



Sr. S. de Vega, Presidente

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

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Primera 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 Urbanísticas Municipales de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 238/2023

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 Urbanísticas Municipales 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 238/2023, 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 al Consejero Sr. Herrera Campo.

Primero.- El 27 de abril de 2008 la Asamblea Vecinal del Ayuntamiento de xxx1 aprobó inicialmente la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales, consistente en ampliación de suelo urbano y modificación de espacio libre público. El expediente se sometió a información pública durante un mes 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 7 de marzo de 2023.



Segundo.- El 1 de agosto de 2017 la Asamblea Vecinal aprobó provisionalmente la referida modificación puntual, y dispuso su remisión a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo.

Los acuerdos de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de 1 de marzo de 2018, de 19 de julio de 2019 y de 5 de mayo de 2021, suspendieron la aprobación definitiva del procedimiento para la modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1, con el fin de que fueran subsanadas las deficiencias administrativas y técnicas que se relacionan, en particular, en el proyecto técnico relativo a la "Ampliación del Suelo Urbano". Tales deficiencias se consideran subsanadas en el Acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de 3 de mayo de 2023.

Tercero.- Constan en el expediente los informes emitidos por el Servicio Territorial de Fomento de xxx2 el 28 de abril de 2008, el 12 de febrero de 2018, el 24 de mayo de 2019 y otro incompleto, sin fecha, previo al acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de 5 de mayo de 2021; así como por el Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2 el 24 de marzo de 2023; informe del Servicio de Asistencia y Cooperación a municipios de la Diputación Provincial de xxx2 de 28 de mayo de 2008; del Registro de la Propiedad de xxx3 de 12 de junio de 2008; del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx2 de 2 de marzo de 2009, que considera necesaria la realización del trámite ambiental respecto de la ampliación de suelo urbano, pero no para la reclasificación de suelo urbano residencial en espacio público; e informes de la Confederación Hidrográfica del Duero de 24 de abril de 2008 y 15 de septiembre de 2014, este último favorable. Consta igualmente memoria ambiental relativa a la modificación puntual consistente en reclasificar varias parcelas de suelo rústico común a suelo urbano consolidado, aprobada por el Consejero de Fomento y Medio Ambiente el 29 de noviembre de 2016. Se han emitido informes y observaciones sobre el informe de sostenibilidad ambiental, por la Agencia de Protección Civil y las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Cultura y Turismo el 25 de agosto, 12 de septiembre y 20 de noviembre, respectivamente, todos de 2014.

Cuarto.- Previo informe propuesta del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2 de 27 de marzo de 2023, la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 el 3 de mayo de 2023 acuerda remitir el proyecto de modificación puntual de las Normas



Urbanísticas Municipales de xxx1, consistente en modificación de Espacio Libre Público y Ampliación del Suelo Urbano, promovida por el Ayuntamiento de xxx1, a la consulta preceptiva de este Consejo Consultivo, proponiéndose la aprobación definitiva de la misma, al considerar que contiene las determinaciones mínimas y la documentación prevista en la normativa urbanística.

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 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 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 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) 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, la memoria vinculante (capítulos 2, 3, 4 y 6) del documento de junio de 2020 que consta en el expediente, 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 que en el expediente se da



cumplimiento a la exigencia formal de motivación que establece el citado artículo 169.3 del RUCyL con el fin de facilitar el control de sus determinaciones.

El informe técnico del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2 de 24 de marzo de 2023 señala, a este respecto, que el documento "Modificación de espacio libre público en suelo urbano consolidado", "justifica la conveniencia y el interés público en el apartado 2 y 3 de la Memoria Vinculante, y el cumplimiento de los arts. 172 y 173 del RUCYL en los apartados 4.3 y 4.5 de la memoria vinculante, respectivamente". Como indica el mismo informe en este proyecto técnico "se modifica la calificación de 423 m² de `Espacios Libres Público´, a la ordenanza `Zona de Casco Consolidado (CC)´, y por otro lado, se modifica la calificación de 766 m², junto a la Iglesia de nnnn, de la ordenanza `Zona de Casco Consolidado (CC)´, a `Espacios Libres Público´".

Por su parte, según el citado informe, el documento del proyecto técnico "Ampliación del suelo urbano", igualmente "justifica la conveniencia y el interés público en el apartado 2 y 3 de la Memoria Vinculante. Se justifica el cumplimiento del art 173 del RUCyL en el apartado 4.5 de la memoria vinculante". Con este proyecto técnico "Se pretende modificar la clasificación de 9.072,09 m² de suelo rústico común a suelo urbano consolidado, asignando a las parcelas resultantes la ordenanza Zona de Casco Consolidado (CC y CC'), espacios libres públicos y red viaria. Se establecen dos actuaciones aisladas (AA.1-UR y A.A.2-UR) y la reserva de 1.326,30 m² destinado a espacio libre público. Se modifica el art 49 relativo a las condiciones de edificación de la ordenanza Zona de Casco Consolidado".

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 este caso, el apartado 4.3 de la memoria vinculante señala que “La propuesta de modificación propone recalificar la parcela de espacio libre público identificada en la documentación gráfica con la letra A como suelo residencial de ordenanza casco consolidado (CC). Como la intención del Ayuntamiento no es suprimir este espacio público, se propone su ubicación en la zona cercana a la iglesia de nnnn, parcela grafiada en la documentación gráfica como B, recalificando parte de la parcela de suelo residencial con ordenanza CC a suelo destinado a espacio libre público (EP). Los parámetros de regulación de cada ordenanza serían los mismos que los definidos por las NUM.

»Tal y como especifica el artículo 172.1.a) del RUCyL, la superficie de espacio libre que se quiere destinar a uso residencial se sustituye por una nueva superficie destinada a espacio libre público, de análoga superficie y funcionalidad, aunque en el caso que nos ocupa la superficie destinada no sólo es superior sino que su funcionalidad es más coherente con el entorno en el que se ubica”.

Sobre este particular, el informe técnico del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de 24 de marzo de 2023 refiere que “En relación con la modificación que afecta al espacio libre publico objeto del informe del Consejo Consultivo reseñar que está debidamente justificada desde un punto de vista cuantitativo y funcional, siendo plenamente viable la alteración del espacio libre de uso público que nos ocupa por cuanto se prevé el cambio de ubicación en Suelo Urbano Consolidado del Espacio Libre Público previsto en las NUM al suroeste de la localidad, trasladándolo a una zona lindante a la Iglesia de nnnn y posibilitando la consecución de un espacio libre público que formalice el entorno paisajístico de la Iglesia de nnnn. Asimismo, se posibilita con la modificación puntual que nos ocupa la mejora de la calidad urbana y la cohesión social en la reubicación de la dotación urbanística mentada”.



III CONCLUSIONES

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

1º.- La diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos en la propuesta de modificación puntual de las Normas Urbanísticas Municipales de xxx1, cumple la exigencia formal de motivación y la de sustitución de los espacios que se eliminan por otros de superficie y funcionalidad similar que se establecen 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 de las Normas Urbanísticas Municipales del xxx1 en lo que se refiere a las zonas verdes o espacios libres previstos.

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