



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 20 de julio de 2023, ha examinado *el expediente de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 226/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 25 de mayo de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, para la ordenación del entorno del estadio municipal de cccc.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 1 de junio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 226/2023, 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 al Consejero Sr. S. de Vega.

**Primero.-** El 23 de agosto de 2021 D. yyyy, en nombre y representación del Club Deportivo nnn1 S.A.D., solicita al Ayuntamiento de xxx1 el inicio de un expediente de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) para la ordenación del entorno del estadio municipal de cccc. La modificación afecta a determinaciones de ordenación general en el ED-5 "Estadio cccc" (modificación de categoría de suelo urbano consolidado a urbano no consolidado, transformación de suelo con uso de



residencial multifamiliar a uso de equipamiento; espacios libres y delimitación de unidades urbanas en suelo urbano consolidado), junto a determinaciones de ordenación detallada en el sector SUE- (R.9) "xxx1 Sur" (suelo con uso de equipamiento pasa a uso de espacio libre y, alienaciones en las entronques con los rotondas planteadas en el camino de cccc).

Así, consta en el apartado 3.4, "Resumen ejecutivo", de la memoria que "La modificación propuesta plantea ciertas modificaciones en la ordenación vigente que alteran la calificación de pequeños ámbitos del suelo.

»1. A) Se elimina el Estudio de Detalle ED5, este ámbito tiene una superficie de 16.385 m<sup>2</sup>, de los cuales 15.140,98 m<sup>2</sup> se transforman en Equipamiento y 1.303,06 m<sup>2</sup> se destinan a vial.

»B) Al eliminar el ED5, desaparecen 4.615 m<sup>2</sup> de Espacio Libre que deben ser reubicados, esta reubicación se realiza eliminando 4.615 m<sup>2</sup> de equipamiento del Sector R.9.

»C) A su vez, los 4.615 m<sup>2</sup> de suelo destinado a equipamiento del Sector R.9 que desaparecen se reubican en el antiguo ED5 (dentro de los 15.140,98 m<sup>2</sup> mencionados).

»2. La actuación sobre el camino de cccc plantea la modificación de las alineaciones en los entronques con las rotondas planteadas en la Modificación del Sector R.9".

**Segundo.-** Mediante escrito de 19 de octubre de 2021 el Ayuntamiento solicita los informes previstos en los artículos 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo), y 153 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante, Reglamento de Urbanismo), a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, Confederación Hidrográfica del xxx2, Comisión de Patrimonio Cultural de la Junta de Castilla y León, Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental, Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio, Diputación Provincial de xxx3, Ministerio de Energía y Turismo, Agencia de Protección Civil y Subdelegación del Gobierno en xxx3.

Obran en el expediente los siguientes informes:



- Informe favorable de la Dirección General de la Aviación Civil del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de 22 de diciembre de 2021.

- Oficio de devolución de expediente del Servicio de Ordenación y Protección de la Consejería de Cultura y Turismo, de 18 de noviembre de 2021.

- Informe favorable de la Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de 26 de noviembre de 2021.

- Informe favorable de la Confederación Hidrográfica del xxx2, de 17 de junio de 2022.

- Informes de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, de 16 de marzo de 2022 y 6 de septiembre de 2022.

**Tercero.-** El 4 de noviembre de 2021 el Pleno del Ayuntamiento acuerda aprobar inicialmente la modificación urbanística.

**Cuarto.-** El expediente se sometió a información pública mediante la publicación del anuncio en el Boletín Oficial de Castilla y León de 11 de noviembre de 2021 y en el diario nnn2 de 22 de noviembre de 2021. Durante el periodo de información pública no consta la presentación de alegaciones.

**Quinto.-** El 18 de abril de 2022 se publica en el Boletín Oficial de Castilla y León la Orden FYM/320/2022, de 5 de abril, por la que se formula el informe ambiental estratégico de la modificación puntual del PGOU de xxx1.

**Sexto.-** El 6 de julio de 2022 el Pleno del Ayuntamiento aprueba provisionalmente la modificación propuesta.

**Séptimo.-** El 13 de septiembre el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio informa favorablemente la aprobación definitiva de la modificación del PGOU de xxx1 para la ordenación del entorno del estadio municipal de cccc, condicionada a que se procediese a la



subsanción de deficiencias conforme a informe técnico de 14 de diciembre de 2022, que señala entre ellas, "El balance de Espacios Libres Públicos en el conjunto del ámbito de la Modificación es, por lo tanto, el siguiente: Se suprimen 4.615 m<sup>2</sup> (en el ámbito ED5), creándose 4.446,47 m<sup>2</sup> (sector SUE-D-R.9), por lo tanto, la superficie de Espacios Libres Públicos que se crea en el sector SUE-D (R.9) no compensa la que se elimina con la modificación, faltarían 168,53 m<sup>2</sup> , que deberán crearse."

**Octavo.-** El 16 de marzo de 2023 el Pleno del Ayuntamiento acuerda nuevamente aprobar provisionalmente la modificación urbanística.

**Noveno.-** El 9 de mayo de 2023 se formula propuesta de orden para la aprobación definitiva de la modificación del PGOU de xxx1, al considerar que han sido atendidas las subsanaciones requeridas.

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 el artículo 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"- 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 del Consejo Consultivo, que determina que los dictámenes del Consejo no serán vinculantes salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes.



**2ª.-** La competencia para la aprobación definitiva de la modificación corresponde al Consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, a tenor de lo dispuesto en los artículos 54.2 y 57.2 de la Ley de Urbanismo, en el artículo 160.1.b) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

**3ª.-** Por lo que respecta al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación del PGOU, este Consejo Consultivo considera que se han observado las prescripciones legalmente establecidas, de acuerdo con los artículos 52 y siguientes de la Ley de Urbanismo. El artículo 58.3 prevé que las modificaciones del planeamiento se ajustarán al procedimiento establecido para su primera aprobación, sin perjuicio de las excepciones que contemplan los apartados del citado artículo y los concordantes del Reglamento de Urbanismo.

**4ª.-** 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 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 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 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 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 (tras la modificación llevada a cabo por 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 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.

**5ª.-** Sentado lo anterior, la modificación objeto de dictamen requiere analizar dos cuestiones: su justificación y su incidencia en la ordenación de las zonas verdes y espacios libres.

Según la memoria, la finalidad pretendida es modificar las determinaciones de ordenación general y detallada establecidas en el sector SUE- (R.9) "xxx1 Sur", para permitir la construcción de una nueva grada en el estadio municipal de cccc, resolver el problema de tráfico existente en el punto donde se encuentra el estadio y finalmente aprovechar la ocasión para resolver las conexiones del ámbito afectado con la modificación del Sector R-9, que habían quedado desdibujadas.

**A)** En cuanto a la justificación del interés público, puede recordarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1986 sobre que "la concreción de lo que sea el interés general corresponde en principio a la





Administración y ésta debe prosperar mientras no se demuestre que infringe el ordenamiento o está viciada de desviación de poder”.

Al respecto, la memoria señala en el apartado 3.2, referido a la “Justificación del interés público”, lo siguiente:

“El primero, y más evidente, es que permite el desarrollo y ampliación de una dotación pública municipal como lo es el Estadio Municipal de cccc, una instalación que data de los años cincuenta del siglo pasado y que ha ido quedando obsoleta y por ello ha sido objeto de reformas y ampliaciones que no han terminado de cubrir las necesidades surgidas. Se da la circunstancia, como se ha mencionado anteriormente, que este estadio es el terreno de juego del Club Deportivo nnn1, la institución deportiva más importante de la ciudad, y que más repercusión tiene al publicitar de forma positiva el nombre de xxx1 en el exterior. Este equipo milita en la 2ª división de la Liga Nacional de Fútbol, y para que siga siendo así, y no se vea abocado a un descenso administrativo, es necesario ampliar el estadio con una nueva grada, que la situación urbanística actual no permite.

»• Por otro lado, la modificación propuesta permite dotar al ámbito de una ordenación urbanística coherente con el resto del planeamiento, ordenada y ajustada a la realidad, dados los desfases urbanísticos que provocó en el ámbito de la Modificación del Sector R9. Esta ordenación soluciona la falta de continuidad del vial lateral del estadio creada por la Modificación del R-9, y enlaza el Camino de cccc con las rotondas plantadas por el planeamiento en los viales proyectados en la citada Modificación. Así mismo, la actuación en el vial mencionado permite su reordenación creando unas alineaciones continuas y dotándole de un ancho constante, lo que elimina puntos conflictivos para el tráfico peatonal y rodado, precisamente en el punto donde se encuentra el Estadio.

»• Además esta modificación permite eliminar el ED-5, que hoy en día carece de sentido, pues su finalidad era permitir la edificación de viviendas y con ello sufragar los gastos de construcción de un nuevo estadio, hecho que el tiempo y la situación económica han demostrado inviable. Así el uso residencial del ámbito desaparece y pasa a estar considerado equipamiento, que es el uso ajustado a la realidad.



De igual forma el informe de 15 de octubre de 2021 suscrito por el letrado municipal de urbanismo indica que el interés público se encuentra razonado y justificado.

En consecuencia y a la vista de lo expuesto, los informes técnicos obrantes en el expediente permiten considerar cumplida la exigencia formal de motivación prevista en el artículo 169.3 del Reglamento de Urbanismo.

**B)** En lo relativo a la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo 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 sólo 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 4.358/1998, de 19 de noviembre; 2.217/1999, de 9 de septiembre; 924/2000, de 6 de abril, o 10/2022, de 26 de enero, entre otros.

En el supuesto examinado se procede a una reordenación formal de la reserva dotacional de los espacios públicos del ámbito, manteniendo su superficie y funcionalidad.

La memoria señala que "Como en el Estudio de Detalle, se establece una superficie vinculante de 4.615 m<sup>2</sup> de Espacio Libre, esta superficie ha de disponerse en algún otro lugar, por tanto, tal y como permite la letra a) del artículo 172.1 del RUCyL, se ubica en el sector colindante SUE-D R.9, para lo cual desaparece esa misma superficie (4.615 m<sup>2</sup>) de suelo destinado a equipamiento. De esta forma, los aprovechamientos urbanísticos no varían, pues se ve compensado el que gana un sector con el que pierde el otro".

Asimismo, la propuesta de resolución indica que "En el caso que nos ocupa, se cumple lo establecido en el precepto pues, la modificación produce un saldo positivo de 10.386,58 m<sup>2</sup> de suelo destinado a Equipamiento como resultado de la Modificación en su ámbito. En cuanto a los 4.615 m<sup>2</sup> de Espacios Libres de Uso Público que se reduce en el ámbito ED-5 'Estadio cccc' se sustituyen por una superficie equivalente, con igual calificación en el sector de suelo urbanizable "Sector SUE-D (R.9) 'xxx1 Sur'".

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 casi 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 propuesta de modificación puntual del PGOU de xxx1 para la ordenación del entorno del estadio municipal de cccc, 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 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.