

Expediente Núm. 129/2011
Dictamen Núm. 242/2011

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de julio de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 6 de mayo de 2011, examina el expediente relativo a la modificación puntual del Plan Parcial Industrial del área de La Curiscada, en Tineo (Sector 1).

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El Plan Parcial Industrial del Sector 1 de La Curiscada fue aprobado por acuerdo del Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (en adelante CUOTA) el día 5 de diciembre de 1990 (BOPA de 4 de enero de 1991), con varias prescripciones y advertencias.

Por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Tineo de 7 de febrero de 2006 (BOPA de 4 de marzo de 2006) se adaptó el Plan a las citadas prescripciones y advertencias.

2. Mediante Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Tineo de 15 de junio de 2009, se aprueba inicialmente la modificación del plan parcial del Sector 1 del área industrial de La Curiscada y se somete el expediente a información pública. Como “condicionantes”, se indica que “deberá establecerse de forma expresa que las parcelas de origen de este plan parcial cuyos usos se trasladan a la zona de equipamientos del Sector 3 tendrán uso industrial y se regularán por la normativa correspondiente a ‘zonas de industrias y almacenes’ del plan parcial del Sector 1. La edificabilidad neta máxima de cada parcela será la que establece el plan parcial según el polígono en el que se sitúe” y que “deberá establecerse la constitución obligatoria de una entidad de conservación de las obras de urbanización sitas dentro del ámbito del plan parcial”.

Se han incorporado al expediente los siguientes documentos relativos al procedimiento tramitado para dicha aprobación:

a) CD, que contiene la Memoria realizada a iniciativa del Ayuntamiento de Tineo por un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos en octubre de 2008. En ella se hace constar que se pretenden trasladar equipamientos, entre otros, zonas verdes del Sector 1, al Sector 3 cuyo Plan Parcial se está tramitando simultáneamente. Se especifica que estos equipamientos fueron demorándose en su ejecución y que con su traslado al Sector 3 se persigue “la concentración espacial de los mismos, fomentando la conexión del área (industrial) con el espacio lúdico del Arenero que, desde el punto de vista municipal, interesa potenciar”. Señala que “el Sector 3 debe reservar superficies para equipamientos y zonas verdes procedentes de los traslados del Sector 1, cuyo supuesto aprovechamiento industrial no podrá superar el aprovechamiento de las nuevas parcelas industriales organizadas en el Sector 1”. A continuación se inserta una tabla que refleja las modificaciones que se pretenden y de la que resultan afectadas cuatro parcelas de zona verde: una, de 5.765 m², localizada al norte, en el límite del Sector 1 y del Sector 3, en un área de zona verde; otra tiene 3.615 m² y se encuentra al sur del polígono, en el extremo de una franja de zona verde y dos parcelas aisladas de 131 m², situadas entre las parcelas

industriales. En total son 9.642 m² de zona verde. De ellos, 7.760 m² cambian de localización dentro del mismo Sector 1 (ocupan áreas que estaban reservadas para equipamientos sociales) y 1.882 m² se trasladan a una zona del Sector 3 contigua a la parcela de mayor dimensión (cuyo Plan Parcial se tramita simultáneamente). El cambio afecta también a 17.521 m² de equipamientos que se trasladan al Sector 3. En consecuencia, se aumenta la zona industrial en el Sector 1 en 19.403 m². Se acompaña documentación gráfica y se indica que los cambios quedan reflejados en el desarrollo del Plan Parcial del Sector 3. No se considera necesaria Evaluación Ambiental Estratégica porque la modificación no incluye reclasificación de terreno y las parcelas a las que afecta no presentan valores ambientales destacados.

b) Oficios de 6 de marzo de 2009, dirigidos por el Alcalde a la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y a las Direcciones Generales de Carreteras y de Montes del Principado de Asturias a fin de evacuar el correspondiente trámite de consulta.

c) Informe del Servicio de Programación y Seguridad Vial de la Dirección General de Carreteras de 7 de abril de 2009, en el que se advierte, entre otros extremos, de la necesidad de un estudio de tráfico en el polígono y zonas de influencia. Señala, asimismo, que “el área industrial podrá verse afectada por la servidumbre acústica del nuevo vial” Suroccidental, tramo: La Espina-Tineo, “cara a establecer las determinaciones que resulten necesarias para conseguir la efectividad, por parte del área industrial”, de la misma.

d) Escrito del Director General de Política Forestal de 20 de abril de 2009, en el que se indica que “será necesaria la evaluación (ambiental y forestal) conjunta” de las modificaciones del Plan Parcial de los Sectores 1 y 2 y la ampliación del Sector 3 que se tramitan simultáneamente “así como la relación entre estos proyectos y las infraestructuras (carreteras) que lo comunican con la cercana Ciudad del Motor”.

e) Informe de tráfico del acceso al área industrial La Curiscada desde la carretera AS-216, de mayo de 2009, realizado por el mismo técnico que elaboró

la memoria inicial, en el que concluye que “el tráfico generado por la ampliación (...) no afecta a la capacidad de la carretera AS-216”, que se reducirá además por la conexión con “la futura Autovía del Sur Occidente”.

f) Informe de la Oficina Técnica Municipal, datado el 12 de junio de 2009, en el que, tras analizar las observaciones de la Dirección General de Carreteras, se estima que “no afectan a este documento (...); no obstante, si en el curso de la tramitación se produjera la aprobación del proyecto de la futura Vía Suroccidental se valorarán sus repercusiones y se introducirán las modificaciones que procedan”.

En cuanto a las apreciaciones realizadas por la Dirección General de Política Forestal, “se considera que esta modificación, dada su naturaleza y finalidad, no está sometida a evaluación ambiental; los posibles efectos adversos derivados del traslado de los suelos destinados a espacios libres y equipamientos de uso y dominio público se habrán considerado en la evaluación ambiental del Plan General de Ordenación (...) que es el planeamiento de rango superior que prevé la reagrupación. En todo caso, los terrenos incluidos en el Sector 1 ya no forman parte del monte de utilidad pública, pues fueron descatalogados cuando se aprobó el Plan Parcial de este sector”. Hace constar que “la modificación del PP del Sector 1 tiene como finalidad el traslado de una pequeña porción de terrenos destinados a sistema de espacios libres de dominio y uso público (1.882,00 m²) y de la mayor parte de los destinados a servicios de interés público y social de este” sector “(solo permanecen en el Sector 1 dos parcelas de uso comercial) al (...) Sector 3”, cuyo Plan Parcial se tramita simultáneamente. Las parcelas de origen “se destinarán a uso industrial que se regulará según la normativa del propio Plan Parcial”. Aclara que “la modificación atiende a la prescripción” del artículo 248.6 del Plan General de Ordenación vigente, y “responde a una iniciativa municipal encaminada a concentrar todos los equipamientos de los tres sectores de suelo industrial al Sur del Sector 3, en una zona colindante con otras dotaciones municipales (coto de pesca intensiva de El Arenero y área recreativa)./ La

decisión municipal de reunir todas las reservas existentes y futuras del sistema local de equipamientos del área industrial obedece a la nula operatividad de la dispersión y escasa superficie de las parcelas destinadas a estos fines en los sectores ya desarrollados, hasta el punto de que en la actualidad ninguna de ellas, salvo dos de uso comercial, se han podido utilizar de acuerdo con las previsiones. Mediante estas modificaciones se configura un área industrial única en lugar de una suma de áreas o sectores independientes, con un sistema local de equipamientos concentrado en una zona dotada de buenos accesos, tanto externos como desde la propia zona industrial; el nuevo emplazamiento permitirá optimizar estas reservas y completarlas con los equipamientos municipales existentes en los terrenos colindantes con este sector por el Este (coto de pesca intensiva de `El Arenero´ y área recreativa)". El Plan General de Ordenación "preveía expresamente esta posibilidad" en el apartado 6 del artículo 248. El Plan Parcial del Sector 3 "que se tramita simultáneamente justifica la equivalencia de las superficies trasladadas de este sector y del Sector 2A, con independencia de las reservas obligatorias correspondientes al propio Sector 3./ La documentación se considera suficiente para definir el objeto y finalidad de la modificación, por lo que no existe inconveniente para proceder a la aprobación inicial de esta modificación con la siguiente observación:/ 'El documento en tramitación debe establecer de forma expresa que las parcelas de origen de este plan parcial, cuyos usos se trasladan a la zona de equipamientos del Sector 3, tendrán uso industrial y se regularán por la normativa correspondiente a «Zona de industrias y almacenes» del Plan Parcial del Sector 1; la edificabilidad neta máxima de cada parcela será la que establece el Plan Parcial según el polígono en el que se sitúe´".

g) Informe de Secretaría de 12 de junio de 2009, en el que consta que la aprobación de la modificación supone que el plan parcial del Sector 1 no cumplirá los estándares urbanísticos fijados legalmente, puesto que mermará tanto en materia de dotaciones como de zonas verdes, y que el Sector 3 incrementará dichos estándares. Así las cosas, "se plantea la cuestión de si es

posible admitir esta operación urbanística teniendo en cuenta que hay una transferencia de zonas verdes y dotaciones entre suelos que corresponden a distintos planes parciales”. Tras analizar el artículo 281.3 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, relativo a las modificaciones cualificadas que suponen las alteraciones de zonas verdes, el artículo 282 del mismo cuerpo legal, los artículos 247 y siguientes del Texto Refundido del Plan General de Ordenación de Tineo, que recogen las condiciones aplicables al polígono industrial de La Curiscada, y en concreto el artículo 248, afirma que esta “actuación urbanística no se entiende si no es de forma completa. Es decir, las modificaciones con carácter aislado no son entendibles ni encuentran acomodo legal salvo que la visión de la actuación sea global”, y concluye que “el planeamiento general ampara la operación que se pretende hacer a través del planeamiento de desarrollo”. Considera, asimismo, que “solo la modificación del plan parcial del Sector 1 afecta a zonas verdes y por tanto debe tramitarse como una modificación cualificada”, aunque, por razones de comprensión, entiende conveniente que los tres planeamientos se tramiten conforme al procedimiento cualificado, que “es absolutamente innecesario proceder a la realización de un acto formal de desafectación” y que “no será necesaria la tramitación de EIA para los planes parciales que además no implican cambios de clasificación del suelo”.

h) Escrito del Comisario de Aguas Adjunto de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de 15 de junio de 2009, al que se adjunta informe desfavorable de la modificación, “exclusivamente en (su) ámbito competencial”, porque el Sector 1 no cuenta con autorización relativa a los vertidos del polígono.

3. Con fecha 22 de junio de 2009, se somete a información pública en un diario regional la resolución de aprobación inicial de la modificación durante el plazo de un mes. Igualmente, se publica en el Boletín Oficial del Principado de

Asturias de 8 de julio de 2009 y obra incorporado al expediente un certificado de la Secretaria General del Ayuntamiento, datado el 15 de septiembre de ese mismo año, en el tablón de anuncios y en la página web municipales.

4. El día 24 de septiembre de 2009, el Pleno del Ayuntamiento de Tineo acuerda “aprobar provisionalmente la modificación del Plan Parcial del Sector 1 del área industrial de La Curiscada”, según certificación emitida por la Secretaria General el día 28 del mismo mes.

Se han incorporado al expediente los siguientes documentos previos a dicho acuerdo:

a) Informe de la Secretaria General del Ayuntamiento, fechado el 15 de septiembre de 2009, que se remite al del día 12, en el que se hace constar que no se han presentado alegaciones en el trámite de información pública, que el día 28 de noviembre de 2008 se solicitó a la Confederación Hidrográfica del Cantábrico autorización para ejecutar las obras de una Estación de Pretratamiento de Aguas Residuales en La Curiscada y que la existencia de discrepancias con la Confederación no impide la continuación del procedimiento, al amparo de lo establecido en el artículo 16.3 del TROTU, así como que “las resoluciones de aprobación inicial se hicieron sometidas a diversas condiciones. Una vez recogidas estas (...) en el documento técnico para aprobación provisional esta podrá realizarse ya sin condición alguna”.

b) Propuesta de la Comisión Informativa de Obras y Urbanismo, de 21 de septiembre de 2009, de “acordar la continuación del procedimiento a pesar de las discrepancias surgidas con la Confederación Hidrográfica del Cantábrico (...). Aprobar provisionalmente la modificación del Plan Parcial del Sector 1 del área industrial de La Curiscada”. Remitir el expediente a la Comisión de Urbanismo y Ordenación Territorial de Asturias (CUOTA).

5. Mediante escrito de la Alcaldía de 29 de septiembre de 2009, se remite a la CUOTA una certificación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento relativo a la

aprobación provisional del plan parcial y dos ejemplares del documento de aprobación, a fin de que se realice “el pronunciamiento oportuno, solicite, en su caso, informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias y remita, si procede, el expediente al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para su aprobación definitiva”.

6. El día 2 de agosto de 2010, el Secretario de la CUOTA traslada al Ayuntamiento de Tineo el acuerdo adoptado por la Comisión Permanente de la CUOTA en la sesión celebrada el 30 de junio de 2010, en el sentido de “emitir informe favorable en el procedimiento de modificación cualificada del PGO” y a la vez interesar informe de la Dirección General de Carreteras sobre los accesos al Plan Parcial.

Constan los siguientes trámites previos:

a) Requerimiento del Secretario de la CUOTA al Ayuntamiento de Tineo, fechado el 9 de diciembre de 2009, de la “justificación de que con la modificación presentada no se supera el parámetro de $0,6 \text{ m}^2/\text{m}^2$ fijado por el PGO para cada sector./ Superficie neta industrial de cada sector y edificabilidad por parcela neta para la comprobación de que no se supera la superficie máxima edificable”.

b) Informe de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, emitido el día 10 de diciembre de 2009 por Comisario de Aguas Adjunto, en sentido favorable, y que se remite a la CUOTA el día 5 de enero de 2010.

c) Informe justificativo para la subsanación de deficiencias, elaborado por el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos redactor de la propuesta, en marzo de 2010. En él consta que “se ha tratado el conjunto de La Curiscada como un ‘todo’ con rediseño de las zonas verdes y traslados de los equipamientos de los Sectores 1 y 2A al Sector 3, en la zona próxima al Arenero, con transformación de los traslados como nuevas parcelas industriales, tal como permite la aplicación del artículo 248.5 y 248.6 del Plan General de Ordenación vigente”. Concluye que “la única forma de mantener el parámetro

indicado ($0,60 \text{ m}^2/\text{m}^2$ fijado en los Planes Parciales iniciales) trasladando los equipamientos y zonas verdes es convertir las parcelas no industriales en parcelas 'etéreas' sin posibilidad de transformación de las mismas en parcelas industriales, premisa permitida por el indicado artículo 248.6" y que "otro tema bien distinto es justificar que la superficie neta industrial del total de La Curiscada, contemplando las modificaciones tramitadas y el Plan Parcial del Sector 3, no supere la superficie máxima edificable prevista en el comienzo de La Curiscada", lo que hace a continuación.

d) Informe técnico emitido el día 16 de abril de 2010 por una Arquitecta de la CUOTA, que se centra "en la modificación (...) de las zonas verdes del Sector 1". Señala que "se aumentan 7.760 m^2 de zonas verdes reduciendo 17.521 m^2 de equipamientos y 9.642 m^2 de zonas verdes, lo que implica generar 19.403 m^2 de parcelas industriales nuevas". Especifica que "en la fase 1 del Sector 1, el área de todos los equipamientos que se trasladan pasa a formar parte de las zonas verdes existentes en el sector, con idénticas condiciones que las zonas verdes que se mantienen en dicho área y que principalmente corresponden a la franja perimetral hacia la carretera de acceso./ En la 2ª y 3ª fase del Sector 1 se eliminan parte de las zonas verdes que se compensan con las que se generan en la fase 1 y los traslados al Sector 3. De la superficie que se elimina, 262 m^2 eran 2 jardines de pequeña magnitud que, con el cambio, van a formar parte de zonas verdes más amplias./ En total, en el Sector 1 se generan 7.760 m^2 de nuevas zonas verdes y se reducen 9.642 m^2 de zonas verdes por lo que en el Sector 3 se deben justificar 1.882 m^2 de zonas verdes, al margen de su propia reserva". Añade que "el documento presentado para el Plan Parcial del Sector 3 justifica las cesiones propias del sector para cumplir los estándares del ROTU, más la incorporación de las transferencias desde los otros sectores. Las zonas verdes del Sector 3 justifican la superficie de cesión + las transferencias, sin contar las áreas ajardinadas de ancho inferior a 10 m, por tanto todas ellas reúnen las condiciones mínimas que se recogen en el ROTU" y que "se ha comprobado que considerando en

conjunto los 3 sectores el ámbito completo de 600.279,35 m² tiene una reserva total de zonas verdes de 63.955,57 m² y total de servicios comunes o equipamientos de 32.299 m², por lo que cumple el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias en lo que respecta a la reserva de sistemas locales”.

e) Requerimiento del Secretario de la CUOTA al Ayuntamiento de Tineo, de 7 de mayo de 2010, para que remita “informe técnico y acuerdo municipal que contengan un pronunciamiento expreso sobre si la superficie de zona verde y espacios libres del Sector (...) 1, que se cambia de calificación para destinarla a otro uso, resulta sustituida por otra de análoga superficie y funcionalidad situada en su entorno próximo (...), para lo que se deberán considerar separadamente las superficies destinadas a zonas verdes propias del Sector (...) 3 y las que se califican como tales por compensación o sustitución de las detraídas al Sector 1”.

f) Escrito del Concejal Delegado de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento de Tineo, de 20 de mayo de 2010, adjuntando una certificación de la Secretaria en funciones del Ayuntamiento -con el visto bueno del Alcalde-, del informe elaborado por la Arquitecta Municipal el día 17 de mayo de 2010, en el que se concluye que “la reserva prevista para zona verde en el Plan Parcial del Sector 3 es de 20.251,00 m², cifra superior al mínimo exigible, que es de 19.658,50 m² (...). La reserva total prevista para zona verde en el Plan Parcial del Sector 3 es de 22.133,00 m²; dicha superficie es el resultado de incorporar a la reserva prevista los 1.882,00 m² de zona verde que se transfieren del Sector 1 (...). La superficie de zona verde que se transfiere del Sector 1 resulta sustituida por otra de idéntica superficie y funcionalidad en su entorno próximo (Sector 3)” en los términos previstos en el artículo 281.3 del ROTU.

7. Con fecha 30 de septiembre de 2010, el Secretario de la CUOTA remite a la Dirección General de Carreteras el informe de tráfico, interesando emisión de un informe en el procedimiento de “modificación cualificada del PGO”.

El día 19 de octubre de 2010, el Director General de Carreteras envía a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo el informe emitido ese mismo día por una Ingeniera del Servicio de Programación y Seguridad Vial en sentido desfavorable, porque los datos de aforos que se deben considerar a la hora de analizar las condiciones actuales de la carretera AS-216 en el estudio de tráfico, deben ser los correspondientes al año 2009.

Mediante escrito de 22 de octubre de 2010, el Secretario de la CUOTA remite el referido informe al Ayuntamiento de Tineo.

El día 18 de noviembre de 2010, el Concejal Delegado de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento de Tineo remite a la CUOTA un informe de tráfico corregido.

Con fecha 9 de diciembre de 2010, el Secretario General Técnico de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras traslada a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo el informe emitido por el Servicio de Programación y Seguridad Vial ese mismo día, favorable al "Plan Parcial Sector 3 de La Curiscada".

8. El día 15 de febrero de 2010, el Secretario de la CUOTA comunica al Ayuntamiento de Tineo que el día 3 de febrero de 2011 se dio cuenta a la Comisión Permanente de la CUOTA del informe favorable del Servicio de Programación y Seguridad Vial.

9. Mediante Resolución del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, de 7 de marzo de 2011, se acuerda elevar el expediente al Presidente del Principado de Asturias para que solicite dictamen del Consejo Consultivo, previa reproducción de los acuerdos adoptados por la Comisión Permanente de la CUOTA en relación con la modificación del Plan Parcial Industrial del Sector 1 del área industrial de La Curiscada, en el concejo de Tineo.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de mayo de 2011, registrado de entrada el día 12 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de modificación puntual del Plan Parcial Industrial del Sector 1 del área industrial de La Curiscada, objeto del expediente de la CUOTA num., cuyo original adjunta.

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 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 de Estado y, a partir de su constitución, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias en lugar de aquél”.

El dictamen es solicitado por el Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), de la Ley citada

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, es abundante la doctrina del Consejo de Estado que considera que, cuando los planes urbanísticos tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos, su 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.

Según recordamos en nuestro Dictamen Núm. 162/2006, dicha intervención trae 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 solo se limita a exigir la existencia de las zonas verdes, sino que, además, obliga a 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), y requiriéndose, como viene reiterando el Consejo de Estado, que “las modificaciones o alteraciones de los instrumentos del planeamiento urbanístico que tengan por objeto una `diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres’, solamente pueden ser aceptadas cuando respondan a razones de interés general debidamente justificadas” (Dictamen núm. 773/1993).

La razón de dicha protección, cuya garantía quiso el legislador preservar con tanto empeño, se justifica por las funciones esenciales que cumplen estas zonas como elemento básico de la calidad en el desarrollo urbanístico de las poblaciones. En particular por el cumplimiento de un cometido ambiental, por los efectos beneficiosos derivados del hecho mismo de su existencia, y otro social, dada la influencia positiva que ejerce sobre el equilibrio humano, especialmente dentro de las ciudades.

Ahora bien, admitida la intervención en general 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, en modo alguno puede considerarse aquella en términos tan amplios que se extienda a la verificación de la legalidad de los distintos aspectos de la actuación urbanística que se somete a su consulta, sino que ha de limitarse a la defensa de estas zonas y del interés público que las mismas representan, ya que tal es la razón que determina su participación.

TERCERA.- El régimen aplicable al procedimiento de modificación de los instrumentos de ordenación urbanística en el Principado de Asturias, como es el que nos ocupa, viene dado por lo dispuesto en el artículo 101 del TROTU. El apartado 1 del citado artículo, recogido también en el artículo 279.3 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre (en adelante

ROTU), 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 de planeamiento, entre ellas, las que el artículo 281 del ROTU denomina “modificaciones cualificadas” que tengan por objeto “alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes previstas en el instrumento de ordenación”, como en el supuesto que examinamos. Respecto de ellas, el apartado 3 del mencionado artículo 101 del TROTU, recogido en el artículo 279.3.c) del ROTU y desarrollado por el citado artículo 281 del mismo Reglamento) establece que su 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 de Estado y, a partir de su constitución, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

Se ha tramitado conjuntamente la modificación de los Planes Parciales del Sector 1 y del Sector 2 del área industrial de La Curiscada y la aprobación del Plan Parcial del Sector 3 de la misma área, refiriéndose algunos informes a uno de los expedientes y otros a los tres conjuntamente, acumulación que se justifica para una mayor claridad. Sin perjuicio de ello, solo se somete a nuestra consideración la modificación del Plan Parcial del Sector 1, pues es la única que afecta a zonas verdes, por lo que solo a esta hemos de referirnos.

A propósito de la misma debemos verificar, en primer lugar, si se han cumplido las disposiciones sobre la “tramitación y aprobación” del planeamiento. Tratándose de un Plan Parcial, resulta de aplicación el artículo 89 del TROTU, a tenor del cual la tramitación de los mismos “se ajustará al procedimiento establecido para los Planes Generales de Ordenación”, aunque señala que la duración del trámite de información pública será de un mes.

En este caso, el Plan Parcial se modifica a iniciativa del Ayuntamiento, constando en el expediente la memoria realizada por un facultativo particular, acompañada de planos que reflejan la ordenación actual y la ordenación que se

propone. Consta asimismo la petición de informes en cumplimiento del trámite de coordinación interadministrativa, previsto en el artículo 16 del TROTU. Obra en el expediente el emitido por la Dirección General de Política Forestal, en el que se formulan observaciones que han sido rechazadas por los técnicos municipales.

Figura también la aprobación inicial de la modificación por resolución de la Alcaldía y el sometimiento de aquella al trámite de información pública mediante la publicación de los anuncios pertinentes en uno de los periódicos de mayor difusión en la Comunidad Autónoma y en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, así como en el tablón de anuncios y la web municipales.

No se aprecia la necesidad de petición de más informes que los solicitados antes de la aprobación inicial, ni consta afectación de derechos de particulares que exija audiencia de los mismos.

Según consigna la Secretaria General del Ayuntamiento, no se formularon alegaciones en el trámite de información pública.

El procedimiento municipal terminó con la aprobación provisional de la modificación por el Pleno del Ayuntamiento.

Remitido el expediente a la CUOTA, constan en él informe de un técnico de la misma y varios requerimientos al Ayuntamiento para que especificara o aclarara algunos extremos, que fueron convenientemente contestados. Tras formular algunas observaciones que resultaron atendidas por el Ayuntamiento de Tineo, emitieron informe la Dirección General de Carreteras y la Confederación Hidrográfica del Cantábrico en sentido favorable.

La Comisión Permanente de la CUOTA también informó favorablemente la modificación del Plan Parcial del Sector 1 de La Curiscada pretendida por el Ayuntamiento de Tineo.

En relación con la petición de evaluación ambiental y forestal conjunta realizada por el Director General de Política Forestal, ante la ausencia de datos suficientes en el expediente que permitan una valoración por este Consejo, deberá hacerse constar un pronunciamiento expreso del órgano competente en

materia ambiental acerca de la improcedencia, en su caso, de una evaluación de impacto ambiental sobre la modificación del Plan Parcial del Sector 1. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

CUARTA.- La modificación de zonas verdes está contemplada en el artículo 281 del ROTU, cuyo apartado 3 establece que, “Con carácter general, la aprobación de los cambios requerirá que la superficie de zona verde que se destine a otro uso sea sustituida por otra de análoga superficie y funcionalidad situada en su entorno próximo o, en su caso, en el mismo sector, siempre que no se trate de cambios incluidos en un procedimiento de revisión total de un Plan General de Ordenación”.

Según hemos señalado en nuestro Dictamen Num. 111/2008, la especial protección que, tanto constitucional como legalmente, se dispensa a las zonas verdes requiere de la Administración una justificación y tramitación particularmente rigurosa cuando se proponga la reforma de tales espacios.

Aun sin desconocer la discrecionalidad que corresponde a la Administración municipal para determinar la ubicación y distribución de las zonas verdes, debe tenerse en cuenta que la decisión en este ámbito ha de ser fundada, mostrando así la racionalidad de la ubicación de dichos espacios, de modo que quede asegurada la funcionalidad y finalidad últimas que están llamadas a cumplir, y por tanto la posibilidad de su utilización y disfrute por los ciudadanos.

La zona verde no es solo una superficie, sino fundamentalmente un espacio. Por tanto, las zonas verdes no han únicamente de medirse sino, también y sobre todo, valorarse en términos sociales y funcionales. Así lo ha señalado el Tribunal Supremo al sostener, entre otras, en la Sentencia de 23 de septiembre de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, que “en

el ámbito de las zonas verdes, en razón de la función que éstas cumplen, no sólo tiene relevancia la extensión sino también la situación". La doctrina del Consejo de Estado también es constante a este respecto.

En el caso que se somete a nuestra consideración, resultan afectadas 4 parcelas de zona verde: una de 5.765 m², localizada al norte, en el límite del Sector 1 y del Sector 3, en un área de zona verde; otra tiene 3.615 m² y se encuentra al sur del polígono, en el extremo de una franja de zona verde, y dos parcelas aisladas de 131 m², situadas entre las parcelas industriales.

En total, la superficie de zona verde afectada es de 9.642 m², y se pretende cambiar su localización: 7.760 m² se mantienen en el mismo sector y 1.882 m² se trasladan al Sector 3.

La ubicación que se propone para la superficie que se mantiene en el Sector 1 es la franja perimetral del área industrial hacia la carretera de acceso al polígono y al oeste del mismo. Con la modificación se amplían las zonas verdes ya existentes en esa zona y la superficie de destino se obtiene del traslado de los equipamientos colectivos al Sector 3.

Los 1.882 m² que se trasladan al Sector 3 se localizan en la zona contigua a la que ahora ocupa la parcela de mayor dimensión y también a otra zona verde.

La superficie que dejan libre las zonas verdes se destina a zona industrial.

No se aprecia que los cambios perjudiquen la funcionalidad de las zonas verdes. Al contrario, entendemos que suponen la supresión de dos parcelas de dudosa funcionalidad por su escasa superficie y contribuyen a una más homogénea distribución de espacios verdes alrededor del Sector 1.

Se ha justificado, además, que en el Sector 3 se han destinado a zona verde más de 1.882 m² más del mínimo exigible y que se cumple el mínimo de esta superficie exigible para toda el área industrial.

La valoración sobre la modificación de las zonas verdes prevista debe partir necesariamente de la constatación de la existencia de tres instrumentos

de ordenación urbanística que afectan a tres sectores diferentes (Sectores 1, 2 y 3 del área industrial de La Curiscada), cuya autonomía y carácter independiente es expresamente advertido por la Secretaria del Ayuntamiento en su informe de 12 de junio de 2009. Tal constatación es determinante tanto para la fijación del objeto de nuestro dictamen como para el pronunciamiento sobre la viabilidad de las modificaciones pretendidas.

A pesar de la acumulación procedimental de los tres expedientes enunciados, relativos a las modificaciones de los Planes Parciales de los Sectores 1 y 2A y a la aprobación del Plan Parcial del Sector 3, constituye objeto de este dictamen únicamente la modificación del Plan Parcial del Sector 1. De este modo, y por lo que estrictamente a este Plan Parcial se refiere, las modificaciones de zonas verdes que se pretenden suponen, por un lado, un cambio de localización de 7.760 m² dentro del mismo Sector 1 y el traslado de 1.882 m² al Sector 3. El resultado de estos cambios conlleva una reducción de zonas verdes en el Sector 1 que supondría, finalmente, un incumplimiento por el Plan Parcial que lo ordena del porcentaje mínimo de reservas locales que para zonas verdes reglamentariamente se establece en el artículo 177.5 del ROTU, tal y como reconoce el mencionado informe de la Secretaria del Ayuntamiento. Esto ya determinaría, por sí mismo, un pronunciamiento negativo de este Consejo a la reducción de zonas verdes en el citado Plan Parcial del Sector 1, siendo irrelevante, a efectos de este dictamen, el traslado de 1.882 m² a un espacio cuya ordenación urbanística queda sometida a la aprobación de un Plan Parcial diferente, sobre el que este Consejo carece de competencias para pronunciarse en el supuesto sometido a su consideración.

La Administración de origen, consciente de esta realidad, formula su consulta mostrando una tramitación acumulada de procedimientos que garantizaría que la superficie de 1.882 m², eliminada del Sector 1, pasaría al Sector 3, incrementando su porcentaje de reserva local, buscando de este modo una compensación de conjunto entre los sectores que aquí pretenden interrelacionarse y una aprobación condicionada de la modificación del Plan

Parcial del Sector 1. Así se desprende del informe de la Secretaria del Ayuntamiento, en el que señala que “las modificaciones con carácter aislado no son entendibles ni encuentran acomodo legal salvo que la visión de la actuación sea global”, y así se avala en el informe técnico emitido, el 16 de abril de 2010, por la CUOTA, en el que se constata que “considerando en conjunto los 3 sectores (...) cumple el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias en lo que respecta a la reserva de sistemas locales”. La fundamentación legal esgrimida para justificar el trasvase de zonas verdes entre diferentes Planes Parciales parte del artículo 281.3 del ROTU y del propio PGO de Tineo. No obstante, a pesar de la vinculación material alegada, tales fundamentos no sólo no resultan concluyentes sino que deben ser rebatidos.

La premisa inicial es que toda modificación de un Plan Parcial, instrumento de ordenación urbanística, requiere atenerse, en los términos de lo establecido en los artículos 186 y 188 del ROTU, a lo dispuesto en el artículo 177 del mismo Reglamento, cuyo apartado 1 prescribe que, “Para cada sector que se ordene detalladamente, el planeamiento establecerá las suficientes previsiones relativas a los sistemas locales”, estableciendo en su apartado 5 las reglas a que deberán atenerse las reservas en el sistema local de zonas verdes y los mínimos correspondientes. De ello se deduce, por tanto, una determinación imperativa predicable de cada instrumento de ordenación considerado individualmente.

Además, y en relación con el artículo 281 del ROTU, debe hacerse notar que tal precepto sólo contempla la posibilidad de “una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes” pero, en ningún caso, admite una reducción de las mismas por debajo del mínimo legalmente exigible. Frente a lo alegado en el expediente, no cabe entender que el artículo 281.3 del ROTU ampare el trasvase de zonas verdes entre diferentes Planes Parciales, en primer lugar, porque los requisitos que establece lo son para la modificación puntual de un instrumento de ordenación urbanística y, en segundo lugar, porque ello supondría una tramitación conjunta y condicionada entre los Planes Parciales

que no se corresponde con su naturaleza jurídica y vigencia independientes, que impide una vinculación de las determinaciones incluidas en un instrumento respecto a otro de su mismo rango, a menos que ello responda a la ordenación urbanística realizada por un instrumento de superior rango jerárquico, como sería el propio PGO, lo que no acontece en este caso.

En efecto, aunque el vigente PGO de Tineo dedica una sección específica (la sección 2 del capítulo I del título VI) al “Polígono Industrial de La Curiscada” ello no dota de unidad, desde la perspectiva urbanística, al área industrial. Al contrario, el PGO mantiene los tres sectores, y en concreto los desarrollos aprobados para los Sectores 1 y 2. Teniendo esto presente, todo cuanto se ha dicho en relación con las reservas locales de zonas verdes en los respectivos Planes Parciales debe mantenerse para el área de La Curiscada. Ello no queda desvirtuado por el artículo 248.6 del PGO, que dispone que “A fin de optimizar las áreas rotacionales previstas en los Sectores 1 y 2, anteriormente aprobados, el área industrial próxima al Arenero, podrá albergar los equipamientos de los Sectores 1 y 2 mediante la oportuna transmisión superficial de los establecidos para dichos sectores”. Tal previsión queda literalmente circunscrita a los “equipamientos”, que tienen, desde la perspectiva urbanística, entidad jurídica propia y distinta de las zonas verdes, tal y como se deriva de la definición de dotaciones urbanísticas realizada por el artículo 10 del ROTU, sin que, por tanto, esté justificada en este caso una aplicación analógica del precepto.

A la vista de ello, cabe concluir con un pronunciamiento favorable al cambio de localización de 7.760 m² de zonas verdes dentro del Plan Parcial del Sector 1, pero desfavorable en cuanto a la supresión de 1.882 m² de zonas verdes de dicho sector, ya que esta supresión supondría una reserva inferior a la mínima legalmente exigible para el sistema local de zonas verdes. En suma, la aprobación de la modificación propuesta exigiría la previa adaptación del instrumento de ordenación proyectado, eliminando la supresión prevista, para asegurar el respeto al porcentaje de la superficie en que está fijada la reserva mínima de suelo destinado a parques y jardines de uso y dominio público.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, una vez atendidas las observaciones esenciales contenidas en el cuerpo de este dictamen, dictamina que puede aprobarse la modificación del Plan Parcial Industrial del área de La Curiscada, en Tineo (Sector 1), en los términos establecidos anteriormente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.