



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 23 de enero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 526/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, que afecta a la parcela situada en la avenida ccc1 n.º 9 (travesía de la CL-ccc) de dicho municipio.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 21 de noviembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 526/2024, 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.- Mediante escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento de xxx1 el 15 de enero de 2024, la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León, S.A., en representación de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, solicita que se tenga por presentada modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de dicho municipio que afecta a la parcela situada en la avenida ccc1 n.º 9 (travesía de la CL-ccc), con referencia catastral vvvv.



Dicha modificación puntual responde a la necesidad de implantar en la localidad de xxx1 una instalación dotacional que acoja la base para las autobombas al servicio del Operativo de Prevención y Extinción de Incendios Forestales de la provincia, para lo cual la parcela reseñada ofrece un emplazamiento y destino adecuados.

A dicha solicitud se acompaña el documento de aprobación inicial visado por arquitecto-urbanista colegiado, planos sobre la situación inicial y la situación modificada, tarjeta de identificación fiscal y determinada documentación relativa a la representación de la sociedad.

Segundo.- Obran en el expediente informes de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de xxx2, del Servicio de Urbanismo de la Diputación Provincial, de la Delegación y de la Subdelegación del Gobierno (Área funcional de Industria y Energía y Área funcional de Fomento), del Servicio Territorial de Movilidad y Transformación Digital y de la Secretaría Municipal.

Figura también el trámite de información pública, mediante la inserción de anuncios en el Boletín Oficial de Castilla y León de 13 de marzo de 2024, en el diario "nnnn" de 15 de marzo de 2024, en el tablón de edictos del municipio y en la sede electrónica del Ayuntamiento entre el 8 de marzo y el 4 de junio de 2024, sin que conste la presentación de alegaciones.

Tercero.- Mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 19 de junio de 2024 se aprueba provisionalmente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, relativa a la parcela situada en la avenida de ccc1 n.º 9 del municipio.

Cuarto.- El 6 de agosto de 2024 la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo informa favorablemente la aprobación definitiva de la modificación puntual propuesta.

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.

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 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, a tenor de lo dispuesto en el artículo 160.1.a) del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2024, de 29 de enero (en adelante, Reglamento de Urbanismo), y 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.

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 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo) mantiene el principio de vigencia indefinida de los planes, sin que ello suponga que sean documentos estáticos, sino al contrario, instrumentos susceptibles 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 ejerce aquella potestad. Uno de ellos es 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 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 documento de aprobación inicial e información pública expone:

“La propuesta de modificación de la calificación urbanística de la parcela vvvv viene motivada por la oportunidad de destino de la misma, ya de titularidad pública adscrita a la administración autonómica, a una dotación



pública necesaria para el mantenimiento de los servicios ofrecidos por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio como es el de extinción de incendios forestales.

»La actuación para la que esta modificación ofrece el adecuado soporte urbanístico, la implantación de una base para autobombas, se encuentra contemplada en el Plan Forestal de Castilla y León (Decreto 55/2002, de 11 de abril; BOCyL de 17 de Abril de 2002), y en particular forma parte del Programa Vertical V5 Defensa del Monte, dentro de la línea de V5.4 denominado "Optimización del operativo de detección y extinción de incendios forestales", acción V.5.4.5. "Funcionamiento de medios mecánicos" y medida V5.4.5.2. "Funcionamiento de vehículos de extinción". Asimismo se encuadra en el Plan Anual de Prevención Vigilancia y Extinción de Incendios Forestales (Decreto-Ley 2/2023 de 13 de abril de Medidas Urgentes sobre Prevención y Extinción de Incendios Forestales), en la Medida 6.3.8 "Mejoras en las infraestructuras", dentro del Eje 4: "Mejoras en los edificios de apoyo a equipos de prevención y extinción", a través del cual se pone en marcha un plan de actuación de urgencia en los lugares en los que se requiere una inversión más inmediata para la reparación o construcción de nuevas infraestructuras donde es necesario modernizar y adaptar las instalaciones y recursos disponibles, para que puedan llevarse a cabo las tareas asignadas de prevención y extinción en condiciones adecuadas.

»La propuesta de modificación de la ordenación, que mantiene la condición dotacional de los terrenos prevista por el planeamiento general vigente, permite que estos sean destinados de modo efectivo y, en tanto actuación financiada por fondos europeos REACT-EU, también inmediato, a la prestación de un servicio público de carácter esencial como es el de extinción de incendios, y en un municipio como xxx1 que cuenta con 4,7 has de suelos con riesgo máximo de incendios forestales vinculados a la presencia de superficies en la interfaz urbano-forestal, contando el municipio con una cuadrilla terrestre operativa a la que las instalaciones propuestas dotarán de los medios requeridos para el desarrollo de las labores de prevención y extinción de incendios.

»La implantación de la dotación referida, y con ella esta modificación que habilita su ejecución y coherencia con el régimen urbanístico, constituye por ello una actuación de interés público y utilidad social, coherente con la planificación sectorial en materia forestal y de prevención de incendios que promueve la misma administración de la Junta de Castilla y León.



Asimismo, desde el punto de vista urbanístico la modificación es coherente con las propuesta del planeamiento vigente, que previeron el destino dotacional de la parcela afectada, limitándose la modificación al ajuste pormenorizado de la ordenación detallada, procurando clarificar el soporte urbanístico y la mejora de la disposición espacial del equipamiento propuesto y su directa vinculación a las vías públicas que garantizan su accesibilidad”.

A la vista de lo expuesto, de la memoria y de los informes obrantes en el expediente puede considerarse cumplida la exigencia formal de motivación prevista en el artículo 169.3 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 que “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 n.º 4.358/1998, de 19 de noviembre; n.º 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:

“(...) Aunque la modificación propuesta mantiene globalmente la cuantía de terrenos dotacionales calificados en la parcela, los requerimientos de la instalación prevista (parque de autobombas) precisan de la reserva de una superficie de equipamientos superior a la inicialmente considerada por el planeamiento general, produciéndose en la modificación un incremento de la superficie destinada a equipamiento público de 154 m² y, en consecuencia, una reducción de cuantía equivalente de las superficies destinadas a espacio libre público (...).

»De acuerdo con lo previsto en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, cuando una modificación altera las superficies de espacios libres públicos o los equipamientos públicos, esta debe prever su sustitución por nuevas superficies con la misma calificación y superficie y funcionalidad equivalente dentro de la misma unidad urbana. A fin de dar cumplimiento a este precepto reglamentario, la modificación contempla asimismo la calificación de una superficie adicional de espacio libre público en la esquina de Avenida ccc1 con Avenida ccc2 (junto al IES ccc3), con una superficie de 211 m², sobre terrenos actualmente calificados como viario, que compensa la reducción de este tipo de dotación en la parcela vvvv, ofreciendo un saldo final positivo de espacios libres públicos de 57 m². Las superficies destinadas a equipamientos públicos se ven incrementadas con la modificación, por lo que no requieren compensación adicional”.



Así lo certifica también el informe de la Comisión Territorial de Medio Ambiente y Urbanismo de 6 de agosto de 2024 al señalar lo siguiente:

“Se da cumplimiento al art. 172 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en el sentido de mantener las cuantías de Espacios Libres Públicos y Equipamientos Públicos, tanto existentes como previstas, de tal manera que los nuevos Espacios Libres Públicos tienen la misma superficie y funcionalidad que los iniciales.

»Debido a que la superficie de Equipamientos necesaria para la implantación del nuevo uso es ligeramente superior a la prevista en el PGOU, la modificación provoca que la superficie de Espacios Libres Públicos se disminuya ligeramente, por lo que, a fin de compensar las cuantías iniciales, se propone la recalificación de unos terrenos próximos, situados en la Avenida ccc1 esquina con Avenida ccc2, actualmente calificados como sistema viario que pasarían a calificarse como Espacios Libres Públicos”.

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.

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 del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, que afecta a la parcela situada en la avenida ccc1 n.º 9 (travesía de la CL-ccc), 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 del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, que afecta a la parcela situada en la avenida ccc1 n.º 9 (travesía de la CL-ccc), en lo que se refiere a los espacios libres previstos.

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