



Sr. S. de Vega, Presidente y  
ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
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 1 de diciembre de 2022, ha examinado el *expediente de modificación del Plan Parcial "cccc"*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 589/2022**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 8 de noviembre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente relativo a la modificación mediante un estudio de detalle de los viales y parcelación del Plan Parcial "cccc".

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 10 de noviembre, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 589/2022, 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 la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. S. de Vega.

**Primero.-** Por Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de xxx1 de 19 de julio de 2022 se aprobó inicialmente el Estudio de Detalle de modificación Plan Parcial "cccc" que afecta a los viales y parcelación de este área industrial.

**Segundo.-** En el procedimiento constan los informes emitidos por la Secretaría del Ayuntamiento el 19 de julio; por el servicio de Infraestructuras y Obras de la Diputación Provincial de xxx2 el 1 de septiembre; por la Oficina Técnica de Asesoramiento a Municipios de la Diputación Provincial de xxx2 el



5 de septiembre; por el Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de la Junta de Castilla y León en xxx2 el 5 de septiembre; por la Confederación Hidrográfica del Duero el 7 de septiembre; y por la Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital el 9 de septiembre; todos ellos de 2022.

**Tercero.-** Mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de 27 de octubre de 2022, se formula el informe ambiental estratégico de este estudio de detalle, de acuerdo con la evaluación ambiental estratégica simplificada practicada según la Sección 2ª del Capítulo I del Título II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. En este informe se determina que "siempre que se tengan en cuenta las observaciones formuladas por el Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2, 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 prevista en la Sección 1ª del Capítulo I del Título II de la Ley de evaluación ambiental".

**Cuarto.-** El Estudio de Detalle fue sometido a los trámites de información pública durante un mes y de audiencia de 10 días a los propietarios e interesados directamente afectados por aquel. Según el certificado de la Secretaría del Ayuntamiento de 31 de agosto de 2022 "Solo se ha presentado escrito de D. yyyy en fecha de 26 de agosto de 2022, después de notificación personal como propietario, en representación de qqqq, S.L., en el que indican que precisamente no hacen ninguna alegación por no afectar a sus derechos o propiedades".

**Cuarto.-** El 8 de noviembre de 2022 se formula por el Alcalde informe propuesta de aprobación definitiva de la modificación puntual del Plan Parcial "cccc", mediante estudio de detalle.

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, 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 citado 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.-** De acuerdo con el artículo 55.1 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL) "La aprobación definitiva de los Estudios de Detalle corresponde 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". En términos similares se pronuncia el artículo 163.a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (RUCYL).

Su tramitación se somete a las determinaciones del capítulo V del Título II de la LUCYL y de los artículos 164 y 165 del RUCYL.

**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 humana de las ciudades. Estos enclaves contribuyen a conseguir el uso racional del suelo, impidiendo la masificación; favorecen un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, facilitando un más cercano contacto con la naturaleza y ofreciendo



la posibilidad de contar con áreas de esparcimiento; contribuyen, en fin, a la corrección natural de los factores contaminantes que invaden las ciudades.

El artículo 56.1 de la LUCYL mantiene el principio de vigencia indefinida de los planes, pero ello no implica que 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 sólo a simples expectativas, sino a titularidades dominicales. Los planes, dice la Sentencia de 19 de febrero de 1987, “no se trazan en función de los propietarios del suelo, sino de los ciudadanos y de las necesidades colectivas”.

Por tanto, las modificaciones del planeamiento parten de la legitimidad del *ius variandi*, otorgado a la Administración como medio de la adecuación normativa del suelo a las necesidades y conveniencias de futuro o como medio de corrección de imperfecciones o carencias del pasado.



La naturaleza y límites del *ius variandi*, cuya cobertura constitucional se encuentra en los artículos 33 y 45, son los derivados del hecho de que la Administración no incurra en errores fácticos o materiales, no observe los intereses generales o públicos –que deben estar siempre presentes en toda ordenación urbanística y en sus modificaciones–, no tenga en cuenta la función social de la propiedad o la seguridad jurídica, o incurra en desviación de poder (Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1998). Los derechos adquiridos por los propietarios, según el ordenamiento anterior, no constituyen un límite al nuevo planeamiento, debido al carácter estatutario del derecho de propiedad inmobiliaria y a la estructura jurídica dinámica y cambiante de la misma, razón por la que no cabe oponer al ejercicio del *ius variandi* el principio de seguridad jurídica, ni el contenido de los convenios urbanísticos celebrados.

La alteración del planeamiento se configura así no sólo como una facultad, sino como una verdadera obligación para la Administración competente, en caso de que las circunstancias concurrentes así lo demanden en aras a la mejor satisfacción de los intereses generales en la ordenación del territorio, tal y como ha declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de junio de 1995.

En el caso de modificaciones cualificadas como la que se dictamina, esto es, la constituida por una alteración de la ordenación que alberga especial relevancia, por suponer una diversa zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres dibujados por el plan que se modifica, la protección de las zonas verdes encuentra amparo en las previsiones constitucionales, concretamente en lo dispuesto en el artículo 45, en cuanto reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.

Este engarce constitucional ha servido de fundamento al tradicional principio de la intangibilidad de zonas verdes o espacios libres, el cual conlleva, ante todo, la necesidad de extremar el rigor en la tramitación de los procedimientos, 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 y de este Consejo Consultivo. El artículo 58.3.c) de la Ley de Urbanismo 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 eliminan por otros de superficie y funcionalidad similar". Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 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.-** 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 orden a su justificación, de acuerdo con lo expresado en el artículo 169.3.b) 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”.

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, de acuerdo con los informes técnicos incorporados al procedimiento, que en el expediente se da cumplimiento a la exigencia formal de motivación que establece el citado artículo 169.3 RUCYL con el fin de facilitar el control de sus determinaciones.

En cuanto a la justificación del interés público, el apartado 3 de la Memoria vinculante señala que lo que se pretende con el presente Estudio de Detalle es la modificación de un vial considerado en cualquier caso sistema local para que permita la creación de una parcela de grandes dimensiones que facilite la implantación de un uso de almacenaje–logístico sin que en ningún caso se alteren las determinaciones establecidas en el Plan Parcial que desarrolla el área Industrial. (...) y no supone un incremento de edificabilidad. Los aparcamientos y espacios libres que se encontraban vinculados o adscritos al vial serán trasladados a otra zona del Polígono Industrial de tal forma que no se altere ninguna determinación fijada en el Plan Parcial.

»Existe actualmente en tramitación la implantación de un proyecto industrial de grandes dimensiones y que favorecerá la creación de empleo y el desarrollo del sector y de las iniciativas empresariales en el polígono industrial y en la zona, (...) por lo que es de claro interés público realizar las operaciones para que por un lado faciliten el desarrollo de esas iniciativas, reduciendo viales que ya no son necesarios y por la creación de suelo de titularidad del ayuntamiento que puede venderse a las empresas que estén interesadas una vez descalificadas como viales y consideradas como parcelas patrimoniales o como sobrantes según el artículo 8.4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales”.



El apartado 4 de la memoria vinculante refleja el estado actual y el propuesto, detallando las determinaciones que se alteran respecto a los viales, aparcamientos, el equipamiento privado y las zonas verdes.

En cuanto a la influencia en la ordenación existente, la memoria vinculante refiere que no afectan a la modificación las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León ni los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, y entiende que "no será exigible el informe de la Agencia de Protección Civil ya que la modificación de viales (...) no afecta al conjunto del área industrial que ya fue objeto de informe cuando se elaboró el Plan Parcial y por tanto (...) se mantienen las mismas condiciones".

B) Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, el artículo 172 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, puede considerarse que se han observado las disposiciones vigentes relativas a la ordenación de las zonas verdes o espacios libres existentes o previstos en el planeamiento a la vista de los informes técnicos obrantes en el expediente, en particular, del emitido por el Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de la Junta de Castilla y León en xxx2 el 5 de septiembre de 2022, que no formula observación al contenido del estudio de detalle en este punto. Refiere el informe que "Se modifica de lugar la ubicación de espacios libres públicos del Plan Parcial. Se produce un incremento de superficie pasando de 927,20 m<sup>2</sup> existentes en el plan parcial a





1.826,60 m<sup>2</sup>. Los espacios libres EL-03 y EL-04 se crean para que sirvan como filtro a los aparcamientos de camiones situados en sus proximidades, tal y como servían los espacios libres eliminados. De la misma manera, el EL-02 sirve como filtro de fondo para el aparcamiento de turismos. Estos espacios libres se han intentado colocar en las zonas más próximas a los espacios libres eliminados”.

### **III CONCLUSIONES**

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

La diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos en el expediente de aprobación del Estudio de Detalle que modifica los viales y parcelación del Plan Parcial “cccc”, cumple la exigencia formal de motivación y la de mantenimiento de superficie y funcionalidad, establecidas en la normativa urbanística conforme a los artículos 169.3.b) y 172 del RUCYL.

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