitativo» y que se extiende incluso a los supuestos de simple permuta de superficie".

En relación con la modificación objeto de dictamen se han llevado a cabo, entre otras, las siguientes actuaciones:

- La aprobación inicial y el sometimiento a información pública, a través de la inserción de los correspondientes anuncios en el Boletín Oficial



de Castilla y León, en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, presentándose alegaciones que han sido objeto de examen y contestación por la Administración.

- Se recabaron los informes exigidos por el apartado 4 del artículo 52 de la LUCyL y el artículo 153.1 del RUCyL.

- La aprobación provisional, así como la propuesta de aprobación definitiva de la modificación, que corresponderá al Pleno de la Corporación.

- Consta informe sobre la adecuación de la legalidad y oportunidad del estudio de detalle.

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

En definitiva, puede concluirse que, con arreglo a la normativa precitada, se han observado sustancialmente las prescripciones legales establecidas, en relación con la modificación objeto de dictamen.

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 aquella. Dicha intervención viene justificada por las funciones esenciales que cumplen las zonas verdes y espacios libres en el desarrollo de la vida humana en los núcleos de población.

Estos enclaves contribuyen a conseguir el uso racional del suelo, impidiendo, en su caso, la masificación; favorecen un adecuado desarrollo de la convivencia y la vida ciudadana, facilitando la preservación del medio ambiente y el paisaje en los núcleos urbanos y ofreciendo la posibilidad de contar con áreas de esparcimiento, entre otras funciones de interés público.

El artículo 56.1 de la LUCyL 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 8 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 CE, 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, la protección de las zonas verdes encuentra amparo en las previsiones constitucionales, concretamente en lo dispuesto en el artículo 45 CE, 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, así como de este Consejo Consultivo.

El artículo 58.3.c) de la LUCyL en la redacción actual, dada por el número ocho del artículo 7 de la Ley 7/2014, 12 septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, dispone: “La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar, salvo cuando, en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución”. Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 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 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 su justificación y su incidencia en la ordenación de las zonas verdes y espacios libres.

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 esta, 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 solo en relación con la defensa de las zonas verdes y espacios libres y el interés público que representan.

En el presente caso, el informe técnico del Servicio Territorial de Fomento de 30 de marzo de 2022 considera suficientemente justificada la legalidad y oportunidad de las determinaciones de la modificación pretendida, y recoge que se modifica la ordenación detallada del siguiente modo:

“En la modificación se sustituye el espacio libre público propuesto por dos nuevas parcelas edificables y tres parcelas edificables propuestas pasan a ser el nuevo espacio libre público, sin diferencias relativas a la accesibilidad o ubicación dentro de su ámbito.

»Como consecuencia el suelo objeto de posible edificación pasa de 12.307,62 m² a ser de 11.891,25 m² teniendo la ordenación detallada una vivienda menos de las inicialmente previstas. La edificabilidad total pasa de los inicialmente previstos (incluido equipamiento) 7.821,51 m² a ser de 7.579,13 m², por lo que la reserva de espacios libres públicos conforme determina el artículo 105 del RUCyL debe ser de:

$$\gg 7.579,13 \text{ m}^2 \text{ edif.} \times 15 \text{ m}^2 \text{ de suelo} / 10 \text{ m}^2 \text{ edif.} = 1.136,87 \text{ m}^2.$$

»La reserva prevista es de 1.137,01 m² por lo que se cumple con la reserva mínima establecida, además de lo dispuesto en el artículo 172 del RUCyL relativo a las modificaciones de espacios libres públicos, puesto que la ordenación detallada inicial disponía de un espacio libre público de 720,64 m².

A) En cuanto a la justificación de la modificación objeto de consulta, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1986 incide en que “la concreción de lo que sea el interés general corresponde en principio a la Administración y esta debe prosperar mientras no se demuestre que infringe el ordenamiento o está viciada de desviación de poder”.

En orden a su justificación, la Memoria vinculante expresa que la modificación del estudio de detalle asociado a la U.A.I-8 denominada cccc se realiza “de cara a normalizar la definición tipológica de las parcelas al norte



del vial, reubicando la parcela destinada a zonas verdes (espacios libres públicos) que esta tiene por objeto”.

Añade que la conveniencia, justificación e interés público de la modificación “se basa en la ordenación y equiparación de los desarrollos parcelarios mediante la normalización de la definición tipológica, y la homogeneización de la geometría de las parcelas en función de la tipología edificatoria, modificando aquellas que presentaban desarrollos intrincados que dificultaban su aprovechamiento.

»El Estudio de Detalle planteado no aumenta ni la ocupación ni la superficie edificable y reduce en una el número de viviendas, con lo que no es necesario incrementar la reserva de dotaciones urbanísticas conforme establece el artículo 173 del RUCyL”.

El informe técnico, emitido por el arquitecto técnico municipal en diciembre de 2021, considera suficientemente acreditado el interés público de la modificación pretendida, según se deriva del contenido de la Memoria vinculante.

En atención a todo ello, aparece formalmente justificado el interés general de la modificación, en el sentido exigido por el artículo 169.3.b) del RUCyL.

B) Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, el artículo 172.1 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.



»c) (...)».

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 solo 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 incluso 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.

Como recoge la Memoria vinculante "Se modifica el Estudio de Detalle aprobado por el que se plantea el desarrollo de la unidad. La remodelación afecta a la parcela reservada para zonas verdes y a las parcelas 1ª, 1B, 2, 3, 4, 5, 6 y 7. La parcela reservada a zonas verdes se reubica en la zona noroeste del sector, en la anterior ubicación de las parcelas 1ª, 1B, 2 y parcialmente de la parcela 3. Se reduce el número de parcelas en una, reubicándose dos parcelas, la nº 1 y la nº 2 en la anterior ubicación de la parcela reservada a zonas verdes, mientras que las parcelas 3, 4, 5, 6 y 7 se ajustan a la nueva ordenación en su anterior ubicación.

»Se mantiene la edificabilidad asignada a las parcelas 1ª, 1B y 2, cambiando la tipología unifamiliar aislada, normalizando la tipología de todas las parcelas ubicadas al norte del vial, que quedarán bajo esa ordenanza».

En virtud de todo lo expuesto, 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 o previstos 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 aprobación del estudio de detalle asociado a la U.A.I-8 denominada cccc, de las Normas Urbanísticas Municipales 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 el estudio de detalle referido, en lo que se refiere a los espacios libres previstos.

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