



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 Zamora el día 30 de enero de 2025, con asistencia de los miembros que se expresan al margen, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

DICTAMEN 567/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente relativo a la modificación n.º 34, SE SUNC 06.02, Avenida cccc 2, del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 26 de diciembre de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 567/2024, 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 16 de junio de 2022 D. yyyy presenta una solicitud de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1 (PGOU) en el sector SE SUNC 06.02, Avenida cccc 2. Adjunta una memoria, una evaluación ambiental estratégica simplificada, la normativa urbanística para el sector y los planos.

Tras subsanarse las deficiencias advertidas por informes del Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento de 27 de febrero, 6 de marzo y 8 de marzo de 2023, el 10 de marzo de 2023 el propio servicio informa favorablemente la aprobación inicial de la modificación y advierte de la necesidad de requerir,



antes de su aprobación provisional, la subsanación de las deficiencias formales que aún persisten y que detalla.

Segundo.- El 14 de abril de 2023 el Pleno aprueba inicialmente la modificación n.º 34 del PGOU, SE SUNC 06.02, Avenida cccc 2.

Tercero.- La propuesta de modificación se ha sometido al trámite de información pública durante un plazo de dos meses mediante la publicación de anuncios en el tablón de anuncios de la sede electrónica del Ayuntamiento el 20 de abril de 2023, y en el nnnn-Diario de xxx1 y en el Boletín Oficial de Castilla y León el 26 de abril de 2023. En dicho plazo han presentado alegaciones tres propietarios afectados, así como el Grupo Municipal Popular del Ayuntamiento.

Consta en el expediente informes de 17 y 21 de agosto de 2023, del arquitecto redactor del proyecto, y de 6 de febrero de 2024, del Área de Desarrollo Sostenible del Ayuntamiento, en los que se da contestación a las alegaciones presentadas.

Cuarto.- Obran en el expediente los siguientes informes sectoriales:

- Informe del jefe de la Dependencia de Industria y Energía de la Subdelegación del Gobierno de 14 de marzo de 2023, en el que se indica que la modificación "no afecta a la infraestructura energética básica, es decir, la relativa a oleoductos, gasoductos de la red básica del Estado y grandes redes de transporte de energía eléctrica".

- Informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Junta de Castilla y León de 11 de abril de 2023, en el que se señala que "las actuaciones derivadas de la mencionada Modificación no inciden sobre un área afectada por declaración de Bien de Interés Cultural o Inventariado, ni tampoco existen bienes integrantes del patrimonio arqueológico en el ámbito de la intervención, por lo que, de conformidad con la normativa en materia de Patrimonio Cultural de aplicación, dicho proyecto no necesita ser informado por la Comisión de Patrimonio Cultural de Castilla y León".

- Tres informes de la Secretaría General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital: el primero, de 16 de marzo de 2023, desfavorable a la modificación proyectada, por no adecuarse a la



normativa sectorial de telecomunicaciones, en el que se formulan varias objeciones relativas a las telecomunicaciones que impedirían la aprobación de la modificación, de acuerdo con el artículo 50.2 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones; el segundo, de 7 de marzo de 2024, favorable a la modificación, "condicionado a la corrección de los errores contenidos en el apartado indicado de la observación b)"; y el tercero, de 11 de julio de 2024, en el que comunica al Ayuntamiento que "una vez analizada la documentación recibida, el informe puede pasar a considerarse como favorable en relación con la alineación del instrumento urbanístico informado respecto a la vigente legislación sectorial de telecomunicaciones".

- Informe del jefe del Servicio de Arquitectura y Urbanismo de la Diputación Provincial, de 13 de junio de 2023, favorable a la modificación propuesta.

- Informe de la Confederación Hidrográfica del Duero de 5 de mayo de 2024, favorable a la modificación, condicionado a lo señalado en el informe, "sin perjuicio de las determinaciones que, como consecuencia de estudios más detallados o nueva documentación, se puedan establecer en las autorizaciones que preceptivamente al desarrollo del mismo se deban obtener de este Organismo de cuenca".

- Informe previo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Castilla y León, de 22 de junio de 2023, en el que se advierten diversas deficiencias que debían subsanarse en el documento de modificación.

- Informes de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, de 11 de diciembre de 2023 y de 23 de julio de 2024, favorables a la modificación en lo referente a su afección a la Red de Carreteras del Estado, con las condiciones que en tales informes se detallan.

Quinto.- Por Orden MAV/238/2023, de 22 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, se formula el informe ambiental estratégico de la modificación propuesta y se resuelve que "(...) de acuerdo con la evaluación ambiental estratégica simplificada practicada (...) no es probable que vayan a producirse efectos significativos sobre el medio ambiente siempre que se considere lo establecido en los informes de la Confederación Hidrográfica del Duero y del Servicio Territorial de Movilidad y

Transformación Digital de xxx2 sección de urbanismo, por lo que no se considera necesaria la tramitación de la evaluación ambiental estratégica ordinaria prevista en la Sección 1ª del Capítulo I del Título II de la Ley de evaluación ambiental”. La orden se publicó en el Boletín Oficial de Castilla y León el 2 de marzo de 2023.

Sexto.- Constan en el expediente remitido sucesivos documentos de la modificación propuesta, en los que se recogen los cambios introducidos tras los informes sectoriales emitidos.

Séptimo.- El 12 de julio de 2024 el Servicio de Urbanismo del Ayuntamiento emite informe sobre la modificación puntual en el que concluye que “es completa, se ha justificado convenientemente la necesidad de modificar la ordenación, así como su conveniencia y oportunidad y por tanto, también se ha acreditado el interés público de la misma en el documento presentado, conforme a lo regulado en el artículo 169 del RUCYL, subsana a su vez todos los reparos de los informes técnicos y sectoriales emitidos a lo largo de su tramitación e incorpora los cambios derivados de la estimación o estimación parcial de las alegaciones presentadas durante el período de información pública”. Por ello, informa favorablemente la aprobación provisional de la modificación puntual.

Octavo.- El 13 de septiembre de 2024 el Pleno del Ayuntamiento acuerda estimar parte de las alegaciones formuladas durante el periodo de información pública; aprobar provisionalmente la modificación puntual “con el contenido que figura en el documento presentado en fecha 12 de julio de 2024 con los cambios cuya relación y motivo se indican en el Anexo a este informe en cumplimiento de lo señalado en el art. 158 del RUCyL”; y remitir el expediente a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente para su aprobación definitiva.

Noveno.- Recibido el expediente en la consejería, el 8 de octubre de 2024 la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo emite informe en el que advierte que no se han subsanado todas las deficiencias advertidas en el informe de 26 (sic) de junio de 2023 (en el citado informe consta como fecha de firma el 22 de junio de 2023), por lo que se requiere al Ayuntamiento para su subsanación.

El 9 de octubre de 2024 la secretaria del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio informa favorablemente la aprobación



definitiva de la modificación puntual, "condicionado a que se aporte el documento sometido al pleno con las deficiencias indicadas subsanadas y debidamente diligenciado".

El 28 de octubre de 2024 el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio informa favorablemente la aprobación definitiva de la modificación puntual "condicionando dicha aprobación definitiva a que se remita el expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para recabar su informe, tras subsanarse las cuestiones formales advertidas".

El 10 de diciembre de 2024 el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo emite informe en el que señala que, tras recibir el 5 de diciembre anterior la documentación requerida, el documento presentado aporta las correcciones solicitadas por el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, y que "Las deficiencias advertidas se consideran adecuadamente subsanadas, por lo que procede el envío del expediente al Consejo Consultivo, previamente a su aprobación definitiva".

Décimo.- El 12 de diciembre de 2024 se formula propuesta de orden por la que se aprueba definitivamente la modificación puntual n.º 34 del PGOU de xxx1, relativa al sector SE SUN 06.02, Avenida cccc 2.

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 propuesta, en cuanto afecta a determinaciones de ordenación general, corresponde al consejero de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, de acuerdo con los artículos 58.3 y 54 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, Ley de Urbanismo) y 160.b).1º del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 22/2004, de 29 de enero (en adelante, 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 los 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 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 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 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 y espacios libres 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 los espacios libres (a los que afecta la modificación).

A) En orden a su justificación, de acuerdo con 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 se refiere en su apartado I a la conveniencia y oportunidad de la modificación, así como al interés público que lo justifica.

En cuanto a la conveniencia de la modificación, señala lo siguiente:

“La presente modificación puntual, plantea la reordenación del Sector de Suelo Urbano No Consolidado SE-SUNC-06.02, situado junto a la Avenida cccc de tal forma que se puedan llevar a cabo los objetivos de la ordenación establecida tanto para el Sector SE-SUNC-06.02 y para el Sector APP-06.01 y que no es otro que mejorar la conexión de la trama viaria con el Polígono industrial y con el sector desarrollado APP-06.01.

»Para ello se pretende modificar la delimitación del Sector SUNC-06.02, de tal manera que, manteniendo la superficie total, para no alterar otros parámetros como son la edificabilidad y por tanto las cesiones, se pueda ejecutar al completo la prolongación de la Calle “H” en esta actuación”.

Respecto a la justificación del interés público de la modificación, la memoria “considera justificado el interés público de la actuación planteada al conseguir un entorno mejorado en sus condiciones de habitabilidad, de servicios urbanos, y permitir la obtención de suelo para espacios libres, equipamientos, viviendas con protección pública, así como la mejora de la conexión de las tramas urbanas, facilitando el desarrollo económico sostenible”.

También el informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo considera acreditado el interés público de la modificación, ya que “hace posible la ejecución de la prolongación de la calle H dando cumplimiento a los objetivos que el PGOU fija para el sector, mejora la ordenación, actualiza la Normativa relativa a los usos, permite una mayor variedad de éstos e incluye viviendas con protección pública. También es de interés la posibilidad de mantener el negocio existente en el ámbito del sector”. Y añade: “Parece adecuado ajustar la ordenación del sector ya que, transcurridos 18 años desde la aprobación del PGOU, no se ha desarrollado”.



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 los 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, la memoria vinculante señala que la superficie de espacios públicos se incrementa de 2.157,00 m² a 2.373,06 m², según consta en las páginas 38, 47, 49, 51, 54 y 58 de la memoria (y no 2.372,83 m², como se indica en las páginas 37 y 51 de la memoria y en la propuesta, que parece hacer referencia a la superficie mínima exigida por el Reglamento de Urbanismo) y así lo constata el informe de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura, Ordenación del Territorio y Urbanismo, que concluye que se cumple lo previsto en el citado artículo 172; lo que se detalla en la propia memoria y permite constatar el incremento de superficie de espacios libres.

De ello se infiere que se da cumplimiento, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, a lo previsto en el artículo 172 del Reglamento de Urbanismo.

5ª.- Por último, debe corregirse en el fundamento de derecho I de la propuesta de orden la referencia a la modificación puntual n.º 29, ya que se trata de la n.º 34.



III CONCLUSIONES

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

1ª.- La diferente zonificación o uso urbanístico de los espacios libres previstos en la propuesta de modificación n.º 34, SE SUNC 06.02, Avenida cccc 2, del Plan General de Ordenación Urbana de xxx1, 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.

2ª.- Procede aprobar la modificación propuesta, en lo que se refiere a los espacios libres previstos.

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