



Sr. S. de Vega, presidente
Sr. Ramos Antón, consejero
Sra. Ares González, consejera y
ponente
Sr. Herrera Campo, consejero
Sr. Píriz Urueña, secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de noviembre de 2024, ha examinado el *expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de xxx1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 467/2024

I ANTECEDENTES DE HECHO

El día 17 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de xxx1 -reordenación de espacios libres en torno a la calle ccc1 y ccc2-.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 24 de octubre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 467/2024, 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 a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 11 de abril de 2024 el Pleno del Ayuntamiento de xxx1 aprobó inicialmente la modificación puntual de las Normas Subsidiarias del municipio. El expediente se sometió a información pública durante dos meses mediante la publicación de los anuncios correspondientes. Durante este período no se formularon alegaciones, según consta en el informe de la Secretaría del Ayuntamiento de 8 de julio de 2024.

Segundo.- El 9 de julio de 2024 el Pleno del Ayuntamiento aprobó provisionalmente la referida modificación y dispuso su remisión a la Comisión



Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 a efectos de su aprobación definitiva.

Tercero.- El 24 de julio de 2024 se emite informe favorable a la aprobación definitiva de la modificación por el Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2. Este informe da cuenta de que, en cumplimiento del artículo 52.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo), sobre el documento dispuesto para su aprobación inicial se solicitaron por parte del Ayuntamiento los informes previos preceptivos, que fueron emitidos por el Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2, Sección de Urbanismo, con observaciones, el 13 de mayo de 2024; y en la misma fecha por la Sección de Carreteras del mismo servicio territorial; por el Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de xxx2 el 9 de mayo de 2024; por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de xxx2 el 30 de abril de 2024; por la Sección de Protección Ciudadana de la Delegación Territorial de xxx2, el 15 de abril de 2024; por la Confederación Hidrográfica del Duero el 5 de junio de 2024; y por la Subdelegación de Gobierno de xxx2, Unidad de Industria y Energía, el 25 de junio de 2024.

En cuanto al trámite ambiental, añade el informe que el 25 de abril de 2024 la Dirección General de Infraestructuras y Sostenibilidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio considera que no es previsible que la modificación pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Cuarto.- Por acuerdo de 18 de septiembre de 2024, la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de xxx2 considera que la documentación técnica y administrativa aportada contiene las determinaciones mínimas previstas en la Ley y en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante, Reglamento de Urbanismo) e incluye los documentos necesarios para reflejar adecuadamente sus determinaciones; y somete la modificación a la consulta preceptiva de este Consejo Consultivo.

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 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 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, según el cual "Una vez aprobados provisionalmente los instrumentos de planeamiento general, el Ayuntamiento debe remitirlos para su aprobación definitiva al órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma: a) Cuando se trate de municipios con población inferior a 5.000 habitantes, o de municipios con población entre 5.000 y 20.000 habitantes que no limiten con una capital de provincia, a la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo". Este precepto se reproduce en 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 de Urbanismo y en el mismo capítulo y título del Reglamento de Urbanismo.



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; contribuyen, en fin, a la corrección natural de los factores contaminantes que invaden las ciudades.

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 que, 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 Tercera 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 Tercera 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 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 y de este Consejo Consultivo. El artículo 58.3.c) de la Ley de Urbanismo 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 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 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 Reglamento de Urbanismo, 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 del documento de marzo de 2024 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 Reglamento de Urbanismo con el fin de facilitar el control de sus determinaciones.

Tanto el informe técnico, emitido por la Sección de Urbanismo del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital de xxx2 el 24 de julio de 2024, como el que firma con la misma fecha el jefe de este servicio territorial, acerca de la tramitación realizada, se remiten a la justificación del interés público que ofrecen los títulos III y IV de la memoria vinculante. El primero de estos informes transcribe a este respecto lo siguiente:

"La modificación propuesta deviene de la necesidad de adaptar el planeamiento a los nuevos requerimientos creados desde la redacción de las Normas Subsidiarias. Por tanto es conveniente actualizar y



ajustar las determinaciones del planeamiento y así poder regular adecuadamente las actuaciones urbanísticas sobre el espacio público, contribuyendo a facilitar la gestión de implantación de equipamientos en el sector.

»El objeto de la modificación de las normas es el correcto desarrollo y gestión el suelo. Proponiendo reordenar el espacio público reubicando las zonas verdes entre las calles ccc2 [e] ccc3 del parque de ccc4 y de la calle ccc1. Consiguiendo mayor superficie ajardinada en total.

»Dado que la nueva construcción propuesta es un equipamiento para uso de la comunidad, y que además no repercute en el erario del Ayuntamiento, favorece claramente al interés público. Es así que la modificación propuesta redunde en el interés público pues facilita la aplicación del planeamiento mejorando la flexibilidad de implantación urbana.

»Dadas las necesidades de la construcción de una nueva oficina de turismo comarcal debido al incremento turístico que se ha producido y se está produciendo en los últimos años, tanto en el municipio como en la comarca, se ve necesario la construcción de una nueva oficina de turismo en los entornos de la iglesia de ccc4, por lo que se estima necesario ajustar el planeamiento con la nuevas necesidades existentes.

»Debido a la necesidad de la ubicación de la nueva oficina en los entornos de la iglesia de ccc4, se estima que la mejor ubicación de esta nueva infraestructura dotacional sea en el espacio libre de uso público del jardín de la zona del parque de ccc4, en la calle ccc1, por lo que se propone un reajuste del planeamiento, y del equipamiento y zonas públicas del municipio.

»Dado el interés público que tiene la creación de esta nueva infraestructura dotacional, se considera suficiente motivo como para emplazarlo en la zona ajardinada usando el espacio público; reubicando la máxima superficie posible en la calle ccc1. Esta modificación mejora el espacio público de la calle ccc1, ya que se crea una zona ajardinada, suponiendo un aprovechamiento de esta zona, hoy en día en desuso, manteniendo la superficie destinada a zonas de uso público”.

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”.

En este caso, el citado informe técnico de 24 de julio de 2024 refiere que “El documento técnico justifica en el capítulo 5 del título V de la memoria vinculante (pág. 25) el cumplimiento del art. 172 del RUCyL - modificaciones de espacios libres- en base a los siguientes argumentos:

»` Las modificaciones previstas en este documento tienen como objetivo una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres públicos existentes o previstos en el planeamiento, por lo que se encuentra incluido en los supuestos del artículo 58.3.c de la LUCyL y del artículo 172 del RUCyL.

»En este sentido se acredita en el proyecto que la superficie inicial de los espacios libres previsto de 90 m² es sustituida por una única superficie de espacio libre de 95 m², con su misma calificación (dotación urbanística de espacio libre). En aplicación del articulado anterior, la zona verde propuesta tiene una superficie ligeramente superior a la inicial (incremento de 5 m²) y se le dotará de una funcionalidad similar a la sustituida, en una única superficie de mayor cualificación y mejor ubicación para su uso.

»El nuevo espacio libre público propuesto en desuso dotará a la zona oeste del municipio de un espacio del que se carece en dicha zona, en el cual se proyecta por parte del ayuntamiento la construcción de un parque para uso y disfrute de los vecinos´.



»Desde el punto de vista técnico se considera viable dicha modificación por cuanto se compensa la superficie de espacios libres públicos de la localidad, se amplían los equipamientos públicos, se aumentan los espacios libres en otros ámbitos del municipio favoreciendo la cohesión social y la mejora de la calidad urbana, manteniéndose la funcionalidad de los existentes.

»En relación con el cumplimiento del art. 172 del RUCYL y la modificación que afecta al espacio libre público objeto del informe del Consejo Consultivo reseñar que está debidamente justificada desde un punto de vista cuantitativo y funcional, (...)”.

Esta misma conclusión se alcanza en el informe de la misma fecha del jefe del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital y en la propuesta remitida.

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 Subsidiarias de Planeamiento de xxx1 -reordenación de espacios libres en torno a la calle ccc1 y ccc2-, 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 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de xxx1 -reordenación de espacios libres en torno a la calle ccc1 y ccc2-, en lo que se refiere a las zonas verdes y a los espacios libres previstos.

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