



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 Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de octubre de 2024, ha examinado el *expediente relativo a la modificación puntual nº 29 del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 442/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 2 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente relativo a la modificación puntual nº 29 del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 3 de octubre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 442/2024, 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. Herrera Campo.

Primero.- Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxx1 de 5 de abril de 2024 se aprueba inicialmente la modificación puntual nº 29 del Plan General de Ordenación Urbana del municipio (PGOU).

Conforme a la Memoria informativa del proyecto, dicha modificación se plantea para permutar los usos de suelo ahora existentes entre cuatro parcelas de propiedad municipal, todas urbanas, de las cuales dos son de equipamiento, una de espacio libre, y otra con superficie parte de equipamiento y parte de espacio libre, con el fin de conseguir una masa de suelo de equipamiento de



mayores dimensiones y poder llevar a cabo fundamentalmente una zona deportiva agrupada en el municipio. A tal efecto, se señala que:

“Para ello, se opta por incluir esa masa de equipamiento en parte de dos parcelas contiguas, una actualmente de espacio libre, y otra también de espacio libre pero que ya cuenta con una parte de superficie de equipamiento. El resto de superficie necesaria, que ahora es de espacio libre, se permutaría en dos parcelas, una de manera completa que actualmente es de equipamiento y se encuentra en una zona próxima a la zona de actuación y pasaría a ser de espacio libre y otra que actualmente es de equipamiento y de la cual se permutaría parte de su superficie. La elección de esta otra parcela está motivada en que es la que se encuentra en el punto más alejado y linda con una parcela de espacio libre, con lo cual, ninguna parcela de equipamiento situada en el centro del municipio se ve afectada y además el espacio libre que se intercambia lindaría con el existente creando una mayor masa en el polígono industrial.

»Todo ello entre parcelas de propiedad municipal sin generar nuevas superficies en ninguno de los usos a modificar”.

Las cuatro parcelas afectadas son:

	Referencia catastral	Sup. total	EL _p (Resultante)	EQ _p (Resultante)
PARCELA 1	5956502UL5455N0001UL	56.773,00 m ²	44.090,00m ²	12.683,00 m ²
PARCELA 2	6159102UL5465N0001FM	11.099,00 m ²	2.044,00 m ²	9.055,00 m ²
PARCELA 3	6560813UL5465N0001EM	11.350,00 m ²	11.350,00 m ²	-
PARCELA 4	4192207UL5449S0001RX	13.956,43 m ²	8.339,00 m ²	5.617,43 m ²
TOTAL		93.178,43 m ²	65.823,00 m ²	27.355,43 m ²

Segundo.- Constan en el expediente informe previo de 26 de junio de 2024 del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2; informe de 16 de mayo de 2024 de la Subdelegación del Gobierno en xxx2 (Dependencia de Industria y Energía); informe de 9 de abril de 2024 del Servicio Territorial de Cultura, Turismo y Deporte de xxx2; e informe de 2 de julio de 2024 de la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible (Demarcación de Carreteras).

En la Memoria informativa se justifica la no necesidad de solicitar los informes sectoriales a los que se refiere la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016, sobre emisión de informes previos en el procedimiento de aprobación



de los instrumentos de planeamiento, aprobada por Orden FYM/238/2016, de 4 de abril: de la Agencia de Protección Civil; de la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; de la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; del Servicio Territorial de Fomento (Sección de Carreteras) de la Junta de Castilla y León; de la Demarcación de Carreteras del Estado en xxx2 (si bien consta su informe, como se ha indicado); y de la Confederación Hidrográfica del Duero, por no afectar la modificación puntual a estas áreas administrativas.

El 9 de abril de 2024 se solicitó informe preceptivo de la Diputación Provincial de xxx2 de conformidad con el artículo 153.1.c) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, (RUCYL), "vinculante en lo que afecte a sus competencias y orientativo en cuanto a las restantes determinaciones y a la documentación". La Diputación Provincial no ha emitido informe.

En cuanto a la tramitación ambiental, el 24 de julio de 2024 el jefe de Servicio de Evaluación Ambiental de la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio emite informe en el que "considera que no procede ninguna actuación en materia de evaluación ambiental estratégica, ya que el referido plan o programa no es previsible que pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente, por lo que no se puede incluir dentro del ámbito de aplicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de Evaluación Ambiental".

Tercero.- Por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 26 de julio de 2024 se aprueba provisionalmente la modificación.

Cuarto.- Consta en el expediente documentación que acredita que se ha cumplido con el trámite de información pública mediante la publicación de anuncios en el Boletín Oficial de Castilla y León de 16 de abril de 2024, en el Diario nnnn de 17 de abril de 2024, y en el tablón de anuncios de sede electrónica del Ayuntamiento durante dos meses, sin que se hayan presentado alegaciones. Así lo hace constar la secretaria del Ayuntamiento en certificado de 2 de agosto de 2024.

Quinto.- Previo informe favorable de 23 de septiembre de 2024 de la arquitecta-jefe de la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2, la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo, en sesión celebrada el 26 de septiembre de 2024, acuerda



“Informar favorablemente el presente expediente de PTO 7/24 M.P. Nº 29 del PGOU.- Ayuntamiento.- Intercambio de uso entre parcelas de equipamiento y espacio libre.- xxx1”, y remitir el expediente administrativo y el instrumento de planeamiento a la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León con el fin de que se recabe el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

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 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.

Estos preceptos han de ponerse en relación con el artículo 4.2 del ya citado Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo, que determina que sus dictámenes no serán vinculantes, salvo en los casos en que así se establezca en las respectivas leyes.

2ª.- De conformidad con el artículo 58.3.a) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL), el procedimiento de la presente modificación del planeamiento, al afectar a determinaciones de ordenación general, debe ajustarse al establecido para la primera aprobación del planeamiento en los artículos 52 y siguientes de la misma Ley y en los concordantes del RUCYL.

Con arreglo a dicha normativa, y como se expuso en los antecedentes, el Pleno del Ayuntamiento ha procedido a la aprobación inicial y provisional de la modificación del planeamiento, de acuerdo con los artículos 22.2.c) y 47.2.II)



de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), mediando entre ambas la apertura del correspondiente período de información pública y la solicitud de informes previstos en los artículos 52 de la LUCYL y 153 del RUCYL, y en la antes citada Instrucción Técnica Urbanística 1/2016.

Como se señala en los antecedentes de hecho de este dictamen, el 9 de abril de 2024 se solicitó el informe preceptivo de la Diputación Provincial de xxx2, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153.1.c) del RUCYL. A la fecha del acuerdo favorable de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo (26 de septiembre de 2024) la Diputación no había remitido dicho informe, por lo que cabe aplicar lo establecido en el artículo 153.3.c) del mismo Reglamento, conforme al cual el plazo para la emisión de informe necesario será de tres meses desde la recepción de la solicitud, transcurrido el cual sin que el mismo haya sido notificado al Ayuntamiento, se podrá continuar el procedimiento. Además, los informes notificados después de dicho plazo podrán no ser tenidos en cuenta.

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 de xxx2, órgano competente de la Administración autonómica, tal y como establece el artículo 160.1.a) del RUCYL, 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.

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 fija el principio de vigencia indefinida de los planes, pero ello no implica que éstos 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 administrativa 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 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, 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. De esta manera, 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”. 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, y 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 obrante en el expediente hace referencia en su apartado 1 a la “Justificación de la conveniencia de la modificación”, y concluye que queda acreditado su interés público, al indicar:

“La Modificación Puntual propuesta muestra su conveniencia en la necesidad de obtener una parcela de equipamiento de grandes dimensiones para una instalación deportiva que requiere de una superficie aproximada de 21.000 m² y que se considera propicio situar en una zona próxima al centro urbano.

»Puesto que la instalación deportiva sería municipal, queda acreditado el interés público ya que el equipamiento deportivo será para uso de todos los habitantes del municipio y para posibles eventos deportivos de interés general”.

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 supuesto, la Memoria vinculante, en su apartado 4, señala que “La presente Modificación Puntual altera la ubicación del espacio libre y el equipamiento existente pero no modifica las superficies actuales, por lo que no es necesario dotar de mayor superficie en otro punto para estos usos”.

Al respecto, el informe favorable de la arquitecta-jefe de la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2, de fecha 20 de septiembre de 2024, previo al acuerdo de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de 26 de septiembre siguiente, afirma haber quedado acreditado que en la actualidad la superficie de espacios libres es de 65.823,00 m², y que será la misma la que se obtenga de la modificación. Y que, del mismo la superficie actual de equipamientos es de 27.355,43 m², los cuales se mantienen tras la permuta de las parcelas.

III CONCLUSIONES

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

1ª.- La modificación puntual nº 29 del PGOU de xxx1, de intercambio de uso entre parcelas de equipamiento y espacio libre, cumple la exigencia formal de motivación, sin que la permuta de usos entre parcelas municipales afecte a las superficies destinadas a espacios libre y equipamientos, observándose lo establecido en los artículos 169.3.b) y 172 del RUCYL.

2º.- Procede aprobar la modificación puntual nº 29 del PGOU de xxx1, en lo que se refiere a los espacios libres previstos.

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