

Dictamen Núm. 179/2024

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*  
*Baquero Sánchez, Pablo*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 17 de octubre de 2024, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 6 de septiembre de 2024 -registrada de entrada el día 11 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Villaviciosa “Reubicación de zona verde y equipamiento para preservar el paisaje en el parque fluvial de La Barquerina”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 7 de septiembre de 2023, el Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa remite a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (en adelante CUOTA) una propuesta para la “Modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Villaviciosa, para la reubicación de zona verde y equipamiento para preservar la unidad del paisaje en el parque fluvial de La Barquerina” a fin de que emita el preceptivo informe previsto en el art. 137 del Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se

aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

**2.** El 18 de marzo de 2024, el Alcalde de Villaviciosa remite a la CUOTA una "solicitud de aprobación definitiva" indicando que el 30 de noviembre de 2023, el Pleno del Ayuntamiento acordó la aprobación provisional del documento previo a la aprobación definitiva de la modificación así como recabar informe de la Dirección General de la Costa y del Mar, "informe que ha sido recibido el mismo 18 de marzo de 2024".

**3.** Previa advertencia de la CUOTA de la falta de la diligencia de la Secretaría General del Ayuntamiento del documento aprobado provisionalmente, el 23 de abril de 2024 el Alcalde de Villaviciosa remite la documentación que incorpora "la diligencia del documento aprobado para completar el expediente enviado y solicitar la aprobación definitiva de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio" solicitando el impulso del expediente.

**4.** En sesión celebrada el 12 de junio de 2024, la Comisión Permanente de la CUOTA, previa incorporación del informe técnico-jurídico que consta en el expediente, acuerda requerir al Ayuntamiento de Villaviciosa para que remita "los condicionantes indicados en el informe de Costas de 14-03-2024" y la "justificación de los estándares del anexo del Reglamento de Planeamiento", con suspensión del plazo previsto en el artículo 88 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril.

**5.** Mediante oficio de 25 de junio de 2024, el Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa acuerda la aportación del "documento de los condicionantes indicados en el informe de Costas de 14 de marzo de 2024" y el día 26 de junio de 2024, se remite un "nuevo documento con pequeñas modificaciones a fin de sustituir al enviado el 25 de junio de 2024".

**6.** La Comisión Permanente de la CUOTA en sesión celebrada el 27 de junio de 2024 acuerda “informar favorablemente” el documento de la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Villaviciosa, “fechado en junio de 2024, condicionado a la aprobación por el Pleno Municipal, y remitirlo debidamente diligenciado y firmado por el Técnico competente”.

**7.** Mediante oficio de 8 de julio de 2024, el Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa remite a la CUOTA la “certificación de acuerdo plenario y documento aprobado firmado por el Arquitecto municipal y diligenciado por la Secretaria accidental a fin de dar cumplimiento al condicionado de la CUOTA”.

**8.** Del cumplimiento de lo indicado en el acuerdo de informe favorable deja constancia la certificación suscrita por el Secretario de la CUOTA el día 23 de julio de 2024.

**9.** El día 24 de julio de 2024, el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA, con el visto bueno del Director General de Ordenación del Territorio, informa que la aprobación definitiva corresponde al Consejo de Gobierno conforme al artículo 101.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, en relación con el art. 25.z) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

En la propuesta se recoge el contenido íntegro del informe técnico-jurídico de la CUOTA.

**10.** Con fecha 6 de agosto de 2024, el Consejero de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos propone “aprobar definitivamente la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Villaviciosa `Reubicación de zona verde y equipamiento para preservar la unidad de paisaje

en el parque fluvial de La Barquerina´ aprobada provisionalmente por el Pleno del Ayuntamiento de fecha 30 de noviembre de 2023”.

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de septiembre de 2024, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Villaviciosa “Reubicación de zona verde y equipamiento para preservar el paisaje en el parque fluvial de La Barquerina” objeto del expediente CUOTA 555/2023 (AUTO/2023/11134) de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, que establece que “será preceptivo el dictamen en cualquier otro asunto competencia de la Comunidad Autónoma o de los entes locales radicados en su territorio en los que, por precepto expreso de una ley, se exija la emisión de dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias o del Consejo de Estado”. En relación con el precepto citado, el artículo 101.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (en adelante TROTU), aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, dispone que, “Cuando la modificación tenga por objeto alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes previstas en el instrumento de ordenación de que se trate, la aprobación será competencia del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, previo informe favorable del (...) Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

El dictamen se solicita por el Presidente del Principado de Asturias en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), de la citada Ley 1/2004, de 21 de octubre, y 40.1, letra a), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio.

**SEGUNDA.-** Por lo que se refiere al alcance de la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias en esta materia venimos señalando (entre otros, Dictámenes Núm. 279/2020, 2/2021 y 263/2023), siguiendo la doctrina constante del Consejo de Estado, que cuando la modificación de instrumentos de planificación urbanística tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres la función consultiva se extiende a verificar si concurren los requisitos de competencia y procedimiento y si la modificación proyectada responde a un interés público que fundamente la incorporación al planeamiento del pretendido cambio, pudiendo ser aceptadas tales mutaciones de zonificación o uso urbanístico solamente cuando respondan a razones de interés general debidamente justificadas, lo que deberá ser apreciado atendiendo a las circunstancias concretas de cada expediente.

La intervención de este órgano consultivo tiene su origen en la tradicional protección de estas zonas en nuestro derecho desde la Ley 158/1963, de 2 de diciembre, sobre condiciones y procedimientos de modificación de planes de Ordenación Urbana y de Proyectos de Urbanización cuando afecten a zonas verdes o espacios libres previstos en los mismos, y en este momento encuentra amparo en la propia Constitución. En efecto, su artículo 45, después de reconocer a todos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente. Por su parte, el artículo 47 impone a estos también el deber de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Por ello, la legislación urbanística no sólo se limita a exigir la existencia de las zonas verdes sino que, además, impone determinadas formalidades para modificar los instrumentos de planeamiento que las definen, incluyendo la intervención de los más altos órganos de la Administración activa (Consejos de Gobierno) y de la Administración consultiva (Consejo de Estado o equivalentes autonómicos).

Ahora bien, justificada en términos generales la intervención de los órganos consultivos, y en particular de este Consejo, en la tramitación de los procedimientos urbanísticos que así lo establezcan y que afecten a la modificación de zonas verdes, debe advertirse que en modo alguno puede considerarse aquella en términos tan amplios que alcance a la verificación de la legalidad de los distintos aspectos de la actuación urbanística que se somete a su consulta, sino que se limita a la defensa de estas zonas y del interés público que las mismas representan, ya que tal es la razón que determina el ejercicio de su competencia.

**TERCERA.-** En el Principado de Asturias el régimen aplicable al procedimiento de modificación de los instrumentos de ordenación urbanística, como el que nos ocupa, viene dado por lo dispuesto en el artículo 101 del TROTU. Su apartado 1 dispone, a modo de regla general, que “Las modificaciones de cualquiera de los elementos de los instrumentos de ordenación urbanística se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su tramitación y aprobación”.

Los apartados siguientes del mismo precepto someten a reglas adicionales determinadas modificaciones del planeamiento, entre ellas, las que tengan por objeto “alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes previstas en el instrumento de ordenación”, respecto de las que el apartado 3 del mencionado artículo 101 del TROTU y el artículo 163.3.c) del ROTU establecen que su aprobación será competencia del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, previo dictamen favorable del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Debemos verificar, por tanto y en primer lugar, si se han cumplido las disposiciones sobre la "tramitación y aprobación" del planeamiento.

Por tratarse de la modificación puntual de unas Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal, la disposición transitoria primera, apartado 5, del TROTU señala que "Cuando no sea necesaria una revisión total de la ordenación urbanística establecida en las Normas Subsidiarias, sus prescripciones podrán ser objeto de modificación o de revisión parcial, sin necesidad de cambiar su denominación a la de Plan General de Ordenación, si bien las alteraciones se regirán, en cuanto a su procedimiento y contenido, por lo dispuesto en este Texto Refundido para la modificación y revisión de los Planes Generales de Ordenación". En definitiva, el procedimiento de revisión y modificación viene determinado en los artículos 86 y siguientes del TROTU, siendo competencia del Ayuntamiento -según dispone el artículo 86- la aprobación inicial de la modificación y su sometimiento a información pública.

Consta en el expediente el cumplimiento de ambos trámites.

En el curso de la tramitación de esta modificación se ha incorporado al expediente el informe favorable a la misma emitido por el Servicio de Patrimonio Cultural, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley del Principado de Asturias 1/2022, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural, indicando que "no se encuentran afecciones a BIC o bienes incluidos en el IPCA en el ámbito de estudio o parcela afectadas por la modificación puntual propuesta".

Asimismo figura que el 14 de abril de 2023, la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático aprobó la Resolución por la que se formula el informe ambiental estratégico, señalando que la modificación propuesta no tiene efectivos significativos sobre el medio ambiente.

Se han incorporado al expediente los informes favorables emitidos por la Demarcación de Carreteras del Estado, por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y por la Dirección General de Política Energética y Minas así como los sectoriales emitidos por distintas Direcciones Generales del ámbito de la Administración del Principado de Asturias referenciados en el informe de la

CUOTA de 2 de noviembre de 2023 en aplicación del procedimiento de coordinación de informes sectoriales autonómicos previsto en el artículo 16 bis del TROTU, que en esa fecha informó favorablemente la propuesta de modificación puntual de las Normas Subsidiarias "Parque Fluvial La Barquerina" del Ayuntamiento de Villaviciosa.

En suma, en aplicación de la normativa citada, consideramos que se han cumplido los requisitos de procedimiento para la aprobación de la modificación del planeamiento que se pretende.

**CUARTA.-** En cuanto al fondo objeto de consulta, ya hemos advertido que la modificación de zonas verdes requiere de la concurrencia de un interés público que ha de quedar acreditado en el procedimiento. En este sentido, constatamos que la modificación de planeamiento examinada tiene por objeto la reubicación de zona verde y equipamiento para preservar la unidad del paisaje en el Parque Fluvial de "La Barquerina", mejorando el equilibrio entre sostenibilidad, función social, medio natural y paisaje de la trama urbana, así como la dotación de espacios de equipamiento público adecuado reubicándolos donde ya existe una zona deportiva en funcionamiento.

En concreto, la propuesta persigue el intercambio de calificación de dos áreas independientes y discontinuas de titularidad municipal: el parque fluvial de "La Barquerina" y la zona deportiva "Las Callejas". En el interior del citado parque existe una parcela destinada a equipamiento público sin desarrollar, y en la zona deportiva hay un edificio que presenta deficiencias destinado a piscina y gimnasio municipal que se sitúa sobre una parcela que las Normas Subsidiarias de Planeamiento en vigor definen como espacio libre verde deportivo. La modificación puntual prevista consiste en eliminar la parcela de equipamiento público prevista en el parque fluvial de "La Barquerina", pasando éste a ser en toda su extensión zona verde, al tiempo que se pretende recalificar el terreno sobre el que se encuentra el equipamiento deportivo, de espacio libre verde deportivo a equipamiento público. La superficie total afectada por la modificación



asciende a 8.337,38 m<sup>2</sup>, a razón de 4.500,00 m<sup>2</sup> en el primero de los ámbitos y de 3.837,38 m<sup>2</sup> en el segundo de ellos.

Previos los informes preceptivos, la Comisión Permanente de la CUOTA ha informado favorablemente la modificación puntual propuesta al estimar acreditada su adecuación a la legalidad urbanística, señalando que “no se observa inconveniente en la modificación puntual de las (Normas Subsidiarias) referidas dado que los servicios públicos no se eliminarían” y que “desde un punto de vista funcional/paisajístico se entiende lógico y positivo eliminar la parcela de Equipamiento Público del Parque Fluvial de La Barquerina (aprovechando la oportunidad por encontrarse sin desarrollar) puesto que cualquier construcción de cualquier uso en ese lugar sería errónea y perturbaría y desnaturalizaría los valores del Parque Fluvial”; supresión que se compensa “recalificando un área equivalente”.

En definitiva, queda acreditado en el expediente que la preservación del paisaje fluvial y natural justifica el interés público de la solución propuesta, además del cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 165.3 del ROTU conforme al cual “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 cuando se produzca una disminución respecto a las reservas legalmente exigibles. En el caso de actuaciones sobre el medio urbano, se podrá acreditar el mayor interés público de otra solución”.

Asimismo, queda justificado en el expediente que la modificación propuesta de la zona verde no supone merma alguna de su cabida, dado que es sustituida por otra de análoga superficie y funcionalidad. Por tanto, acreditado el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 63/2022, de 21 de octubre, que establece en su artículo 163.3.d) que la aprobación de las modificaciones que tengan por objeto alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes de uso y dominio público calificadas como sistemas generales o locales existentes o previstas en el instrumento de ordenación de que se trate requerirá que “la superficie que se destine a otro uso sea sustituida por otra de análoga

superficie y funcionalidad situada en un entorno próximo o, en su caso, en el mismo ámbito de ordenación, siempre que no se trate de cambios introducidos en un procedimiento de revisión total de un Plan General de Ordenación”, no se formulan objeciones a la modificación proyectada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que puede aprobarse la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Villaviciosa “Reubicación de zona verde y equipamiento para preservar el paisaje en el parque fluvial de ‘La Barquerina’”.

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.