



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y  
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 31 de agosto de 2023, ha examinado *el expediente de modificación puntal de las normas urbanísticas municipales de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 360/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 26 de julio de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre la modificación puntual de las normas urbanísticas municipales: reordenación de la modificación puntual de planeamiento nº 5, creación de viviendas de promoción pública en la localidad de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 27 de julio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 360/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, 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. Ramos Antón.

**Primero.-** El 28 de enero de 2022 se aprobó inicialmente la modificación puntual número 6 de las Normas Urbanísticas de xxx1.

El 1 de febrero de 2022 se recibe en el Servicio Territorial de Fomento de xxx2 documentación de carácter técnico, remitida por el Ayuntamiento de xxx1 en relación con la modificación puntual de las normas urbanísticas municipales: reordenación de la modificación puntual de planeamiento nº 5,



creación de viviendas de promoción pública en dicha localidad, y en la que se solicita el informe preceptivo correspondiente al que se refiere el artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo). Este informe es evacuado el 6 de abril.

Se han solicitado por el Ayuntamiento y obran en el expediente los informes preceptivos emitidos por los siguientes organismos: Subdelegación del Gobierno en xxx2; Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León; Agencia de Protección Civil de la Junta de Castilla y León; Diputación Provincial de xxx2; Ministerio de Defensa; Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Junta de Castilla y León; Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital; Dirección General de Carreteras, Unidad de Carreteras en xxx2, del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Comisión Territorial de Patrimonio Cultural; y Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

Consta asimismo certificado emitido por la Secretaría municipal sobre el cumplimiento del trámite de información pública: se ha publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 7 de febrero de 2022, en el periódico nnnn el 2 de febrero de 2022, y en la sede electrónica del Ayuntamiento entre el 31 de enero y el 28 de febrero de 2022, sin que se hayan formulado alegaciones al texto.

**Segundo.-** El 10 de agosto de 2022 se aprueba provisionalmente la modificación puntual de planeamiento nº 6, reordenación de la modificación puntual de planeamiento nº 5, creación de viviendas de promoción pública, con las modificaciones derivadas de los informes sectoriales solicitados; se remite al Servicio Territorial de Fomento el expediente completo para su aprobación definitiva en virtud del artículo 160.1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante, Reglamento de Urbanismo), y se inicia el procedimiento para la tramitación de la modificación referida.

**Tercero.-** El 21 de octubre la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 (CTMAU) acuerda dictaminar favorablemente la aprobación definitiva de la modificación puntual, condicionado a la subsanación de las deficiencias expresadas en el fundamento de derecho octavo del acuerdo, y se concede un plazo de 15 días hábiles, a contar desde el siguiente a la



recepción del presente acuerdo, para la aportación de nueva documentación que incorpore las correcciones reseñadas en el apartado a) de la parte dispositiva del acuerdo.

**Cuarto.-** El 16 de marzo de 2023 el Ayuntamiento procede a aportar nueva documentación que incorpora las correcciones.

**Quinto.-** El 23 de marzo de 2023 la CTMAU certifica que se ha corregido el documento técnico y se han incorporado las determinaciones especificadas en el Acuerdo.

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.-** 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, 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 cuando así se establezca en las respectivas leyes.

**2ª.-** La competencia para la aprobación definitiva de la modificación urbanística que se propone corresponde, por razón de la población del municipio de xxx1, a la CTMAU, órgano competente de la Administración autonómica, a tenor de lo dispuesto en el artículo 160.1.a) del Reglamento de Urbanismo, y en el artículo 3.1.d) del Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las



Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

**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 de los núcleos de población. Estos enclaves contribuyen a conseguir un uso más racional del suelo, favorecen un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, facilitan un más cercano contacto con la naturaleza y ofrecen la posibilidad de contar con áreas de esparcimiento y vida social.

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 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 calificadas 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 las normas que se modifican, 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 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". Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario 9 en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo sobre "Modificaciones de espacios libres y equipamientos".

De este modo, el tradicional plus de control al que se sometían las modificaciones de las zonas verdes desde la óptica procedimental se ciñe ahora a la intervención preceptiva de este Consejo Consultivo en la



tramitación, de acuerdo con las funciones que le asigna su Ley reguladora, a través de la emisión del dictamen correspondiente, el cual, sin embargo, no es ya vinculante respecto a la solución a adoptar.

**4ª.-** Sentado lo anterior, la modificación objeto de dictamen requiere analizar su justificación y su incidencia en la ordenación de las zonas verdes y espacios libres.

A) En cuanto a la acreditación del interés público de la modificación propuesta, el punto 1.9 de la memoria vinculante señala lo siguiente:

“Se acredita por lo tanto el interés público, en:

»Ampliar el objetivo de contribuir a mejorar en el problema del acceso a la vivienda en el municipio con la dotación municipal de suelo para el desarrollo vivienda con algún tipo de protección. Mejora en la ordenación de los espacios públicos destinados a viales y Espacios libres.

»Facilitar el derecho de la población a edificar las parcelas de suelo urbano en los casos en que no puede verse satisfecho este derecho, a la vez que se adecua el municipio a una situación generalizada, en nuestro país, de demanda de vivienda unifamiliar de carácter adosado.

»Ampliación del índice de variedad tipológica, posibilitando la inclusión de la tipología demandada de vivienda adosada en los futuros desarrollos. Se tiene también en cuenta la influencia del aspecto económico en la mejora de las posibilidades de acceso a la vivienda, dada la reducción proporcional del precio de la vivienda adosada respecto de la aislada, abarcando esta posibilidad a un sector mayor de población”.

El propio acuerdo de la CTMAU de 21 de octubre de 2022 señala: “A la vista de la justificación que se realiza en el documento y que la iniciativa es del propio Ayuntamiento se considera que queda justificado el interés público”.

B) Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León dispone lo siguiente: “La aprobación de las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico que alteren los espacios libres públicos o los equipamientos públicos, tanto existentes como previstos en el planeamiento, requiere que la superficie de espacio libre o de equipamiento que se destine a otro uso sea sustituida por una nueva



superficie con la misma calificación y equivalente superficie y funcionalidad, situada:

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

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

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

Por su parte, el artículo 58.3.c) de la Ley de Urbanismo determina 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 (...)”.

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 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.

En el supuesto sometido a consideración, el acuerdo de la CTMAU al que ya se ha hecho referencia establece: “Se justifica el cumplimiento del art. 173 del RUCyL, indicando que la modificación supone un aumento del número de viviendas de 7 previstas a 14 según la modificación presentada.





Por tanto, supone un incremento de espacios libres públicos de 140 m<sup>2</sup> y de 7 plazas de aparcamiento, que queda reflejado en los planos de ordenación propuestos.

»Al tratarse de una modificación que altera los espacios libres públicos se comprueba que la documentación presentada cumple con lo dispuesto en el artículo 172 del RUCyL y los nuevos espacios libres públicos tienen la misma superficie y funcionalidad que los sustituidos”.

En la memoria definitiva a este respecto se señala:

”Justificación del cumplimiento del artículo 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

»La nueva ordenación supone un aumento en la superficie de EL de 140 m<sup>2</sup>, debiendo contar con un total de 2.040 m<sup>2</sup>.

»Se produce una alteración en el original, reduciendo la superficie establecida y compensándola en la nueva zona verde creada. La superficie total es de 2.170 m<sup>2</sup>, superior a la exigida de 2.040 m<sup>2</sup>.

»Superficie EL original en el ámbito: 1.900 m<sup>2</sup>.

»Superficie EL1 original resultante en el ámbito: 1.260 m<sup>2</sup>.

»Superficie EL2 nuevo resultante en el ámbito: 510 m<sup>2</sup>.

»Superficie EL3 nuevo resultante en el ámbito: 400 m<sup>2</sup>.

»Superficie EL resultante en el ámbito: 2.170 m<sup>2</sup>.

»Por lo que se sustituye por una nueva superficie con la misma calificación y equivalente superficie y funcionalidad, situada en la misma unidad”.

La modificación propuesta queda así formalmente justificada en los diversos informes obrantes en el expediente, en los términos exigidos y se ajusta a lo dispuesto en el citado artículo 172 del Reglamento de Urbanismo.

En virtud de todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que en la modificación de los espacios libres públicos propuesta se han observado



las disposiciones vigentes relativas a la ordenación de los espacios libres públicos existentes o previstos en el planeamiento, tanto en lo que afecta a las superficies finales como a la equivalencia de funcionalidad, al estar situados en la misma unidad, conforme al artículo 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

### **III CONCLUSIONES**

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

**1º.-** La modificación puntual de planeamiento nº 6: reordenación de la modificación puntual de planeamiento nº 5, creación de viviendas de promoción pública en la localidad de xxx1, cumple la exigencia formal de motivación y la de sustitución de los espacios libres que se eliminan por otros de superficie y funcionalidad similar, establecida en la normativa urbanística conforme a los artículos 169.3.b) y 172 del Reglamento de Urbanismo.

**2º.-** Procede aprobar la modificación puntual referida, en lo que se refiere a los espacios libres previstos.

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