

Expediente Núm. 252/2017
Dictamen Núm. 244/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de septiembre de 2017, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 4 de septiembre de 2017 -registrada de entrada el día 12 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Gijón en el Área Norte del Hospital de Cabueñes.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 22 de noviembre de 2016, el Director General de Urbanismo del Ayuntamiento de Gijón, actuando por delegación del Concejal Delegado de Actividad Económica y Desarrollo Urbanístico, según Instrucción de fecha 15 de diciembre de 2015, dirige un escrito a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias, al que adjunta “copia diligenciada del expediente administrativo de Modificación

Puntual del Plan General de Ordenación de Gijón”, interesando su remisión “a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias para la emisión de informe vinculante a que se refiere el artículo 87 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (TROTU), a tenor de lo prevenido en los artículos 101 del TROTU y 281 y 282 del ROTU, por lo que, una vez informado y si lo fuera en sentido favorable, la CUOTA solicitará asimismo informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, correspondiendo la aprobación definitiva de la presente modificación al Consejo de Gobierno”.

2. Previa incorporación de los informes técnicos y jurídicos que constan en el expediente, la Ejecutiva de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (en adelante CUOTA), con fecha 23 de marzo de 2017, acordó “emitir informe favorable de la Modificación puntual del Plan General de Ordenación de Gijón en el Área Norte del Hospital de Cabueñes debiendo solicitarse informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

El citado acuerdo fue comunicado al Ayuntamiento de Gijón mediante escrito de 12 de junio de 2017.

3. Con fecha 29 de junio de 2017, el Consejero de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente elabora propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno por el que se aprueba definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana en el Área Norte del Hospital de Cabueñes.

A los efectos que ahora interesan, los antecedentes de esta propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno recogen: “Primero.- La Ejecutiva de la CUOTA, en sesión de fecha 23 de marzo de 2017, acordó emitir informe favorable a la Modificación puntual del Plan General de Ordenación de Gijón con el objeto de dar cobertura legal y urbanística a las actuaciones previstas por la Consejería de Sanidad en el entorno del Hospital de Cabueñes, cuya ejecución precisa la

obtención gratuita de los terrenos colindantes con la parte norte del mismo./ Para ello se propone la reclasificación y recalificación de un ámbito de 122.358 m² restituyendo en el mismo las determinaciones contenidas en el documento de Revisión del PGO 1999/2002 aprobado en el año 2011 (PGO 2011), posteriormente anulado por los tribunales. De este modo se posibilitaría la obtención gratuita de los suelos calificados como Sistema General desde el citado PGO 1999/2002, necesarios para la ampliación del Hospital de Cabueñes, así como la reconfiguración de las infraestructuras viarias de su entorno que permitirán llevar a la práctica el Plan de Accesos al mismo./ La Modificación de la que se trata comporta una diferente zonificación de las zonas verdes de uso y dominio público actualmente existentes en el Plan General de Gijón. Por tanto, se trata de una modificación cualificada, según la definición que de las mismas ofrecen los artículos 101.3 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (TROU), 279.3 c) y 281, 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 (ROU), que establecen la obligación de solicitar informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

A estos mismos efectos, en el apartado “I. Ámbito”, de los fundamentos de derecho de esta propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno se indica que “La modificación de planeamiento tramitada por el Ayuntamiento afecta a un ámbito de carácter discontinuo. El ámbito principal, situado en el entorno del Hospital de Cabueñes, tiene una superficie de 122.358 m², sobre el que se plantean modificaciones de la ordenación urbanística vigente de distinto alcance. A esta superficie se añade la prevista para compensar la recalificación de Zonas Verdes, con una cuantía de 33.879 m², situados al norte de la Laboral, entre ésta y la avenida de La Pecuaria”.

La propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno prosigue describiendo de manera detallada la ordenación urbanística correspondiente al ámbito

afectado por la modificación puntual en tramitación, tanto en los planeamientos antecedentes -fundamento de derecho II-, como el que resultaría de la modificación propuesta -fundamento de derecho III-.

Finalmente, el fundamento de derecho IV de la propuesta, tras insistir en el carácter de cualificado de la modificación en tramitación por comportar “una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes de uso y dominio público actualmente existentes”, dedica un subapartado, el b), a la “Compensación de zonas verdes”, cuestión que se analiza en los siguientes términos: “La modificación planteada y tramitada comporta necesariamente el cambio de calificación del Sistema General de Zona Verde previsto en el PGO 1999/2002 e incluido en el ámbito de la unidad de ejecución vinculada UE-RS02, que pasaría a tener la consideración de Equipamiento Sanitario. Se trata por tanto de una modificación cualificada, sometida al procedimiento establecido en el artículo 101.3 del TROTU y en el artículo 281 del ROTU, que en su punto 3 señala que 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 introducidos en un procedimiento de revisión total de un Plan General de Ordenación’./ La superficie de sistema general de zona verde que se recalifica como sistema general de Equipamiento Sanitaria asciende a 33.863 m². Esta cifra es ligeramente superior a la reflejada anteriormente en este informe y obtenida a partir de mediciones realizadas sobre la cartografía municipal, por lo que, en aras a disponer de una mayor garantía, se mantiene./ En el documento de la modificación remitido para su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, previo dictamen favorable del Consejo Consultivo, se contempla la recalificación como Sistema General de Zona Verde de una superficie de 33.863 m² de suelo situados al norte de la Universidad Laboral, en consecuencia se estima favorablemente la compensación de zonas verdes”.

La parte dispositiva de la propuesta de Acuerdo de Consejo de Gobierno aprueba con carácter definitivo “la modificación puntual del Plan General de Ordenación en el Área Norte del Hospital de Cabueñes, en los términos del informe emitido por la Comisión Ejecutiva de la CUOTA, en su sesión de fecha 23 de marzo de 2017”, y dispone su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.

La propuesta ha sido informada favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en sesión celebrada el 10 de julio de 2017, tal y como consta en certificación de fecha 11 de julio de 2017 de la Secretaria de esta Comisión.

4. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de septiembre de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al expediente CUOTA, relativo a la Modificación del Plan General de Ordenación de Gijón, en el Área Norte del Hospital de Cabueñes.

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 del Principado de

Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (en adelante TROTU), 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, hemos señalado en dictámenes anteriores (entre otros, Núm. 111/2008, 34/2014 y 116/2017), 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 previstos nuestra 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.

Esta 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, 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 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 intervención.

TERCERA.- En el Principado de Asturias el régimen aplicable al procedimiento de modificación de los instrumentos de ordenación urbanística, como es 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”. 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 de un Plan General, su régimen jurídico viene determinado en los artículos 86 y siguientes del TROTU, siendo competencia del Ayuntamiento la aprobación inicial de la modificación y su sometimiento a información pública, así como su aprobación provisional. Constan en el expediente remitido las certificaciones de la Secretaría Municipal que acreditan que en sesión plenaria celebrada el día 11 de mayo de 2016 el Ayuntamiento de Gijón aprobó inicialmente la modificación puntual del Plan General de Ordenación en el Área del Hospital de Cabueñes, sometiendo a continuación esta aprobación inicial al trámite de información pública por plazo de dos meses mediante sendos anuncios insertados el 4 de junio de 2016 tanto en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* como en el diario *El Comercio*. Finalizado este trámite de información público, el Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día 26 de octubre de 2016, emitió informe sobre las alegaciones presentadas.

Por lo que atañe a las modificaciones que tengan por objeto “alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes previstas en el instrumento de ordenación”, como es el caso que analizamos, el apartado 3 del artículo 101 del TROTU determina 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”.

En suma, consideramos que se han cumplido los requisitos dispuestos sobre tramitación y aprobación de la modificación del planeamiento que se pretende.

CUARTA.- En cuanto al fondo, ya hemos señalado que la modificación de zonas verdes requiere la existencia de un interés público que ha de quedar acreditado en el procedimiento. A este respecto, constatamos que en el caso presente se trata de una modificación de planeamiento cuya finalidad no es otra que el dotar de cobertura legal y urbanística a las actuaciones previstas

por la Consejería de Sanidad en el entorno del Hospital de Cabueñes, y ello con el objetivo expresamente declarado de posibilitar “la obtención gratuita de los suelos calificados como Sistema General (...), necesarios para la ampliación del Hospital de Cabueñes, así como la reconfiguración de las infraestructuras viarias de su entorno que permitan llevar a la práctica el Plan de Accesos al mismo”. En estas condiciones, consideramos que queda acreditado el interés público de la modificación del planeamiento propuesta.

Por otra parte, entendemos que la modificación propuesta para la zona verde, no supone merma alguna de su cabida, toda vez que la recalificación que la misma supone como Sistema General de Zona Verde de una superficie de 33.863 m² de suelo situados al norte de la Universidad Laboral, informada favorablemente por la Ejecutiva de la CUOTA en su reunión de 23 de marzo de 2017, y situada en terrenos cercanos a los anteriores y que estimamos de idéntica funcionalidad, permite dar por acreditado el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, que establece en su artículo 281.3 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”.

En nada obsta a la anterior conclusión el dato, puesto de manifiesto a lo largo del procedimiento, de que, frente a los 33.804 m² que aparecen identificados como Sistema General de Zona en el instrumento de planeamiento objeto de modificación, la recalificación como Sistema General de Zona Verde que supone la presente modificación afecte finalmente a 33.863 m², diferencia que responde a mediciones recientes de la cartografía municipal y que comporta una mayor garantía de las zonas verdes de uso y dominio público.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias informa favorablemente, a los solos efectos de la alteración de la zonificación o el uso que las zonas verdes que la misma supone, la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Gijón en el Área Norte del Hospital de Cabueñes sometida a consulta.”

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.