



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 14 de septiembre de 2022, ha examinado el expediente para la *modificación núm. 1 del plan parcial del sector "cccc"*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 428/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 2 de agosto de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente para la modificación núm. 1 del plan parcial del sector "cccc" del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 -texto refundido-, promovida por la Junta de Compensación del Sector.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 5 de agosto de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 428/2022, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, 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 a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** Consta en el expediente remitido que el Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, revisión-adaptación de 2004, que fue aprobado definitivamente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León mediante Orden FOM/59/2007, de 22 de enero (BOCyL de 23 de enero de 2007), y su modificación nº 1 (Puerto Seco), aprobada definitivamente mediante Orden FOM/1270/2009, de 4 de mayo (BOCyL de 15 de junio de 2009), clasifican los terrenos correspondientes al sector "cccc" como suelo urbanizable delimitado, calificándolos con uso predominante industrial.



El plan parcial del sector "cccc" fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento de xxx1 el 7 de abril de 2011 (BOCyL nº 97 de 20 de mayo de 2011).

El proyecto de actuación con determinaciones completas de reparcelación y básicas de urbanización fue aprobado por el Ayuntamiento de xxx1 el 24 de abril de 2015, y el proyecto de urbanización del sector se aprobó de forma definitiva el 9 de noviembre de 2020 (BOCyL nº 242 del 20 de noviembre de 2020).

**Segundo.-** Mediante Resolución de la Alcaldía 22 de febrero de 2022 se acuerda la aprobación inicial de la modificación nº 1 del plan parcial del sector "cccc", del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, promovida por la mercantil qqq1, S.A.U. en representación de la Junta de Compensación del Sector.

La resolución fue publicada en la nnnn de xxx1 el 25 de febrero, y en el BOCyL y en la web del Ayuntamiento el 2 de marzo, abriéndose un periodo de información pública hasta el 4 de marzo de 2022.

El 4 de marzo presentó alegaciones qqq2, S.A.U. (grupo Iberdrola), en las que indica que lo que figura en los apartados de energía eléctrica no se corresponde al último informe que se les envió en lo referente a infraestructuras eléctricas a realizar.

**Tercero.-** El 3 de febrero se consulta a la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental sobre la necesidad del trámite de evaluación de impacto ambiental y la continuidad de la vigencia de la declaración de impacto ambiental con la que ya cuenta el plan parcial cuya modificación se pretende.

El 19 de abril de 2022 la dirección general emite informe a la consulta efectuada, indicando la necesidad de una tramitación ambiental estratégica simplificada.

Mediante Orden MAV/850/2022, de 7 de julio, (BOCyL de 15 de julio de 2022) se formula el informe ambiental estratégico de la modificación, determinándose que, "siempre que se tengan en cuenta los informes de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental y de la Subdirección General de Planificación Ferroviaria, 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 estratégica ordinaria (...)"

**Cuarto.-** Como consecuencia del trámite ambiental exigido, se amplía el periodo de información pública al que se había sometido el documento de modificación, publicándose de nuevo el 16 de junio de 2022 en la nnnn de xxx1, en el BOCyL y en la web municipal.

Una vez finalizado el mencionado plazo el 18 de julio de 2022, no se han presentado nuevas alegaciones.

**Quinto.-** Igualmente consta en el expediente lo siguiente:

- El 9 de febrero la Subdelegación del Gobierno en xxx2 informa que la modificación planteada no afecta a la infraestructura energética básica, de competencia de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

- El 14 de febrero de 2022 la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León manifiesta que la modificación presentada no necesita ser informada, a salvaguarda de hallazgos causales de bienes del patrimonio cultural.

- El 9 de marzo la Junta de Gobierno de la Diputación Provincial de xxx2 informa favorablemente la modificación planteada, al no afectar a ninguna carretera de titularidad de la Diputación Provincial.

- El 8 de abril de 2002 la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana informa que no tiene inconveniente en que se continúe con la tramitación del expediente, condicionado a que se atiendan las consideraciones que se indican.

- El 13 de abril la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de la Junta de Castilla y León informa que se han corregido diversos aspectos y se ha mejorado la redacción del objeto de la modificación y de otras relativas a los índices de los diferentes usos, reflejando el estado actual y el modificado.

- El 6 de mayo el Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx2 manifiesta que el informe se emitirá dentro del trámite ambiental correspondiente.



- El 18 de mayo la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental emite informe desfavorable con indicación de aspectos que han de ser objeto de rectificación.

Tras el envío de un nuevo documento, el 21 de junio emite informe favorable, comunicado el día 23, en el que señala una serie de condiciones para el proyecto de urbanización.

**Sexto.-** El 25 de julio de 2022 el gerente de la Entidad Pública Empresarial Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de xxx1 informa, en relación con la tramitación inicial producida, que en el documento sometido a la aprobación definitiva se han incluido las subsanaciones y aclaraciones solicitadas en los informes sectoriales y se ha completado de forma favorable el trámite ambiental solicitado, considerando incluido y vinculante a todos los efectos el documento tramitado y las condiciones señaladas en la resolución de aprobación.

En consecuencia, propone estimar la alegación presentada por qqq2, S.A.U. e informar favorablemente la modificación (documento fechado en julio de 2022) promovido por la Junta de Compensación del Sector, por lo que considera que debe continuar su tramitación para la aprobación definitiva.

**Séptimo.-** En la misma fecha una técnico jurídico de la Entidad Pública Empresarial Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de xxx1, entre otras determinaciones, estima la referida alegación y aprueba definitivamente el documento denominado "Modificación nº 1 del plan parcial del sector 'cccc' del P.G.O.U. de xxx1. Texto Refundido", y su remisión a este Consejo Consultivo.

**Octavo.-** El 28 de julio el secretario general del Ayuntamiento informa sobre la tramitación realizada y señala la necesaria remisión al Consejo Consultivo de Castilla y León.

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 al Ayuntamiento, a tenor de lo dispuesto en el artículo 55.2 a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León: "La aprobación definitiva de los Planes Parciales y de los Planes Especiales que se ajusten a las previsiones del planeamiento general corresponde:

»a) En los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, 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 de lo aprobado inicialmente".

**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 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 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 eliminan por otros de superficie y funcionalidad similar, salvo cuando, en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución”. Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo sobre “Modificaciones de espacios libres y equipamientos”.

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

**4ª.-** Sentado lo anterior, la modificación objeto de dictamen requiere analizar 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, se señala en el título II de la memoria que esta tiene como fin primordial adaptar la ordenación a “las nuevas demandas que el mercado





logístico al que se destina el presente instrumento de planeamiento de desarrollo exige en la actualidad”.

La memoria, tras relatar los cambios producidos en la zona, manifiesta que “En las circunstancias actuales, ya que no se ha llevado a cabo el desarrollo de un proyecto municipal de abastecimiento a la zona oeste de xxx1 situada a la margen izquierda del xxx3, se hace necesario implantar un depósito de agua de uso exclusivo del sector. Se ubica en un extremo del equipamiento público, el cual para mantener su superficie obliga a modificar ligeramente su configuración a costa de la zona ferroviaria.

»Se ha considerado adecuado, alterar el reparto de la edificabilidad entre el uso industrial y el compatible de almacén escaparate y terciario (según ficha del P.G.O.U.), aumentando hasta el 80% la edificabilidad en el uso industrial y el 20 % en el compatible. También se ha establecido un índice de edificabilidad diferente al existente para las parcelas industriales ya que ha aumentado la superficie destinada a tal uso, sin haberse incrementado la edificabilidad total”.

**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 presente caso, en la modificación se han incrementado y reasignado las superficies de espacios libres dentro del sector, pasando de los 28.277 m<sup>2</sup> actuales a los 29.104 m<sup>2</sup> plasmados en el documento de modificación (título IV, capítulo IV.4.2 a) de la memoria vinculante. Asimismo se ha mantenido la misma superficie de equipamiento público de 47.130 m<sup>2</sup> (título IV, capítulo IV, 4.2.b) de la memoria vinculante.

Al respecto detalla la memoria vinculante que “los espacios libres se han dispuesto como estaban en el Plan Parcial vigente, en franjas periféricas y se ha aumentado ligeramente la superficie total, al incrementarse la ZV-1 por el desplazamiento del vial Calle V-este hacia el oeste para mejorar el talud que limita con los terrenos de la autovía A-66, aunque se disminuye por el sureste 147 m<sup>2</sup> que se incorporan a la Red Ferroviaria. Por tanto, en el expediente aparece acreditado que se establece una nueva ordenación de los espacios libres públicos y los equipamientos”.



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 de modo que las superficies finales de uno y otro suelo son idénticas y de equivalente funcionalidad, 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 diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres previstos en la modificación nº 1 del plan parcial del sector "cccc" del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 -Texto refundido-, 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 nº 1 del plan parcial del sector "cccc" del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 -Texto refundido-, en lo que se refiere a los espacios libres previstos.

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