



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 6 de julio de 2023, ha examinado *el expediente de modificación puntual de las normas urbanísticas municipales de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 237/2023

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 nº 16 de las normas urbanísticas municipales: modificación del sector 2 del suelo urbano no consolidado y establecimiento de las determinaciones de ordenación detallada 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 237/2023, 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 30 de junio de 2022 el Pleno del Ayuntamiento de xxx1 aprueba inicialmente la modificación puntual nº 16 de las Normas Urbanísticas Municipales (NUM), relativa a la modificación del sector 2 de suelo urbano no consolidado y al establecimiento de las determinaciones de ordenación detallada.



Segundo.- Durante la tramitación del procedimiento se han emitido los siguientes informes:

- Informe favorable del Área de Industria y Energía del Ministerio para la Transición Ecológica, de la Subdelegación del Gobierno en xxx2 de 4 de noviembre de 2021.

- Informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx2 de 12 de noviembre de 2021. Señala que "no se ha detectado ninguna afección significativa en materias de su competencia, y en particular sobre montes, terrenos forestales, espacios naturales protegidos o terrenos incluidos en la Red Natura 2000. (...) Sin embargo, sí se ha detectado la presencia de una vía pecuaria clasificada (Colada de xxx3), para la que se propone únicamente que se garantice la continuidad de su trazado a su paso por el sector 2 del casco urbano de xxx1".

- Informe favorable del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de xxx2 de 18 de noviembre de 2021.

- Informe del Servicio Territorial de Fomento de xxx2, Sección Urbanismo, de 3 de enero de 2022, que realiza observaciones tanto al procedimiento como al documento técnico.

- Informe de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de xxx2 de 29 de abril de 2022, que concluye que "las modificaciones referidas no afectan a ningún bien patrimonial ni entornos protegidos ni cambian el modelo de clasificación y régimen del suelo establecidos, no es necesaria intervención alguna por parte de esta Comisión".

- Informe favorable del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2, sección Carreteras, de 21 de octubre de 2022, que realiza condicionamientos y observaciones técnicas.

- Informe favorable de la Confederación Hidrográfica del Duero de 15 de enero de 2022, "siempre que se cumplan los condicionantes expuestos en el presente informe, y sin perjuicio de las determinaciones que, como consecuencia de estudios más detallados o nueva documentación, se puedan establecer en las autorizaciones que preceptivamente al desarrollo del mismo se deban obtener de este Organismo de Cuenca".



- Orden MAV/563/2022, de 20 de mayo, por la que se formula el informe ambiental estratégico de la modificación puntual nº 16 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1, que determina que no es probable que vayan a producirse efectos significativos sobre el medio ambiente, "siempre que se considere lo establecido en los informes de la Confederación Hidrográfica del Duero y del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx2".

Tercero.- El 30 de junio de 2022 el Pleno del Ayuntamiento aprueba inicialmente la modificación puntual, y el 24 de noviembre de 2022 se aprueba provisionalmente.

Cuarto.- El expediente se sometió a información pública mediante la publicación del anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de 25 de julio de 2022, Boletín Oficial de Castilla y León de 27 de Julio de 2022, en el diario nnnn de 25 de Julio de 2022 y en la web del Ayuntamiento.

Finalizado el período de exposición al público, la secretaria del Ayuntamiento certifica que no se han presentado alegaciones.

Quinto.- El 7 de febrero de 2023 la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo acuerda "Remitir el expediente administrativo y el proyecto de modificación puntual nº 16 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1 (modificación del sector 2 de SU-NC y establecimiento de las determinaciones de ordenación detallada), promovida por el Ayuntamiento, a la consulta preceptiva del Consejo Consultivo de esta Comunidad Autónoma".

Sexto.- Mediante Acuerdo del Consejo Consultivo de Castilla y León de 14 de marzo de 2023, se inadmite a trámite la consulta debido a que, "a pesar de recoger adecuadamente el *iter* procedimental, no incluye el contenido mínimo exigible a una propuesta de resolución, ya que no se pronuncia sobre justificación de la viabilidad de la alteración de la zona afectada, tanto desde el punto de vista cuantitativo como funcional (aspecto sobre el que debe pronunciarse este Consultivo), ni existe propuesta de acuerdo expresa en relación con la aprobación o no de las normas urbanísticas".

Séptimo.- El 3 de mayo de 2023 la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo informa que, "Examinada la documentación técnica y administrativa aportada se observa que contiene las determinaciones mínimas previstas en la Ley y el Reglamento de Urbanismo de esta Comunidad Autónoma, incluyendo los documentos necesarios para reflejar adecuadamente



sus determinaciones". Por lo expuesto, acuerda "Remitir el expediente administrativo y el proyecto de modificación puntual nº 16 de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1 (modificación del sector 2 de SU-NC y establecimiento de las determinaciones de ordenación detallada), promovida por el Ayuntamiento, a la consulta preceptiva del Consejo Consultivo de esta Comunidad Autónoma, proponiéndose la aprobación definitiva de la misma".

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 corresponde a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de la provincia, a tenor de lo dispuesto en los artículos 54, 58 y 138 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo), en el artículo 161 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante Reglamento de Urbanismo), y en el Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.



3ª.- En cuanto al fondo de la cuestión, la intervención de este Consejo Consultivo en los procedimientos que suponen alteraciones en la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres tiene como objeto su protección, a cuyo análisis se ciñe aquélla. 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 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 las normas que se modifican, la protección de las zonas verdes encuentra amparo en las previsiones constitucionales, concretamente en lo dispuesto en el artículo 45, en cuanto reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, que impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.



Este engarce constitucional ha servido de fundamento al tradicional principio de la intangibilidad de zonas verdes o espacios libres, el cual conlleva, ante todo, la necesidad de extremar el rigor en la tramitación de los expedientes, con exquisita observancia de cada uno de los pasos que los componen, pero también, y sobremanera, la exigencia de una especial pulcritud en cuanto a la justificación de la modificación pretendida, de forma que queden suficientemente demostradas y concretadas las razones de interés general que la motivan, que deben lucir debidamente reflejadas en el expediente (Dictámenes 773/1993 y 1328/1993, del Consejo de Estado).

Sobre el primer aspecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2003 señala que "la jurisprudencia ha venido entendiendo que la trascendental importancia de las zonas verdes para un adecuado desarrollo de la vida ciudadana, junto a los conocidos peligros que sobre ellas se ciernen, han dado lugar a que las modificaciones del planeamiento que lleguen a afectarlas están sometidas a un régimen jurídico de especial rigor para su mejor protección, hasta el punto de que tales modificaciones se llevan a las más altas cumbres de la Administración, tanto activa como consultiva".

No obstante, debe recordarse en este punto que la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, supuso un cambio en orden a las garantías procedimentales establecidas inicialmente para este tipo de modificaciones por la Ley de Urbanismo pues, a través de la modificación de su artículo 58.3.c), se eliminan tanto la necesaria aprobación de la modificación por Decreto de la Junta de Castilla y León, como la exigencia de los informes favorables del Consejero competente por razón de la materia, así como de este Consejo Consultivo. El artículo 58.3.c) de la Ley de Urbanismo en la redacción actual dispone que: "La aprobación de las modificaciones que afecten a espacios libres públicos o equipamientos públicos, existentes o previstos en el planeamiento, requerirá la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar, salvo cuando, en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, se acredite el mayor interés público de otra solución". Este precepto encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo sobre "Modificaciones de espacios libres y equipamientos".

De este modo, el tradicional plus de control al que se sometían las modificaciones de las zonas verdes desde la óptica procedimental se ciñe ahora a la intervención preceptiva de este Consejo Consultivo en la tramitación, de acuerdo con las funciones que le asigna su Ley reguladora, a través de la



emisión del dictamen correspondiente, el cual, sin embargo, no es ya vinculante respecto a la solución a adoptar.

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

A) En cuanto a la acreditación del interés público de la modificación propuesta.

El título V de la memoria vinculante contiene la justificación de la conveniencia de la modificación propuesta, determinándose concretamente en su capítulo 4, el fundamento específico de cada una de las modificaciones (secciones y subsecciones).

En cuanto a la acreditación de su interés público, en el referido título V se indica:

“El objeto general del planeamiento de la localidad es el correcto y ordenado desarrollo y conservación del suelo, conforme a sus propias determinaciones y a la legislación urbanística y sectorial que en cada caso es aplicable. Es así que la modificación propuesta redundará en el interés público de desarrollar el planeamiento general, pues facilitará la gestión ordenada del territorio y permitirán en definitiva una ciudad de mejor calidad.

»El desarrollo y consolidación del borde norte del suelo urbano, la ordenación de esta pieza de la ciudad y su adaptación a las necesidades colectivas y al interés general redundan en la mejora urbana, con lo que se favorece en resumen el interés público de las modificaciones propuestas.

»(...) La modificación que se pretende es conveniente y oportuna para ajustar las determinaciones del planeamiento a las nuevas necesidades de desarrollo urbanístico del municipio y para consolidar y rematar la trama urbana en esta zona, contribuyendo a facilitar la gestión y control de las actuaciones urbanizadoras y de edificación en el término municipal. El tiempo transcurrido desde la aprobación de las NUM y la gestión municipal han evidenciado la necesidad de acometer esta modificación para solventar la situación actual de los terrenos, faltos de urbanización y ordenación”.

Por lo expuesto, y analizada la motivación contenida en la memoria vinculante, aparece formalmente justificado el interés general de la



modificación, en el sentido exigido por el artículo 169.3.b) del Reglamento de Urbanismo.

B) Respecto de 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 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.

El proyecto presentado pretende modificar la ficha del sector nº 2 de suelo urbano no consolidado, con el objeto de ajustarla a la normativa urbanística, ajustando la nomenclatura, eliminando las determinaciones de ordenación detallada contenidas en la ficha y estableciendo determinaciones de ordenación general potestativas.

En concreto, se reajusta la delimitación del referido sector en las alineaciones de borde, conforme levantamiento topográfico y la incorporación del cruce de la calle ccc, que implica un aumento de la superficie a 16.537 m². Se modifica la ordenación vinculante establecida en la ficha del sector de las normas urbanísticas municipales y se establecen las determinaciones de ordenación detallada de este. Por último, se implantan dos usos de suelo fuera de ordenación, reflejados en el plano 0-18 y título VII de memoria vinculante, que actualmente se destinan a depósito, acopio y almacenaje de escombros.

El proyecto se encuentra incluido en los supuestos de los artículos anteriores, ya que se proponen modificaciones que tienen como objetivo una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres públicos y equipamientos existentes o previstos en el planeamiento, requiriendo la sustitución de los que se eliminen por otros de superficie y funcionalidad similar.

En concreto, se indica en la memoria vinculante que los espacios libres públicos previstos en el planeamiento que se modifica "no están cuantificados en las NUM, pero la medición sobre el plano normativo a escala arroja una superficie de cesión de 4.019,73 m² repartidos en dos áreas (de 1.233,20 m² y 2.786,53 m²)".

La sección 1ª del capítulo 7 de la Memoria (página 71 y siguientes) indica que "La superficie total de cesión proyectada para espacios libres públicos es de 4.040,78 m² organizada en dos zonas no residuales (de 2.752,39 m² y 1.288,39 m² respectivamente), que cumplen las exigencias del artículo 105.2 del RUCyL, al tener en todo caso una superficie unitaria no inferior a 500 m²



y permitir inscribir una circunferencia de 20 m. de diámetro. La posición de los espacios libres proyectados es similar a la inicialmente prevista y su superficie es ligeramente superior, por lo que queda así justificado que los espacios libres previstos sustituyen a los iniciales conforme al requisito reglamentario.

»En todo caso, las zonas proyectadas como espacios libres de uso público tienen garantizado su soleamiento y permeabilidad, y al menos el 50% de dicha superficie se destinará a la plantación de especies vegetales. En estas zonas de cesión se proyecta un área reservada para juegos infantiles de 200 m², conforme a la exigencia reglamentaria, que será equipado con los elementos necesarios. En el proyecto de urbanización se admitirá el cambio de emplazamiento de esta zona de juegos infantiles en cualquier zona del sistema local de espacios libres públicos.

»Por su parte, la cesión para el sistema de equipamientos públicos no está cuantificada en las NUM, pero la medición sobre el plano normativo a escala arroja una superficie de cesión de 1.337,13 m² repartidos en dos áreas (de 37,71 m² y 1.299,42 m²).

»La superficie total de cesión proyectada para el sistema local de equipamientos públicos es de 1.338,00 m² organizada en una única zona no residual, situada en el centro del sector y próxima a los espacios libres públicos o a los accesos, creando una zona de esparcimiento y favoreciendo así el uso efectivo de los terrenos reservados. La posición de los equipamientos proyectados mejora la inicialmente prevista al encontrarse en una posición de centralidad en el sector y su superficie es ligeramente superior, por lo que queda así justificado que los equipamientos previstos sustituyen a los iniciales conforme al requisito reglamentario”.

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 de las Normas Urbanísticas Municipales 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 de Castilla y León.

2º.- Procede aprobar la modificación puntual nº 16 de las normas urbanísticas municipales: modificación del sector 2 del suelo urbano no consolidado y establecimiento de las determinaciones de ordenación detallada, de xxx1, en lo que se refiere a los espacios libres previstos.

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