



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 22 de junio de 2023, ha examinado *el expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 236/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 31 de mayo de 2023 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 8 de junio de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 236/2023, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

**Primero.-** El municipio de xxx1 tiene como planeamiento general Normas Subsidiarias Municipales (NNSS) aprobadas definitivamente el 9 de julio de 1997 (BOCyL de 30 de julio de 1997), y que han sido objeto de diversas modificaciones puntuales.

El 17 de agosto de 2017 el Pleno del Ayuntamiento aprobó inicialmente la modificación puntual de las NNSS, consistente en la modificación de la



ordenación del ámbito entre la carretera de xxx2 y las vías del ferrocarril, promovida por Dña. yyyy e hijos.

**Segundo.-** Durante el procedimiento se han emitido los siguientes informes:

- Informe de la Sección de Protección Civil de la Delegación Territorial de xxx3, de 8 de enero de 2020.

- Informe de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de 13 de enero de 2020, en el que señala que la modificación "no tiene afección sobre ningún Bien de Interés Cultural ni su entorno, ni incide sobre ningún bien integrante del Patrimonio Arqueológico de la localidad, no es precisa la autorización solicitada".

- Informe del Servicio Territorial de Fomento el 20 de enero de 2020, en el que se formulan diversas observaciones, y el 3 de marzo de 2021, en el que se manifiesta que no es pertinente la emisión de un nuevo informe.

- Informe del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial, de 20 de enero de 2020.

- Informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Duero, de 19 de febrero de 2020.

**Tercero.-** En marzo de 2021 se abrió un plazo de información pública durante dos meses mediante la publicación de los anuncios correspondientes. Durante este período no se formularon alegaciones, según consta en el certificado de la Secretaría del Ayuntamiento de 25 de mayo de 2021.

**Cuarto.-** El 17 de junio de 2021 el Pleno del Ayuntamiento aprobó provisionalmente la referida modificación puntual, y dispuso su remisión a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo para su aprobación definitiva.

**Quinto.-** Por acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de 28 de septiembre de 2021, se suspendió la aprobación definitiva de la modificación puntual de las NNSS, hasta que fueran subsanadas las deficiencias administrativas y técnicas que se relacionan.



El 8 de noviembre de 2022 el Ayuntamiento remite la documentación requerida para la subsanación. Entre ella, figura:

- Acuerdo del Pleno de 28 de septiembre de 2022, de "Declarar de forma expresa, el interés público, la idoneidad de la ubicación y la funcionalidad del nuevo Espacio Libre Publico que se genera con la aprobación de la modificación puntual".

- Orden de 3 de noviembre de 2022, del Consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se formula el informe ambiental estratégico de la modificación puntual propuesta.

- Documento de la modificación puntual de las NNSS, fechado el noviembre de 2021, que incluye diversas subsanaciones requeridas.

El 20 de diciembre de 2022 la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo acuerda, de nuevo, la suspensión de la tramitación para que el Ayuntamiento subsanara diversas deficiencias.

El 31 de enero de 2023 el Ayuntamiento presenta nueva documentación, entre ella, el nuevo documento de la modificación puntual que incluye las subsanaciones exigidas (fechado en enero de 2023), y un certificado de la secretaria-interventora del Ayuntamiento en el que hace constar que el 23 de diciembre de 2021 el Pleno aprobó provisionalmente la modificación puntual propuesta.

Las deficiencias advertidas se consideran subsanadas por la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital, en informe de 31 de enero de 2023, y por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de 7 de febrero de 2023.

**Sexto.-** Previo informe propuesta del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de 24 de abril de 2023, la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo propone, el 3 de mayo siguiente, la aprobación definitiva de la modificación puntual de las NNSS, al considerar que contiene las determinaciones mínimas y la documentación prevista en la normativa urbanística.



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 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 ya 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.-** 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 Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, órgano competente de la Administración Autonómica, tal y como establece el artículo 160.1.a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, y 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.

Por su parte, el procedimiento para la aprobación de la modificación puntual de las normas urbanísticas municipales debe observar las prescripciones establecidas en el Capítulo V del Título II de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL), y en el mismo capítulo y título 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; y 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 sean un documento estático sino que, al contrario, son 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-CE).

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

La alteración del planeamiento se configura así no 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 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 el plan que se modifica, la protección de las zonas verdes encuentra amparo en las previsiones constitucionales, concretamente en lo dispuesto en el artículo 45 CE, en cuanto reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.



Este engarce constitucional ha servido de fundamento al tradicional principio de la intangibilidad de zonas verdes o espacios libres, el cual conlleva, ante todo, la necesidad de extremar el rigor en la tramitación de los 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 LUCyL pues, a través de la modificación de su artículo 58.3.c), se eliminan tanto la necesaria aprobación de la modificación por Decreto de la Junta de Castilla y León, como la exigencia de los informes favorables del Consejero competente por razón de la materia y de este Consejo Consultivo. El artículo 58.3.c) de la LUCyL 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 del RUCyL sobre “Modificaciones de espacios libres y equipamientos”.

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

La memoria descriptiva expone el objeto de la modificación propuesta: "Modificación de la ordenación en un ámbito concreto del suelo urbano consolidado: en un ámbito discontinuo del suelo urbano consolidado situado entre la Carretera de xxx2 y las vías del Ferrocarril, se plantea la redistribución de los viales y las parcelas de espacios libres de uso público, así como de las parcelas edificables -con disminución de la edificabilidad y de la población, pero no disminución de la superficie de espacios libres públicos-, y creando dos `Unidades de Normalización´ diferenciadas sobre dos agrupaciones de parcelas, de forma que la necesaria gestión urbanística se desarrolle mediante sendas actuaciones aisladas".

A) En orden a su justificación, de acuerdo con lo expresado en el artículo 169.3.b) del 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".

En este caso, el apartado 4.10 y el apartado 3 de la memoria vinculante (del documento de enero de 2023 que obra en el expediente; en su índice hay un error en la numeración y dicho apartado consta como 4.11) hacen





referencia a los motivos de interés público que amparan la actuación y a las determinaciones del instrumento que se alteran. El apartado 4.15 afirma que cumple con las directrices reguladoras y demás criterios contenidos en las vigentes Directrices de Ordenación de ámbito Subregional de la provincia de xxx3, aprobadas por Decreto 6/2009, de 23 de enero; y que "No influye en modo alguno en el modelo territorial definido en los instrumentos de ordenación del territorio vigentes".

En concreto el apartado 4.10 señala que "La conveniencia y el interés público de la modificación está basada en los objetivos de la actividad urbanística pública, definidos en el artículo 5º del RUCyL, como son el establecer una ordenación urbanística que favorezca el progreso social y económico, impulsar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y la renovación urbanas, entendiendo como tales aquellas áreas urbanas que sufran procesos de abandono, obsolescencia o degradación del tejido urbano -como es el caso-, ya que esta modificación se centra en adaptar a las necesidades reales el planeamiento urbanístico, que no prevé los viarios necesarios para dar servicio a las edificaciones y parcelas existentes, ni delimita ámbitos de gestión urbanística -a pesar de ser terrenos clasificados como suelo urbano consolidado, no se define el modo de obtención de los viarios públicos y parcelas de espacios libres de uso público de nueva planta que plantea-.

»Por ello, se considera justificado el interés público de la modificación, que supone mejoras de la disposición de los viarios y parcelas edificables, para adaptarlos a la estructura de la propiedad, y la creación de una gran parcela de espacios libres -de superficie muy superior a lo que sería estrictamente exigible- en paralelo a la infraestructura del ferrocarril, cuya longitud podría ser ampliada en revisiones posteriores del planeamiento, y ser el origen en el futuro de un gran paseo arbolado.

»Estos objetivos justifican por sí mismos el interés público de la modificación de ordenación detallada propuesto".

Estos argumentos parecen admitirse por el Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital y por la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, al incluirse y no haberse cuestionado ni en el informe de aquel ni en la propuesta de acuerdo de esta.



En consecuencia, puede considerarse cumplida la exigencia formal de motivación prevista en el artículo 169.3 del RUCyL con el fin de facilitar el control de sus determinaciones.

B) Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, el artículo 172 del RUCyL dispone lo siguiente:

“La aprobación de las modificaciones de cualesquiera instrumentos de planeamiento urbanístico que alteren los espacios libres públicos o los equipamientos públicos, tanto existentes como previstos en el planeamiento, requiere que la superficie de espacio libre o de equipamiento que se destine a otro uso sea sustituida por una nueva superficie con la misma calificación y equivalente superficie y funcionalidad, situada:

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

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

En la modificación propuesta se altera la zonificación de espacios libres previstos en el planeamiento general vigente. El apartado 4.3 de la memoria vinculante señala que “En la ordenación vigente, se prevé una gran parcela de espacios libres rodeada por las parcelas edificables de ordenanza RC, cuya superficie es de 2.291,66 m<sup>2</sup> de superficie.

»En la ordenación modificada planteada por este Estudio de Detalle, la superficie total de parcelas de espacios libres es de 2.725,68 m<sup>2</sup> de superficie, con lo que se produce un incremento de las reservas de ELUP de 434,02 m<sup>2</sup>.

»En el ámbito de esta modificación no existe ninguna parcela de Ordenanza Equipamiento en el planeamiento vigente, ni se incluye tampoco ninguna en la ordenación modificada planteada.



»Por lo tanto, en la ordenación modificada no se disminuye la superficie de espacios libres ni los equipamientos públicos existentes, respecto a los previstos en el planeamiento general vigente.

»Respecto a su funcionalidad, por parte del propio Ayuntamiento se ha considerado más funcional y adecuado que se cree un corredor de espacios libres de uso público paralelo a las vías del ferrocarril que se irá completando en el futuro, que aleje la futura edificación de las mismas. Y en el ámbito edificable, se crea una banda de espacios libres que responde al mismo diseño existente en el resto de la Calle Arrabal del Carmen, y otra parcela central a las edificaciones planteadas en la modificación.

»Todos los espacios libres públicos que se plantean tienen acceso desde viarios de uso público, en concreto, la banda corredor de espacios libres públicos paralela a las vías del ferrocarril tiene acceso desde su extremo norte, desde la Carretera de xxx2, junto al paso bajo las vías del ferrocarril, viario incluido en el suelo urbano consolidado, ya que se plantea en el límite de propiedad de la parcela edificable con referencia catastral vvvv”.

Sobre este particular, el informe técnico del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital, de 24 de abril de 2023, y la propuesta de acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, de 3 de mayo, refieren que “En relación con el cumplimiento del art. 172 del RUCyL y la modificación que afecta al espacio libre público objeto del informe del Consejo Consultivo reseñar que está debidamente justificada desde un punto de vista cuantitativo y funcional, siendo plenamente viable la alteración de los espacios libres de uso público que nos ocupan por cuanto se aumenta la superficie de espacios libres públicos de la localidad, se mantiene una pequeña zona en la ubicación primigenia y se crea en suelo urbano consolidado una amplia zona de espacios libres públicos acorde a las necesidades municipales con funcionalidad equivalente a los espacios libres previstos. Asimismo, se posibilita con la modificación puntual que nos ocupa la mejora de la calidad urbana y la cohesión social en la reorganización de las dotaciones urbanísticas mentadas”.

En virtud de todo lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que ha quedado formalmente acreditada la justificación, en lo que se refiere a la modificación de los espacios libres públicos, de la modificación puntual propuesta y que en ella se han observado las disposiciones vigentes relativas



a la ordenación de los espacios libres públicos existentes o previstos en el planeamiento.

### **III CONCLUSIONES**

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

1º.- La diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres previstos en la propuesta de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de xxx1 cumple la exigencia formal de motivación y la de sustitución de los que se eliminan por otros de superficie y funcionalidad similar, establecidas en la normativa urbanística conforme a los artículos 169.3.b) y 172 del 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.