



Sr. S. de Vega, presidente

Sr. Ramos Antón, consejero y
ponente

Sra. Ares González, consejera

Sr. Herrera Campo, consejero

Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 20 de junio de 2024, ha examinado el *expediente para la modificación puntual nº 2 del Plan Parcial del Sector 19 "cccc" en el ámbito de la unidad de actuación UA-2 del PGOU de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 229/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 7 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente para la modificación puntual nº 2 del Plan Parcial del Sector 19 "cccc" en el ámbito de la unidad de actuación UA-2, del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 16 de mayo de 2022, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 229/2024, 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 presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 28 de octubre de 2022 la unidad de tramitación del Departamento de Suelo Empresarial del Instituto para la Competitividad Empresarial de Castilla y León (en adelante ICE) presentó para su tramitación, ante el Ayuntamiento de xxx1, la modificación puntual nº 2 de la ordenación detallada del Sector 19 "polígono industrial cccc", de dicha localidad, en el ámbito de la unidad de proyecto de actuación 2 (UA2).



A dicha solicitud se acompaña el documento de aprobación inicial visado por el arquitecto-redactor de tal organismo y el proyecto de actuación modificado nº 2.

Dicha modificación puntual tiene por objeto "modificar la ordenación detallada vigente de la Unidad UA-2 del sector contenida en el proyecto de la primera modificación del mismo plan parcial aprobada por el Pleno municipal con fecha el 26 de abril de 2019, y publicado en su integridad en el BOCyL y en el BOP de fecha 21 de mayo de 2019. Respecto al plan parcial del sector 19 'cccc' de origen, objeto de las distintas modificaciones, éste fue aprobado el 25 de abril de 2018 (BOP 4/07/2008), y lo fue en desarrollo, a su vez, del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 aprobado definitivamente por orden de la Consejería de Fomento de 1 de junio de 2005 (BOCyL 8/06/05), modificado puntualmente por orden de 11 de mayo de 2007 (BOP nº 129 de 4.07.2007), en relación con lo dispuesto en el artículo 450.1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL)".

Segundo.- El 10 de noviembre se solicita informe a la Diputación Provincial, a la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, al Servicio de Evaluación Ambiental y Auditorías Ambientales de la misma consejería, a la Dirección General de Patrimonio Cultural, Turismo y Deporte de la Consejería de Cultura, a la Subdelegación del Gobierno y a la Confederación Hidrográfica del Duero.

El 22 de noviembre la Junta de Gobierno Local aprueba inicialmente el proyecto de la 2ª modificación puntual del Plan Parcial del Sector 19 "cccc" en el Ámbito de la Unidad de Actuación UA-2, "a resultas del trámite de información pública al que se someterá el expediente de la emisión de los informes que deban emitirse y recabarse, y del correspondiente trámite ambiental, en su caso".

Asimismo, remite una copia de dicha aprobación inicial a las administraciones interesadas, ordena "la publicación de este acuerdo o del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de Castilla y León y en el Diario de xxx1, sin perjuicio de la utilización de otros medios de difusión y participación", y somete el proyecto al trámite de información pública por un período de dos meses.



En la misma fecha se aprueba inicialmente, también, la 2ª Modificación del Proyecto de Actuación del sector PP 19 "cccc" (UA-2).

Tercero.- Obran en el expediente remitido los siguientes informes:

- Informe favorable de 15 de noviembre de 2022, de la jefa de la Dependencia de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno.

- Informe, sin fecha y sin firma, de la Dirección General de Patrimonio Cultural.

- Informe de 1 de diciembre de 2022, de la jefa de la Sección de Protección Civil.

- Informe favorable de 13 de enero de 2023, de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

- Informe de 13 de enero de 2023 de la Dirección General de Carreteras, Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León oriental, unidad de carreteras en xxx2.

- Informe de la Confederación Hidrográfica del Duero de 16 de enero de 2023

- Documento ambiental estratégico de 9 de febrero de 2023.

- Informe Ambiental Estratégico de 9 de junio de 2023.

- Informe de la arquitecta municipal de 14 de noviembre de 2023.

Cuarto.- El 21 de diciembre de 2022 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia el "acuerdo de 24 de noviembre de 2022 de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de xxx1, relativo a la aprobación inicial e información pública de la 2ª modificación del plan parcial del sector PP 19 cccc, UA2 del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1" y el acuerdo de modificación del proyecto de actuación.

El 5 de diciembre de 2022 se publican dichos acuerdos en el Boletín Oficial de Castilla y León y el 9 de septiembre de 2023 en el Diario de xxx1.



Quinto.- El 14 de noviembre de 2023 la Comisión Informativa de Urbanismo, Patrimonio, Servicios a la Ciudad, Medio Ambiente y Sostenibilidad dictamina favorablemente la aprobación definitiva del proyecto de la 2ª modificación puntual del Plan Parcial del Sector 19 "cccc" en el Ámbito de la Unidad de Actuación UA-2, promovido por el ICE y redactado por el arquitecto D. yyyy, por el que se modifica el Plan Parcial del sector 19 "cccc" aprobado el 25 de abril de 2018 (BOP 4/07/2008) el cual fue modificado respecto a la ordenación detallada de la Unidad UA-2 del sector aprobado por el Pleno municipal con fecha el 26 de abril de 2019, y publicado en su integridad en el BOCyL y en el BOP de fecha 21 de mayo de 2019.

A este dictamen se adjunta el proyecto definitivo de modificación de plan parcial.

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 inicial del expediente corresponde al Ayuntamiento (artículo 52 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y artículo 154 de su Reglamento, aprobado por Decreto 22/2002, de 29 de enero). También le corresponde la aprobación definitiva, según los artículos 55 y 163.b) de dichos textos normativos.

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 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 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 solo 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 solo 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 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 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 9 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 documento de aprobación inicial e información pública sostiene:

"En este caso, lo que se pretende es revertir los cambios definidos en la primera Modificación Puntual del Plan Parcial, con el fin de volver a la ordenación anterior de las parcelas originales, haciéndolas más aptas en dimensiones y características físicas y urbanísticas y servir así para la implantación de instalaciones industriales. Todo ello, sin alterar los parámetros de ordenación general de la Unidad, ni los del Sector –edificabilidad, superficie de reservas de sistemas locales, superficies de sistemas generales, etc.- (...)

»En la actualidad, desaparecida la apremiante necesidad de las parcelas que justificó la primera modificación del Plan Parcial, resulta más adecuado para el interés general volver a la ordenación anterior, sin que esto implique modificar ningún otro aspecto relativo a su ordenación general, según se recoge en el proyecto de modificación. El argumento legal es el mismo: procede la modificación de las determinaciones de ordenación detallada establecidas en el Plan Parcial cuando estas no resultan adecuadas o han resultado obsoletas por el paso del tiempo para la implantación de determinadas edificaciones o usos no previstas inicialmente en el momento de su ordenación inicial, que en este caso de interés público.

»Así pues, se proyecta dejar sin efecto la primera modificación del Plan Parcial, una vez que ha desaparecido el objeto que motivó la misma, y que ya no existe la necesidad inicial de ubicación e instalación de parte de las edificaciones industriales dependientes del desarrollo del Plan Industrial de



qqqq Acuerdo 'xxx1 2020' suscrito al amparo del Protocolo de Colaboración entre el ICE y el Ayuntamiento de xxx1 para el desarrollo del Plan Industrial de qqqq 2019-2024 para xxx1".

B) Respecto de la incidencia de la nueva ordenación en las zonas verdes y espacios libres, el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León 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 solo 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.

En el presente caso, el documento de aprobación inicial indica: "En la presente Modificación, se sustituyen los equipamientos y espacios libres públicos, no sólo dentro del mismo Sector, sino dentro de la misma Unidad de Actuación, manteniéndose la superficie de ambos". En concreto en el plan parcial vigente la superficie de equipamientos públicos asciende a 23.170,09 m², superficie que se mantiene intacta en la modificación. Otro tanto puede señalarse respecto a la superficie de espacios libres públicos, que con el plan parcial vigente es de 23.323,48 m² y no sufre alteración alguna con la modificación de dicho plan parcial.

Así lo certifica también el informe de la arquitecta municipal de 14 de noviembre de 2023, cuando resalta que "Se modifica la distribución de las parcelas, pero la suma de la superficie de suelo destinado a los usos de Sistemas Generales, espacio de uso público, equipamiento y viario no se modifican".

La modificación propuesta queda así formalmente justificada en los diversos informes obrantes en el expediente, en los términos exigidos y se ajusta a lo dispuesto en el citado artículo 172 del Reglamento de Urbanismo.

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 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 modificación puntual nº 2 del Plan Parcial del Sector 19 "cccc" en el ámbito de la unidad de actuación UA-2, del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, promovida por el ICE, 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 2 del Plan Parcial del Sector 19 "cccc" en el ámbito de la unidad de actuación UA-2, del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1.