

Dictamen Núm. 233/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de octubre de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 17 de junio de 2020 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la consulta facultativa realizada por el Ayuntamiento de Carreño sobre diversas cuestiones relativas a la tramitación que ha de seguirse respecto del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Carreño.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del expediente

El día 17 de junio de 2020 la Alcaldesa del Ayuntamiento de Carreño solicita dictamen, con carácter facultativo, sobre diversos aspectos relativos a la tramitación procedente para la aprobación, en su caso, del Texto Refundido del

Plan General de Ordenación Urbana de Carreño. Tras dejar constancia de que el Pleno municipal denegó la tramitación necesaria del texto, y de las posteriores solicitudes de varios vecinos perjudicados en tanto que su no aprobación obstaba las modificaciones puntuales y el normal ejercicio de sus derechos como propietarios, concreta la petición en los siguientes aspectos: La posibilidad legal de someter por la Presidencia nuevamente al Pleno este asunto (...). En caso de que se estime posible lo señalado en el apartado anterior, y a los efectos de formular la correspondiente propuesta, derecho de los solicitantes a la aprobación del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Carreño, dado que si el mismo no existiera bastaría con contestar que el asunto ya ha sido tratado y decidido en su día por el Pleno (...). En su caso, existencia o inexistencia de la correlativa obligación municipal, a los efectos de configurar adecuadamente la propuesta a someter al Pleno corporativo”.

La solicitud de consulta se acompaña de la siguiente documentación: a) Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA), de 14 de diciembre de 2011, relativo a la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación de Carreño, al que se une el documento de aprobación inicial sometido a información pública el 4 de junio de 2010. b) Información pública de modificaciones en Perlora y Carrió (Aboño), publicada el 27 de febrero de 2012, y Acuerdo del Pleno de 26 de julio de 2012. c) Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la CUOTA sobre aprobación del Texto Refundido del Plan General de Ordenación de Carreño, adoptado en sesión de 10 de octubre de 2013. d) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 28 de septiembre de 2015, por la que se declara nulo el Acuerdo de la CUOTA de 10 de octubre de 2013, relativo a la aprobación definitiva del Texto Refundido, y publicación del fallo en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 14 de diciembre de 2015. e) Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Carreño, de 30 de diciembre de 2015, solicitando a la CUOTA

un informe en el que se indique el procedimiento a seguir para dar cumplimiento a la sentencia. f) Informe de la CUOTA de 29 de enero de 2016. g) Informe del Secretario Municipal de 17 de abril de 2017. h) Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Carreño de 27 de abril de 2017. i) Informe de la Secretaría Municipal de 3 de agosto de 2017. j) Solicitud de la Asociación de Vecinos Río Espasa de 29 de octubre de 2019 e informe de la Secretaría Municipal de 5 de diciembre de 2019. k) Informe emitido por el servicio jurídico municipal el 18 de diciembre de 2019. l) Informe de la CUOTA de 22 de enero de 2020. m) Dación de cuentas a la Comisión Informativa municipal competente el 28 de enero de 2020. n) Solicitudes formuladas por tres vecinos, registradas en distintos días de marzo de 2020, instando la aprobación del texto refundido y alegando que su no aprobación, al impedir las modificaciones puntuales (incluso meros ajustes o correcciones), priva a los ciudadanos de un planeamiento que permita el normal desarrollo de las actuaciones urbanísticas originando los consiguientes perjuicios económicos. o) Informe del Secretario Municipal de 4 de junio de 2020.

2. Contexto en el que se realiza la consulta

El Ayuntamiento de Carreño formula consulta facultativa sobre ciertos extremos relativos a la tramitación procedente para la aprobación, en su caso, del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Carreño, cuya falta de aprobación trasciende en términos de seguridad jurídica e incluso priva materialmente de ordenación urbanística a determinados espacios.

Examinada la documentación que se acompaña, resultan los siguientes antecedentes:

1.º El Plan General de Ordenación de Carreño fue aprobado definitivamente por la CUOTA mediante Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 14 de diciembre de 2011, publicado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 30 de enero de 2012. Dicho Plan revisa y sustituye al planeamiento

urbanístico entonces vigente, constituido por las Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas definitivamente por el Pleno de la CUOTA el 25 de mayo de 1995 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 18 de enero de 1996). El nuevo Plan "se aprueba definitivamente" por la CUOTA "con el contenido y alcance del acuerdo de aprobación provisional adoptado por el Pleno", añadiéndose a continuación que, "no obstante lo anterior, se establecen las siguientes prescripciones u observaciones en lo referido al Plan General de Ordenación a incorporar o subsanar en un texto refundido que el Ayuntamiento ha de elaborar y presentar ante la CUOTA en el plazo de seis meses". Tales prescripciones son, en esencia, las referidas a los suelos urbanos de Perlora y Aboño. Respecto a los primeros se observa que, "en relación con los suelos calificados como sistema general configurando un corredor verde que discurre siguiendo el cauce del río Espasa (...), se produce una de las alteraciones en el documento aprobado provisionalmente respecto al documento de aprobación inicial" del Plan General de Ordenación, "en la medida en que estos suelos que ahora se califican como sistema general adscrito a las distintas Unidades de Actuación se consideraban en la fase de aprobación inicial como dotaciones locales. Esta modificación no supone una reducción de los suelos públicos resultantes de la ordenación, sino que implica una reducción de las cargas impuestas a los propietarios en la medida en que no es exigible la urbanización de los suelos cedidos. Ahora bien, la calificación de estos suelos como sistema general, aunque afecta a una superficie de escasa entidad (36.674 m², que equivalen a un 0,054 % de la superficie del concejo), implica que se está introduciendo en esta fase de la tramitación una alteración de los elementos que integran la estructura general y orgánica del territorio, tal y como se definen en el artículo 59 del TROTU, susceptible por tanto de ser considerada una modificación sustancial que debe someterse al trámite de información pública, juntamente con las Unidades de Actuación a las que se adscriben./ La memoria justificativa del documento de aprobación provisional argumenta que

este cambio se ha introducido como consecuencia de las alegaciones” presentadas “tras la aprobación inicial y que su objetivo es reducir las cargas de urbanización impuestas a los propietarios del suelo”. En cuanto al área de Aboño, se aprecia que “al sur de la Subestación Eléctrica de Carrió el documento de aprobación provisional propone la delimitación de un sistema general, no previsto en el documento de aprobación inicial, cuya finalidad es la de completar la barrera medioambiental entre las instalaciones de la subestación eléctrica y los asentamientos residenciales que lo rodean. Como en el caso (...) de Perlora, la calificación de estos suelos como sistema general, aunque afecta a una superficie de suelo de escasa entidad (24.390 m², que equivalen a un 0,036 % de la superficie del concejo), implica que se está introduciendo en esta fase de la tramitación una alteración de los elementos que integran la estructura general y orgánica del territorio, tal y como se definen en el artículo 59 del TROTU, susceptible por tanto de ser considerada una modificación sustancial que debe someterse al trámite de información pública”.

Por otro lado, se señalan una serie de correcciones que no alteran el acuerdo de aprobación definitiva en otros ámbitos, entre las que destaca que en las fichas del suelo urbano no consolidado no se establece la superficie máxima edificable ni la edificabilidad bruta.

El acuerdo de la CUOTA concluye que, “salvo en aquellos casos en los que se deniega expresamente, las prescripciones señaladas tienen el carácter de deficiencias que deberán ser subsanadas conforme a lo establecido en el artículo 88 del TRLOTU, presentando un texto refundido ante la CUOTA en el plazo de 6 meses./ Contra este acuerdo los particulares interesados podrán interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de 2 meses”.

2.º En cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo de la CUOTA, se sometieron de nuevo a información pública las modificaciones indicadas en Perlora y Carrió (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 27 de febrero de

2012), y las alegaciones presentadas durante este periodo fueron informadas por el equipo redactor y dictaminadas por la Comisión Informativa de Ordenación del Territorio, Infraestructuras y Vivienda para su traslado al Pleno al objeto de que se otorgara una nueva aprobación provisional.

Sin embargo el Pleno, en sesión celebrada el 26 de julio de 2012, acordó desestimar, en sendos acuerdos, la aprobación provisional del Plan General de Ordenación en las zonas de Perlora y Carrió, a la que se refiere la exposición pública realizada en cumplimiento del Acuerdo de la CUOTA de 14 de diciembre de 2011, relativo a la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación de Carreño.

3.º Por el Consistorio se envía el Texto Refundido del Plan General al Principado de Asturias para su aprobación, entendiendo que en los dos ámbitos indicados, al no haber obtenido la aprobación provisional, seguía en vigor la regulación anterior (Normas Subsidiarias de Planeamiento aprobadas definitivamente por el Pleno de la CUOTA el 25 de mayo de 1995). Mediante Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la CUOTA de 10 de octubre de 2013 se aprueba el Texto Refundido del Plan General de Ordenación de Carreño y su Catálogo Urbanístico, considerándose “debidamente cumplimentadas las prescripciones establecidas en el acuerdo de aprobación definitiva de 14 de diciembre de 2011”.

4.º Impugnado por una asociación de vecinos de Perlora el acuerdo de la CUOTA de aprobación del Texto Refundido, este es declarado nulo por Sentencia Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 28 de septiembre de 2015 por no haber intervenido el Pleno en el procedimiento, adquiriendo firmeza el fallo el 12 de noviembre de 2015. Se razona que en las prescripciones de la CUOTA relativas a Perlora y Aboño se advierte una modificación sustancial respecto a la aprobación inicial que “debe someterse a nueva información pública por afectar a la estructura general y orgánica del territorio”; extremo que el Ayuntamiento no subsana “dejando dichos suelos

urbanos como estaban” en las Normas Subsidiarias (“por tanto sin cumplir el trámite de información pública por tal cambio respecto a la aprobación inicial”), y considerando que el Texto Refundido se forma únicamente por el equipo redactor, sin intervención del Pleno.

5.º El 14 de diciembre de 2015 se publica en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* la “Resolución de 25 de noviembre de 2015, de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se dispone la ejecución de la sentencia” y la consiguiente anulación del Texto Refundido.

6.º Una vez firme la referida sentencia, con fecha 30 de diciembre de 2015 el Pleno del Ayuntamiento de Carreño acuerda solicitar un informe a la CUOTA en el que se indique el procedimiento a seguir para dar cumplimiento a la misma. En respuesta a ello la CUOTA señala, el 29 de enero de 2016, que “en su acuerdo de aprobación definitiva de 14 de diciembre de 2011 entendió que la denegación en los ámbitos de Perlora y Aboño no afectaba al modelo territorial fundamental del planeamiento del resto del concejo. La denegación lo fue por una cuestión de legalidad formal, al no haber sometido a información pública las modificaciones introducidas en los mencionados ámbitos, quedando dentro de la competencia discrecional del Ayuntamiento la ordenación concreta de dichos ámbitos./ No le corresponde a la CUOTA la tramitación del Texto Refundido, sino al Ayuntamiento, y la ejecución de la sentencia se agota con la publicación del fallo y la consiguiente anulación del Texto Refundido (...). La CUOTA se limitaría a la aprobación, en su caso, del texto propuesto por el Ayuntamiento./ Dado que el procedimiento es único, no le corresponde a este órgano decidir sobre aspectos discrecionales de carácter municipal del planeamiento, y la posible alteración o inclusión de los ámbitos de Aboño y Perlora en el Texto Refundido pertenece a la esfera competencial municipal, pero la sentencia es clara (...) al recoger la exigencia de la información pública, tal y como ya señaló el acuerdo de la CUOTA de fecha 14-12-2011, en la

medida en la que se incorporen esos ámbitos./ Por tanto se puede concluir que si nos encontráramos ante un texto refundido sin más consideraciones, conforme al art. 234 del TRLOTU no sería necesaria una nueva información pública; no obstante, dado que el propio planeamiento aprobado provisionalmente y sometido a la aprobación definitiva de la CUOTA incluía los ámbitos de Perlora y Aboño y estos no fueron aprobados en el acuerdo (de) 14-12-2015, para otorgarles la nueva ordenación propuesta por el planeamiento municipal sería necesaria una información pública”.

El Pleno del Ayuntamiento de Carreño “queda enterado del asunto” en su sesión de 25 de febrero de 2016, sin adoptar acuerdo alguno.

7.º El día 17 de abril de 2017, la Secretaría Municipal emite un informe en el que indica que “del análisis de la sentencia (...) se concluye que la aplicación de las Normas Subsidiarias en los ámbitos de Perlora y Aboño, como consecuencia de la no aprobación en la sesión de 26 de julio de 2012 del Pleno del Ayuntamiento de un nuevo régimen urbanístico en los citados suelos, constituye una alteración sustancial que requerirá de la oportuna tramitación./ Entre las alternativas de tramitación que se presentan, la que (...) supone una más recta aplicación de lo judicialmente decidido conllevaría la adopción de un acuerdo plenario en el que se decidiese someter a información pública la aplicación de las (Normas Subsidiarias) anteriores al (Plan General de Ordenación) en los ámbitos señalados, dado que no se ha aprobado para ellos (una) nueva ordenación, y en tanto en cuanto no se apruebe mediante la correspondiente modificación o revisión, y posteriormente llevar al Pleno nuevamente la aprobación provisional correspondiente y, en su caso, la decisión de enviar el Texto Refundido del Plan General a (la) CUOTA para su aprobación. Todo ello previos los correspondientes trámites, entre los que se encuentra el dictamen de la Comisión Informativa competente”.

8.º El Pleno municipal, en sesión celebrada el 24 de abril de 2017, y al tratar el asunto denominado “Nueva información pública relativa a cambios

sustanciales del (Plan General de Ordenación) en Perlora y Aboño”, teniendo en cuenta, entre otros, “el dictamen de la Comisión de Urbanismo y Accesibilidad, Medio Ambiente, Innovación, Promoción Económica y Empleo de fecha 18 de abril de 2017” -en el que se señala que vista la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, “que concluye que la aplicación de las Normas Subsidiarias en los ámbitos de Perlora y Aboño, como consecuencia de la no aprobación en la sesión de 26 de julio de 2012 del Pleno del Ayuntamiento de un nuevo régimen urbanístico en los citados suelos, constituye una alteración sustancial que requerirá de la oportuna tramitación-”; el informe jurídico -en el que se recoge que “entre las alternativas de tramitación que se presentan, la que (...) supone una más recta aplicación de lo judicialmente decidido conllevaría la adopción de un acuerdo plenario en el que se decidiese someter a información pública la aplicación de las (Normas Subsidiarias) anteriores al (Plan General de Ordenación)”, y el acuerdo de la Comisión -de “informar favorablemente el sometimiento a información pública, previo acuerdo de Pleno, de la aplicación de las (Normas Subsidiarias) anteriores al (Plan General de Ordenación) en los ámbitos de Perlora y Aboño en los que no se ha aprobado (una) nueva ordenación, en tanto en cuanto no se apruebe esta”-, acuerda “rechazar el sometimiento a información pública de la aplicación de las Normas Subsidiarias anteriores al Plan General de Ordenación Urbana en los ámbitos de Perlora y Aboño”.

9.º A raíz de la petición de una asociación de vecinos que impugnó el acuerdo aprobatorio del Texto Refundido, se solicita a la Secretaría municipal un nuevo informe sobre opciones de tramitación para la aprobación del Texto Refundido del Plan General de Ordenación de Carreño. En dicho informe, que se emite el 3 de agosto de 2017, se expresa que, “como ya se ha informado anteriormente, del análisis de la sentencia” del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias “se concluye que la aplicación de las Normas Subsidiarias en los ámbitos de Perlora y Aboño, como consecuencia de la no aprobación en

la sesión de 26 de julio de 2012 del Pleno del Ayuntamiento de un nuevo régimen urbanístico en los citados suelos, constituye una alteración sustancial que requerirá de la oportuna tramitación. Entre las alternativas de tramitación que se presentan, la que (...) supone una más recta aplicación de lo judicialmente decidido conllevaría la adopción de un acuerdo plenario en el que se decidiese someter a información pública la aplicación de las (Normas Subsidiarias) anteriores al (Plan General de Ordenación) en los ámbitos señalados, dado que no se ha aprobado para ellos (una) nueva ordenación, y en tanto en cuanto no se apruebe mediante la correspondiente modificación o revisión, y posteriormente llevar al Pleno nuevamente la aprobación provisional correspondiente y, en su caso, la decisión de enviar el Texto Refundido del Plan General a (la) CUOTA para su aprobación (...). Partiendo de esta afirmación, que se mantiene, y en relación con la posibilidad de tramitar una modificación o revisión del (Plan General de Ordenación) antes de la aprobación de su Texto Refundido, ha de señalarse que la normativa lo prohíbe expresamente; luego, la tramitación y aprobación del (Texto Refundido) se presenta como requisito insoslayable para abordar una modificación o revisión del (Plan General de Ordenación)./ Y esta afirmación afecta a cualquier acuerdo de los que constituirían el expediente de modificación o revisión. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que la normativa aplicable establece límites de carácter temporal (art. 341 y ss. del ROTU) y material. En cuanto a los límites temporales, la situación que permitiría una mayor libertad de acción sería la que se señala en el apartado anterior, en el sentido de que el (Plan General de Ordenación) lleva aprobado más de 5 años y para la aprobación del Texto Refundido, que afecta a las zonas en las que no se aprobó definitivamente” aquel, “lo que el Pleno decidió, y ahora mantendría, es no aprobar un nuevo régimen, manteniéndose por tanto la normativa anterior de las (Normas Subsidiarias de Planeamiento)”.

10.º Con fecha 29 de octubre de 2019 la misma asociación solicita que el Ayuntamiento, en ejecución de sentencia, proceda a tramitar y aprobar un

nuevo Plan General de Ordenación de todo el municipio, señalando que de no ser así lo solicitarán en vía incidental. Aportan un informe en el que se argumenta que la nulidad declarada en la sentencia alcanza al Plan General de Ordenación aprobado en 2011, y que desde este mismo momento deben aplicarse en todo el municipio las Normas Subsidiarias que aquel Plan derogó hasta que se apruebe un nuevo planeamiento general.

A petición de la Alcaldía, la Secretaría Municipal emite un informe el 5 de diciembre de 2019 en el que señala que a juicio de la asociación vecinal “la anulación del Texto Refundido del (Plan General de Ordenación) de Carreño” por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 28 de setiembre de 2015 “supuso también la nulidad del propio” Plan, y solicitan que “se proceda a la elaboración de un (Plan General de Ordenación) nuevo, aplicando desde este momento y hasta la aprobación definitiva del nuevo instrumento las anteriores (Normas Subsidiarias de Planeamiento) en todo el concejo. Establecen un plazo de dos meses para cumplir con lo que exigen, señalando que de no obtener respuesta positiva instarán el auxilio judicial./ Sobre este asunto ya se ha informado en reiteradas ocasiones por esta Secretaría, en el sentido de que la obligación del Ayuntamiento era y es tramitar de nuevo el Texto Refundido y enviarlo a la CUOTA para su aprobación, pues a esto tienen derecho los propietarios afectados”.

Frente a ello, el informe razona que el Plan General de Ordenación de Carreño “se encuentra en vigor desde el mismo día de su publicación, salvo en concretos ámbitos urbanos de Perlora y Carrió, sin que, con la excepción señalada, la aprobación” del Texto Refundido del Plan General de Ordenación “afecte dicha vigencia (...). La vigencia y validez del (Plan General de Ordenación) es cosa juzgada para la asociación solicitante, pues la misma lo recurrió, siendo desestimadas sus pretensiones” por Sentencia del Tribunal Supremo “de 4 de marzo de 2016 que a día de hoy es firme. En dicho proceso no se trataron únicamente cuestiones puntuales que afectaran al territorio que

representa la asociación vecinal, sino que la impugnación del instrumento se refería a todo el Plan con carácter general (...). La anulación” del Texto Refundido del Plan General de Ordenación por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias “de 28 de septiembre de 2015 es una resolución judicial declarativa de la nulidad del texto por defecto en su tramitación, y efectivamente afecta a su tramitación de forma íntegra; es decir, la tramitación del (Texto Refundido) ha de comenzarse desde cero (...)./ Pero esa anulación no implica la nulidad del (Plan General de Ordenación), antes al contrario, determina su vigencia directa, salvo en los dos ámbitos señalados en los que se siguen aplicando las (Normas Subsidiarias de Planeamiento) que regían hasta la entrada en vigor del (Plan General de Ordenación) actual (...). La (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias) de 28 de septiembre de 2015 afectó a un acto, el de aprobación (del Texto Refundido del Plan General de Ordenación), del Principado de Asturias; de ahí que fuera este el demandado, figurando el Ayuntamiento de Carreño como codemandado, y además su fallo anulatorio no incluía estimación alguna de pretensiones de plena jurisdicción (...). Dicha sentencia, también firme, se encuentra, a nuestro entender, correctamente ejecutada a través de la Resolución de 25 de noviembre de 2016 de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, publicada” en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* “de 14 de diciembre de 2015 (...). En relación con la posibilidad de que la asociación solicite auxilio judicial, es cierto que estaría legitimada para solicitar la ejecución de sentencia, pero nada de lo que pide tiene relación con la sentencia que, además, se encuentra correctamente ejecutada”.

11.º El Servicio Jurídico municipal concluye, el 18 de diciembre de 2019, que “la declaración de nulidad por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 28 de septiembre de 2015 del Acuerdo de (la) CUOTA de 10 de octubre de 2013, que aprobó del Texto Refundido del (Plan General de Ordenación) de Carreño, no limita la validez ni eficacia de la aprobación

definitiva de dicho (Plan), acordada por Resolución de (la) CUOTA de 14 de diciembre de 2011, salvo en lo relativo a la imposibilidad de aprobar definitivamente nuevas modificaciones de dicho Plan en tanto no se presente el Texto Refundido (...). Cualquier persona física o jurídica que justifique la lesión de sus intereses legítimos por la falta de formulación del texto refundido puede requerir al Ayuntamiento tal formulación, y en caso de que no se atiende su solicitud reclamarla mediante la interposición de recurso contencioso-administrativo (...). En cambio, la anulación del Texto Refundido por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 28 de septiembre de 2015 no legitima para reclamar ni la declaración de nulidad del acuerdo de aprobación definitiva, ni la elaboración de un nuevo Plan General, por lo que, salvo mejor criterio, las pretensiones formuladas por la asociación de vecinos (...) deben ser desestimadas”.

Solicitado informe a la CUOTA sobre el escrito de la asociación vecinal, se emite el 22 de enero de 2020 por su Secretario señalando la total coincidencia con lo informado por los servicios municipales.

La Comisión Informativa municipal competente queda enterada el 28 de enero de 2020.

12.º En el mes de marzo de 2020, se presentan tres solicitudes por otros tantos vecinos perjudicados instando la aprobación del Texto Refundido del Plan General. Alegan, en síntesis, que su no aprobación, al impedir las modificaciones puntuales, priva a la población de contar con un planeamiento que permita el normal desarrollo de las actuaciones urbanísticas originando los consiguientes perjuicios económicos.

13.º Con fecha 4 de junio de 2020 libra informe el Secretario Municipal. En él afirma que “ninguna duda cabe sobre el derecho de los interesados, y de la ciudadanía en general, a disponer de un plan urbanístico legal y completo, de tal manera que se puedan desarrollar los derechos y deberes urbanísticos en aplicación de una norma cierta; dentro de esos derechos se encuentra la

posibilidad de que la ordenación vigente pueda ser modificada en los términos previstos en la ley. Es evidente que en la gestión del suelo los interesados se encuentran con la necesidad de realizar ajustes o corregir defectos que solo pueden realizarse a través de una modificación puntual del planeamiento que en ningún caso es perfecto. No disponer de esa posibilidad implica que la regulación urbanística del municipio es rígida e inamovible y, por ello, impide un normal desarrollo del territorio y de los derechos señalados”.

Añade que la propia Sentencia de 28 de septiembre de 2015 “tiene carácter estimatorio y desde luego, como ya se ha dicho, no impone un deber de aprobar un nuevo (Plan General de Ordenación), sino, antes al contrario, a nuestro juicio podría entenderse que lo que se exige es la aprobación del Texto Refundido solicitada”, invocándose al efecto la llamada garantía de interpretación finalista del fallo pues, tal como ha recogido la jurisprudencia constitucional que se reseña, “el juez de la ejecución ha de apurar siempre, en virtud del principio *pro actione*, del de economía procesal y, en definitiva, de su deber primario de tutela, la posibilidad de realización completa del fallo, infiriendo de él todas sus naturales consecuencias en relación con la *causa petendi*; es decir, de los hechos debatidos y de los argumentos jurídicos de las partes, que aunque no pasan literalmente al fallo, como es lógico, sí constituyen base para su admisión o rechazo por el juzgador y, por ello, fundamento de su fallo, del cual operan como causas determinantes. Lo cual, es obvio, no supone que se puedan ampliar en fase de ejecución de sentencia los términos del debate o hacerse otras pretensiones distintas, ampliando indebidamente el contenido de la ejecución, cosa que la ley ordinaria ya prohíbe al prever un recurso al respecto (art. 1687.2.º LEC). Simplemente implica que la interpretación y aplicación del fallo de la sentencia no ha de ser estrictamente literal, sino finalista (art. 3 CC) y en armonía con el todo que constituye la sentencia”. Tras razonar que la sentencia anulatoria “por no haber seguido el procedimiento legalmente previsto para ello implicaba ya el mandato

dirigido a su correcta tramitación y aprobación”, se concluye que de lo expuesto “se infiere” la obligación del Ayuntamiento de aprobar un texto refundido, y que “tal obligación puede ser exigida judicialmente”.

3. Objeto de la consulta

En este contexto, el Ayuntamiento formula tres cuestiones: “La posibilidad legal de someter por la Presidencia nuevamente al Pleno este asunto (...). En caso de que se estime posible lo señalado en el apartado anterior, y a los efectos de formular la correspondiente propuesta, derecho de los solicitantes a la aprobación del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Carreño, dado que si el mismo no existiera bastaría con contestar que el asunto ya ha sido tratado y decidido en su día por el Pleno (...). En su caso, existencia o inexistencia de la correlativa obligación municipal, a los efectos de configurar adecuadamente la propuesta a someter al Pleno corporativo”.

4. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de junio de 2020, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen facultativo sobre diversos aspectos relativos a la tramitación procedente para la aprobación, en su caso, del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Carreño, adjuntando a tal fin copia autenticada de los antecedentes administrativos.

Previo requerimiento efectuado por el Secretario General del Consejo Consultivo, la Alcaldía del Ayuntamiento de Carreño acredita, con fecha 8 de octubre de 2020, haber efectuado la comunicación correspondiente a la Consejería competente en materia de cooperación local.

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

PRIMERA.- Consulta esa Alcaldía a este Consejo Consultivo acerca de ciertos extremos relativos a la tramitación procedente para la aprobación, en su caso, del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Carreño.

La necesidad de preservar el ejercicio regular de la función consultiva por parte de este Consejo exige analizar con carácter preliminar las condiciones jurídico-formales y materiales de este tipo de consultas, aspecto ampliamente tratado en los Dictámenes Núm. 108/2006 y 63/2019.

Manifestamos entonces que el régimen jurídico de una consulta facultativa como la que se plantea exige, en el plano jurídico-formal, que sea solicitada por los titulares de la Presidencia de las entidades locales, previo acuerdo del órgano que resulte competente, y que se acompañe de una propuesta razonada en relación con el asunto sometido a consulta; de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, comprensiva, en su caso, del expediente administrativo -con el contenido exigible legalmente, junto con un índice numerado de documentos-; de un informe del órgano de gestión del expediente, y de un informe del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante. El Ayuntamiento, por último, también deberá dar cuenta de la solicitud de dictamen a la Consejería competente en materia de cooperación local.

En el plano jurídico material, la consulta facultativa, que es una manifestación de la cooperación interinstitucional en el ámbito del Principado de Asturias, puede recabarse, en los términos de lo establecido en el artículo 14 de la Ley del Consejo, "sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el artículo 13, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo estime conveniente". Al contrario de lo que sucede con la consulta preceptiva, en la que es la Ley la que determina cuándo un órgano institucional del

Principado de Asturias, un órgano de su Administración pública o una entidad local radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma -todos ellos Administración (aunque alguno solo lo sea en sentido lato) activa- han de consultar al Consejo con carácter previo a la toma de una decisión, en las consultas facultativas es la propia autoridad consultante la que libremente solicita ser ilustrada en el plano jurídico. Esta configuración legal de las consultas facultativas nos lleva a concluir que, a la vista de las exigencias que delimitan materialmente el tipo de asunto que puede ser objeto de una consulta facultativa, siempre que se fundamente debidamente en la petición la especial trascendencia o repercusión del asunto sometido a consulta, este Consejo debe partir de la presunción de admisibilidad de la solicitud de dictamen.

Sin embargo, la obligación de preservar el ejercicio regular de la función consultiva que el Estatuto de Autonomía atribuye a este órgano auxiliar, y que la Ley del Consejo desarrolla, impone que el mismo examine, mediante el análisis conjugado de los requisitos jurídico-formales y materiales, la pertinencia de las cuestiones planteadas con la finalidad de excluir consultas generales, hipotéticas o meramente especulativas o aquellas que solo pretendan que se avale *a posteriori* una decisión ya adoptada por la autoridad consultante, o que enjuicie la regularidad de un procedimiento administrativo tramitado y resuelto por otra Administración; o consultas cuya respuesta situaría objetivamente a este Consejo en posición de terciar o de arbitrar, indebidamente, en un procedimiento administrativo o parlamentario en tramitación, o de dar consejo jurídico, mediante una inmisión oficiosa en un procedimiento, a quien, pudiendo recabarlo en exclusiva, no lo ha solicitado; o consultas que presupongan la invasión por una Administración del ámbito de competencias propio de otra; o consultas potestativas anticipadas que, caso de atenderlas, obligarían a este Consejo a adelantar criterios que debería emitir preceptivamente en un momento posterior del procedimiento, comprometiendo así el carácter final de sus dictámenes.

Pues bien, en cuanto a los requisitos formales, la consulta ha sido formulada por el Alcalde del Ayuntamiento de Carreño, y aunque en rigor no se incorporan todos los documentos que necesariamente han de adjuntarse a ella, hemos de considerar los pormenores del contexto en el que surgen las cuestiones planteadas, de modo que la constancia en los antecedentes remitidos de los sucesivos acuerdos adoptados y de sus incidencias pone de manifiesto de modo exhaustivo el alcance de la controversia y la dificultad de abordar una compleja situación de bloqueo. Del mismo modo, debemos entender que se han cumplido los requisitos relativos a la emisión de los informes jurídicos a los que hemos hecho referencia, que en este caso han sido librados por el Secretario Municipal de la Corporación.

Por lo que atañe a las exigencias materiales, a la vista de la documentación que obra incorporada al expediente remitido, debe señalarse que la Administración local ha justificado las razones que la llevan a estimar que el asunto sometido a nuestra consideración resulta ser de "especial trascendencia o repercusión", pues se explicita que la deriva que trata de vencerse "priva a la población de contar con un planeamiento urbanístico que permita el normal ejercicio del derecho de los propietarios de terreno originando los consiguientes perjuicios económicos". Como hemos manifestado en dictámenes anteriores, la exigencia legal de "especial trascendencia o repercusión" ha de quedar referida a su influencia en el interés general o interés público que pudiera quedar afectado y al que la Administración ha de servir, y en el presente caso se aprecia que el interés general de la consulta excede de un mero interés en la legalidad de un asunto vinculado a un concreto procedimiento, y por ello propio del ámbito interno de gestión ordinaria municipal. Es evidente que la controversia planteada en el seno de la organización municipal, teniendo en cuenta la representación de los diferentes grupos políticos en el Pleno, ha desembocado en una situación de bloqueo institucional, y, en tal supuesto, el hecho de acudir a la vía extraordinaria de

instar un dictamen facultativo como posible solución -a fin de someter al Pleno una iniciativa ajustada a la legalidad sin socavar la discrecionalidad de su decisión- sí merece considerarse un asunto de especial trascendencia o repercusión, en tanto que se orienta al correcto funcionamiento de la Administración local.

SEGUNDA.- Al efecto de responder a las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento, debemos comenzar por recordar que el urbanismo es una función irrenunciablemente pública, con todas sus consecuencias. Así, el artículo 6.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (en adelante TROTU), establece que la actividad urbanística “constituye una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponden, en ejecución de este Texto Refundido, y en los respectivos ámbitos de competencia que ella les asigna, a la Administración del Principado de Asturias y a las entidades locales”. A la luz de lo dispuesto en el artículo 4 del mismo TROTU en torno a los “fines propios de la actividad urbanística”, se comprueba con facilidad que las “facultades urbanísticas” enumeradas en el artículo 5 -como la de “Formular los planes e instrumentos urbanísticos previstos en este Texto Refundido”, clasificando y calificando el suelo- no son, en rigor, atribuciones puramente discrecionales en cuyo ejercicio quepa la mera abstención o la inactividad de las Administraciones concernidas.

Expresado en otros términos, se trata de una actividad asumida por los poderes públicos, de manera que sustituyen a la iniciativa privada desvinculándose la actividad urbanística de las facultades inherentes al dominio, ya desde la Ley del Suelo de 1956; pero al mismo tiempo, en cuanto se asume ese cometido, debe atenderse cumplidamente a sus fines y es posible que la inactividad a la hora de elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento ocasione perjuicios apreciables -para el interés general o para el interés

concreto de algunos ciudadanos-, que no son ajenos a la esfera de responsabilidad de la Administración.

Advertida, a la luz de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 28 de setiembre de 2015 -anulatoria del acuerdo de aprobación del Texto Refundido- la necesidad de someter la aplicación de las Normas Subsidiarias en los ámbitos de Perlora y Aboño a un acuerdo plenario que abra el trámite de información pública, la primera de las cuestiones objeto de consulta versa sobre “La posibilidad legal de someter por la Presidencia nuevamente al Pleno este asunto”. Tal como consta en los antecedentes, tras la referida sentencia anulatoria y el dictamen de la Comisión correspondiente -favorable al “sometimiento a información pública, previo acuerdo del Pleno”- este asunto ya se abordó por el Pleno del Ayuntamiento en la sesión celebrada el 24 de abril de 2017, que acordó rechazar la propuesta.

Al respecto, se observa que lo considerado por el Pleno en aquel momento fue el dictamen de la Comisión, emitido tras el estudio del expediente y comprensivo de una parte expositiva y un acuerdo a adoptar. Sin embargo, en cuanto a aquella motivación, se han de incorporar al mismo ahora antecedentes de relieve posteriores a 2017, como la pretensión deducida ante el Consistorio por la asociación de vecinos que obtuvo la sentencia para que, en su ejecución, se proceda a aprobar un nuevo Plan General de Ordenación de todo el municipio cuestionándose la vigencia del aprobado en 2011, y que se acompaña de un informe en el que se sostiene que la sentencia recaída anula ese Plan (que el Ayuntamiento viene aplicando), por lo que estarían vigentes las Normas Subsidiarias en todo el municipio, lo que da lugar a que se libren otros dos informes jurídicos en torno a las cuestiones que se suscitan. También con posterioridad se presentan varias solicitudes de vecinos concretamente perjudicados en las que se pone de manifiesto que la falta de aprobación de un texto refundido, al impedir modificaciones puntuales, impide el normal desenvolvimiento de sus derechos ocasionando perjuicios ciertos. A su vez, el

informe de Secretaría previo al acuerdo del Pleno de 2017 aludía a una necesidad transitoria de articular la aplicación de las Normas Subsidiarias, “dado que no se ha aprobado (para Perlorá y Aboño) (una) nueva ordenación, y en tanto en cuanto no se apruebe” un texto refundido. En el mismo sentido, el propio acuerdo de la Comisión que se propone al Pleno se refiere al sometimiento a información pública de la aplicación de las Normas Subsidiarias en ciertos ámbitos “en tanto en cuanto no se apruebe” una nueva ordenación.

En suma, tanto a la vista de los antecedentes como del acuerdo que el Pleno rechaza en 2017, se constata que la decisión se adopta con anterioridad a la controversia que después se plantea sobre la vigencia del propio Plan General de Ordenación y de las Normas Subsidiarias, sin valorar el fondo que ponen de relieve las solicitudes presentadas recientemente por varios vecinos, y en espera de una pronta ordenación para los ámbitos afectados, respecto a la cual el tiempo transcurrido ha puesto de manifiesto que su formulación y aprobación presentan obstáculos ciertos. Por ello, y dada la trascendencia que conlleva según se razona a continuación, se estima que el sometimiento al Pleno del mismo asunto -incluso con idéntica finalidad de que se articule adecuadamente la vigencia de las Normas Subsidiarias u otras en aras de la mejor satisfacción de los intereses generales- no es en absoluto reiterativo ni contradictorio con la decisión adoptada en 2017, por lo que nada obsta su replanteamiento. Como ha señalado la jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:5589-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), son diversas las causas -tanto fácticas como jurídicas- que “pueden justificar perfectamente los cambios de criterio de la Administración en su concepción urbanística”, sin que el titular de la iniciativa pueda anticipar la inamovilidad de ese criterio. Concurren aquí además de los nuevos hechos y circunstancias, como se expone más adelante, razones de estricta legalidad que abocan a someter al Pleno corporativo la necesidad de una ordenación para Perlorá y Carrió.

Por otro lado, se consulta acerca del “derecho de los solicitantes a la aprobación del Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana de Carreño, dado que si el mismo no existiera bastaría con contestar que el asunto ya ha sido tratado y decidido en su día por el Pleno”; cuestión a la que se anuda “la correlativa obligación municipal, a los efectos de configurar adecuadamente la propuesta a someter al Pleno”.

En términos generales y en primer lugar, no cabe duda acerca del derecho de los vecinos y la responsabilidad y competencia de la Corporación Local para dotar al concejo de un Plan General de Ordenación pleno y coherente en cumplimiento de los fines que consagra el artículo 4 del TROTU. Reservado a la iniciativa pública, como instrumento de ordenación integral del territorio en el ámbito municipal, el Plan General de Ordenación tiene por objeto una regulación imprescindible-tal como resulta del artículo 58 del TROTU- y está llamado a establecer las determinaciones pertinentes para asegurar la aplicación de las normas contenidas en esta disposición y en la normativa estatal en lo que se refiere al régimen urbanístico de la propiedad del suelo y a valoraciones. Conforme establece el artículo 6.5 del TROTU, las Administraciones con competencia urbanística “tienen el deber de facilitar y promover, en el ámbito de sus respectivas competencias y en las formas y con el alcance previstos en este Texto Refundido, la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística”. Así, el Plan General, en cuanto norma, configura un derecho de los particulares al desarrollo del mismo, y diversos pronunciamientos judiciales advierten que su ausencia o laguna puede amparar incluso responsabilidades patrimoniales fundadas en la inactividad de la Administración. Singularmente, la jurisprudencia viene insistiendo en que el principio de Derecho de la Unión Europea consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como “derecho a una buena administración” se extiende al ámbito urbanístico e impone determinadas soluciones cuando existen evidencias de que una ordenación

puede “llegar a producir” un daño, pues “ante tales situaciones la Administración Pública no puede permanecer impasible y debe actuar con la diligencia propia del derecho a una buena administración” (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:73-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª).

Por otro lado, tal como explicita la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:2284- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), la potestad de planificación urbanística “no es solo una potestad, sino que constituye, además, un deber administrativo de inexorable cumplimiento”; reiterándose en la Sentencia de 3 de febrero de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:555- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) que la misma modificación del plan constituye “un verdadero deber administrativo” cuando las circunstancias concurrentes así lo demanden en aras de la mejor satisfacción de los intereses generales. Es más, los instrumentos derivados del planeamiento (Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle y Estudios de Implantación) necesitan de un Plan General de Ordenación a cuyo desarrollo atienden. Y, precisamente en relación con las iniciativas de planeamiento, la jurisprudencia ha reconocido el “derecho al trámite” que asiste a los particulares para presentar ante la Administración proyectos de desarrollo o interesar modificaciones o ajustes que se sometan a la tramitación prevista en las normas (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:2566-, 10 de noviembre de 2010 -ECLI:ES:TS:2010:6498-, 26 de octubre de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:7213-, 18 de octubre de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:6942- y 14 de noviembre de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:4006-, todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). Por ello, teniendo en cuenta conjuntamente ese “deber jurídico de actuar” y ese “derecho al trámite”, no debe la Administración bloquear, obstaculizar ni cercenar *a limine* esas iniciativas, como puede ocurrir si se prescinde de un planeamiento general

ordenado. Así, el Tribunal Supremo tiene resuelto (por todas, Sentencia de 26 de septiembre de 1988 -ECLI:ES:TS:1988:11714-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) que cuando un acto administrativo decide la no aprobación inicial de un plan, imposibilitando la apertura del procedimiento o bloqueándolo, se está en presencia de un acto de trámite que impide su continuación y es susceptible de recurso; e incluso (entre otras, Sentencia de 30 de diciembre de 1980 .ECLI:ES:TS:1980:2843-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) que debe anularse la no aprobación inicial del Plan Parcial si se estima que la negativa municipal se basa en consideraciones puramente técnicas de conveniencia, pues no procede anticipar la decisión definitiva ante motivos que han de reservarse a la fase final de aprobación del Plan.

Debe subrayarse asimismo que el acto de aprobación inicial es un acto de trámite del procedimiento cuya resolución vendrá determinada por la aprobación definitiva. No constituye un acto automático y debido, pero sí está llamado a ponderar la radical inadecuación de la propuesta o la potencial subsanación o ajuste de deficiencias, sin devaluar la trascendencia de la tramitación ulterior para terceros y para el ejercicio de las competencias de planificación urbanística en sede de aprobación provisional y definitiva, ya que es en la fase de otorgar o denegar esas aprobaciones donde procede pronunciarse sobre el fondo, tanto cuando la iniciativa provenga de la propia Administración como de los particulares (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:4003-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). Lo reseñado es suficiente para sustentar, en consecuencia, el derecho de los particulares a que la ordenación que deba incorporarse al texto refundido sea objeto de aprobación inicial.

Conviene detenerse además en la última ratio que sustenta la jurisprudencia mencionada, que no es otra que permitir el control de los aspectos discrecionales de la potestad administrativa; discrecionalidad que es

aquí, en el ámbito urbanístico, menguante según se avanza en los distintos estadios del planeamiento y que, incluso, desaparece cuando solo una solución se sostiene racionalmente. En este sentido, es ilustrativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1991 -ECLI:ES:TS:1991:15438- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), en la que el Alto Tribunal sintetiza la doctrina existente sobre el control jurisdiccional de la actuación administrativa consagrado en el artículo 106.1 de la Constitución, que se extiende incluso a los aspectos discrecionales de las potestades administrativas, y que viene siendo aplicada por los Tribunales a través de varias pautas que, como condensa la sentencia citada, son: El “control de los hechos determinantes que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad (...). La contemplación o enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del derecho, que (...) informan todo el ordenamiento jurídico y, por tanto, también la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional, de donde deriva que la actuación de esta potestad ha de ajustarse a las exigencias de aquellos (...). El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogido en el art. 9.3 de la Constitución (...), que aspira a que la actuación de la Administración sirva con racionalidad los intereses generales (art. 103.1 de la Constitución)”.

En este sentido, el referente esencial para garantizar la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos lo constituye precisamente la motivación de las decisiones adoptadas; motivación que, como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de diciembre de 2007 -ECLI:ES:TSJCV:2007:6536- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), “debe ser más estricta tratándose de un acto administrativo que, *ad limine* y sin permitir siquiera su exposición al público para alegaciones, rechaza una determinada propuesta” en la que no se objetivan carencias en su documentación o formulación o defectos insubsanables; máxime cuando “las razones aducidas para dicho rechazo” no se concilian con decisiones adoptadas

“escasos días después”, ya que, sin desapoderar al Pleno de sus competencias, el rechazo preliminar “entraña un anticipo de la resolución que deba adoptarse con carácter definitivo”.

En suma, reconocida la discrecionalidad de la potestad de planeamiento, no es libérrima en su ejercicio, al quedar sometida al control de los hechos determinantes, los principios generales del derecho y la necesaria motivación de las decisiones, la cual “debe guardar coherencia con la voluntad municipal manifestada durante la tramitación del (Plan General de Ordenación), con los informes sectoriales emitidos por las Administraciones competentes y con los trámites evacuados en pro de la obtención de un planeamiento que se ajuste fielmente a la realidad de los terrenos de los ciudadanos. Todo ello de manera que si la decisión se aparta de la congruencia fáctica es arbitraria y desprovista de justificación” (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:5589-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª).

En el supuesto examinado, si se indaga en los hechos determinantes de la decisión del Pleno del Ayuntamiento de Carreño de 26 de julio de 2012, por la que se desestima la aprobación provisional del Plan General de Ordenación en las zonas de Perlora y Carrió tras su exposición pública, solo puede concluirse que se rechaza en esas áreas una propuesta de ordenación novedosa, debiendo presumirse que se conoce y se prefiere la ordenación preexistente, ya sea con vocación transitoria o indefinida. Es evidente que el rechazo a unas modificaciones de planeamiento encierra la voluntad de mantener el hasta entonces vigente.

En este sentido, atendiendo a los principios generales del derecho, procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:5589- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª). En ella se avala la revocación del acuerdo de aprobación inicial de un Plan General de Ordenación razonándose precisamente que no se aprecia “quiebra para el principio de seguridad jurídica al existir un planeamiento

general para el término municipal”; esto es, sin que a raíz de lo decidido “el municipio se quedase privado de ordenación urbanística al estar en vigor unas Normas Subsidiarias de Planeamiento, razones todas por las que este (...) motivo de casación tampoco puede prosperar”. *A contrario sensu*, la conclusión será distinta cuando, como ocurre en este caso, media una sentencia firme que exige unos concretos trámites para la aplicación de las anteriores Normas Subsidiarias, pues en tal caso sí se priva a determinados espacios de una ordenación urbanística cierta en tanto no se cumplimenten los señalados, con evidente menoscabo de la seguridad jurídica.

En el supuesto planteado podría entenderse que la anulación del Texto Refundido conduce a la reviviscencia de las Normas Subsidiarias, pero la Sentencia de 28 de septiembre de 2015 razona que no procede su aplicación “sin cumplir el trámite de información pública por tal cambio respecto a la aprobación inicial”. En efecto, consta que la aprobación inicial -y subsiguiente información pública- se refería a las disposiciones del Plan General de Ordenación de 2011 para Perlora y Aboño, rechazadas después por el Pleno en fase de aprobación provisional, por lo que se procedió de plano a incorporar al Texto Refundido las Normas Subsidiarias anteriores y remitirlo a la CUOTA. De ahí que la sentencia anulatoria repare en la discrepancia entre lo aprobado inicialmente y sometido a información pública (nueva ordenación) y lo aprobado en definitiva (Normas Subsidiarias llamadas a sustituirse y cuya eventual pervivencia se sustrajo al trámite). Es esa contradicción la que es preciso salvar mediante una nueva aprobación inicial, pues si el Texto Refundido se reduce a incorporar las anteriores Normas Subsidiarias materialmente no se estaría introduciendo ninguna modificación sustancial.

No nos enfrentamos aquí a la simple problemática de anulación y sucesión de normas en el tiempo -que podría despejar el aplicador del Derecho-, sino a la derivada del singular procedimiento de aprobación del Plan General de Ordenación que disciplina el artículo 246 del Reglamento de

Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, en desarrollo del artículo 88 del TROTU. Estos preceptos amparan una aprobación definitiva parcial -la verificada el 14 de diciembre de 2011- con expresa reserva de concretos extremos o deficiencias que se han de "incorporar o subsanar en un texto refundido que el Ayuntamiento ha de elaborar y presentar ante la CUOTA" en un corto plazo. Una vez presentado este se entiende aprobado por silencio administrativo si la CUOTA no se pronuncia en cuatro meses (artículo 88.4 del TROTU), pero en tanto no se presente no pueden aprobarse "nuevas modificaciones del planeamiento general" (artículo 246.10 del ROTU). Queda así de manifiesto que se trata de un escenario de marcada transitoriedad, destinado a la inminente formación de un texto refundido que dote de ordenación a los espacios afectados por las observaciones de la CUOTA y supere el veto temporal a "nuevas modificaciones", pues la orfandad regulatoria en la que pueden situarse algunos suelos es incompatible con el "deber administrativo de inexorable cumplimiento" antes reseñado, y la restricción de articular modificaciones impide el normal ejercicio de los derechos de los propietarios. Esto es, la situación jurídica en la que queda el suelo durante la pendencia del texto refundido solo se justifica por su evidente transitoriedad, ya que de prolongarse en el tiempo se estaría normalizando el anómalo desapoderamiento y vacío regulatorio que el legislador concibe únicamente como fase de un procedimiento abocado a un inminente término. Y esa anomalía solo se disipa con la presentación de un texto refundido, por lo que es claro que los vecinos tienen un derecho a que se apruebe y el Ayuntamiento un deber de proceder a su aprobación, sin que quepa dilatar o perpetuar una situación de evidente inseguridad jurídica susceptible de provocar daños ciertos.

Es claro que ese escenario de precariedad también se salvaría si el Pleno procediese a la elaboración y aprobación de un nuevo Plan General de Ordenación para todo el municipio pero, en un ejercicio racional de sus

potestades discrecionales, no puede desentenderse de un procedimiento que está llamado a cumplimentar, pues con su inactividad incumple un mandato y aboca a los ciudadanos a situaciones que no tienen el deber jurídico de soportar, sin que su solución pueda postergarse al momento en que se apruebe un nuevo Plan General de Ordenación ni siquiera concebido.

La misma conclusión se alcanza descendiendo al plano de la motivación de las decisiones. En efecto, si se rechazara la aprobación inicial de una ordenación necesaria “*ad limine* y sin permitir siquiera su exposición al público para alegaciones” carecería de justificación razonable en tanto que, el Ayuntamiento se enfrenta al deber de presentar un texto refundido. Y, respecto al fondo, ha de repararse en el deber de “guardar coherencia con la voluntad municipal manifestada durante la tramitación del (Plan General de Ordenación) (...) y con los trámites evacuados”, sin poder apartarse de la “congruencia fáctica”. Por tanto, si no se asume que se encauce una ordenación novedosa para los ámbitos de Perlora y Aboño la opción adoptada encierra -en congruencia y por imperativo de seguridad jurídica- la decisión de mantener la ordenación anterior (las Normas Subsidiarias) en tanto no se acuerde una nueva, para lo cual han de cumplimentarse inevitablemente las exigencias expresadas en la Sentencia de 28 de septiembre de 2015 en relación con el sometimiento a información pública.

Debe insistirse en que no se trata aquí de una mera mejora o sugerencia -*soft law*- en materia de buena regulación. Es patente que los ciudadanos tienen derecho a un marco normativo “predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de personas y empresas” (artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), y que tal marco no existe en este supuesto. No se trata de un vicio o defecto en la “calidad” de las normas, sino en la ausencia de una regulación clara y debida -para Perlora y Aboño- que conocidamente

perturba la ordenación urbanística. En los antecedentes queda de manifiesto que la omisión de un texto refundido que recoja una ordenación para esos concretos espacios obsta la aprobación de modificaciones y de instrumentos de desarrollo de dichas áreas. El anteriormente citado artículo 246 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo aborda la eventualidad -que aquí se materializa- de que la CUOTA requiera la presentación de un texto refundido ante “deficiencias” que “así lo aconsejen”, estableciéndose (apartado 10 del citado artículo) que hasta que no se presente el texto refundido “no se podrán aprobar definitivamente nuevas modificaciones del planeamiento general”. De ahí que los preinformantes observen que la tramitación y aprobación del texto refundido se erige en requisito insoslayable para abordar una modificación o revisión, y que los vecinos hayan alegado que su no aprobación, al impedir las modificaciones puntuales, priva a los ciudadanos de un planeamiento que permita el normal desarrollo de las actuaciones urbanísticas, pues en las mismas se plantean ajustes o adaptaciones que solo pueden realizarse a través de una modificación puntual. Entre los derechos de los ciudadanos ampara la ley su iniciativa a ese fin, que no puede ser obstaculizada, asumido que el planeamiento no es rígido, perfecto o intangible, como se deduce del hecho de que el legislador contemple esas modificaciones.

Procede reiterar que en tanto no se subsane esa carencia en la ordenación del suelo no puede asegurarse el efectivo ejercicio de los derechos e intereses legítimos de los propietarios. Tal situación pudiera provocar daños ciertos y antijurídicos, pues los ciudadanos han de soportar las demoras justificadas que no encierran un funcionamiento anormal de la Administración, pero no las consecuencias de su inacción o pasividad ante un deber jurídico de actuar (entre otros, Dictámenes Núm. 282/2013 y 72/2020 y Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2009 -ECLI:ES:TS:2009:6666-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª). Cuando la discrecionalidad administrativa se reduce o desaparece, por deducirse la respuesta pertinente de

un mero juicio de racionalidad, aquel ámbito de discrecionalidad no permite ya justificar el retardo o postergación de las decisiones debidas, como es aquí la de cumplimentar la exposición pública requerida por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias y la CUOTA para presentar después un texto refundido.

Por otro lado, del mismo artículo 246 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias se deduce un mandato ya que, aunque literalmente se indica que la CUOTA “podrá requerir la presentación de un texto refundido en aquellos casos en que las deficiencias señaladas (...) así lo aconsejen” (apartado 8), es claro que lo que allí se disciplina es el procedimiento para la aprobación del Plan General de Ordenación una vez advertidas deficiencias como las que aquí se observaron -carencia de información pública ante dos modificaciones sustanciales-, y por la propia significación de esas deficiencias no cabe entender que es potestativo (“podrá”) para la CUOTA exigir o no su subsanación, sino que deviene obligada. Se repara así en que la CUOTA debió exigir -como hizo- que las modificaciones en Perlora y Aboño se sometieran a información pública, y que el Ayuntamiento cumplimentó esa exigencia -si bien denegó su aprobación provisional-, pero dado que las reservas de la CUOTA eran de legalidad -tramitación inadecuada- y no de tutela de intereses supramunicipales solo al Ayuntamiento compete la formulación material y tramitación inicial de la ordenación de esos espacios, si bien subsiste el mandato de la CUOTA -a la fecha incumplido- que ordena presentar un texto refundido, pues la anulación judicial por razones de forma del presentado y aprobado no alcanza a desatender ese mandato.

No puede obviarse que el precepto que articula el procedimiento que aquí se aplica -el reiterado artículo 246 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias- configura la aportación del texto refundido como un deber perentorio que cierra el paso a nuevas modificaciones en tanto no se atiende, y que permite incluso que la Consejería

del ramo sustituya al Ayuntamiento en supuestos de inactividad cuando resulten afectados intereses supramunicipales (apartado 8). Es patente, en suma, que estamos ante un mandato de necesario cumplimiento, sin que el transcurso del plazo conferido al efecto exima de la obligación de presentar un texto refundido.

Se argumenta también en los antecedentes que la ejecución de la sentencia anulatoria, desde la perspectiva de interpretación finalista del fallo, encierra un imperativo, acaso exigible por vía incidental, dirigido a la correcta tramitación y aprobación del texto refundido. Sin embargo, hemos de reconocer que la ejecución de la Sentencia de 28 de septiembre de 2015 se agota con la publicación del fallo y consiguiente anulación del texto refundido, resultando complejo que en sede judicial pudiera resolverse la situación de bloqueo en la medida en que el contenido material omitido -el planeamiento de dos espacios- es competencia del Pleno municipal, sin que puedan los Tribunales sustituirle en el ejercicio de su función reglamentaria ni controlar efectivamente la inactividad del Ayuntamiento en ese ámbito. De la sentencia anulatoria se deriva la nulidad de la ordenación aprobada en dos ámbitos por haberse hurtado a su cauce legal, y se advierte que la reviviscencia en ellos de las Normas Subsidiarias no es una consecuencia automática, pues requeriría también que fueran sometidas a información pública, pero no se concluye que sean necesariamente esas Normas Subsidiarias las que deban someterse a la tramitación omitida.

En definitiva, existe la obligación de aprobar un Plan General de Ordenación completo, pleno y coherente que no precisa declararse en sentencia, en cuanto que deriva del Derecho al que se sujeta la Administración pública, y subsiste un mandato de la CUOTA dirigido a que se eleve a ese fin un texto refundido, debiendo observarse que cuando nos enfrentamos a una decisión municipal que no puede ser suplantada por los Tribunales -por entrañar el ejercicio de una potestad reglamentaria local-, ni sustituida por la autoridad autonómica -por no revestir un alcance supralocal-, resulta

singularmente exigible al Ayuntamiento una respuesta diligente y razonable, ya que no pueden los ciudadanos obtenerla eficazmente a través de otras instancias.

Al respecto, debemos poner de manifiesto que en la ejecución de la sentencia “debe existir una exacta correlación entre lo resuelto en el fallo y lo ejecutado en cumplimiento del mismo” (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de septiembre de 2016 -ECLI:ES:TS:2016:4039-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, dictada en relación con la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid), lo que incide en la obligación de someter a información pública una determinada ordenación para su aprobación provisional y la presentación de un texto refundido.

Precisamente la complejidad de obtener satisfacción en otras instancias cuando se trata de la aprobación de un instrumento de planeamiento ha dado lugar a numerosas quejas ante el Defensor del Pueblo, que en su Informe Anual de 2015 se refiere a los retrasos en la aprobación de los planes y proyectos de gestión urbanística, “problemas de difícil solución que suelen culminar en crecimientos urbanísticos sin garantías, es decir en la aparición de urbanizaciones aisladas en las que no existe una prestación adecuada de servicios públicos”. Se detiene el mencionado Informe en el retraso en la aprobación de una modificación puntual que impide “redelimitar la unidad de ejecución -ya reparcelada- de forma que pueda ajustarse la discrepancia surgida como consecuencia de la ejecución de una rotonda”, que se resuelve sometiendo a información pública “un nuevo documento refundido”; en la demora en la aprobación de una modificación puntual no sustancial de las Normas Subsidiarias de Guadarrama (Madrid), y en el retraso en la tramitación del Plan General Municipal de Valverde de Llerena (Badajoz), ante el cual sugiere el Defensor del Pueblo que el perjudicado “solicite de la Administración urbanística la modificación puntual de las Normas Subsidiarias vigentes en el municipio desde 1995” a fin de que se otorgue a su terreno la clasificación “que

le corresponde por sus características”. Debe repararse, sin embargo, que en el anómalo escenario que se dilata en Carreño ya por varios años no cabe acudir a modificaciones puntuales, dificultándose así la salida a problemas reales.

Por otra parte, en el expediente examinado consta también que se ha cuestionado la vigencia misma del Plan General de Ordenación de 2011, pretendiendo que la sentencia anulatoria del texto refundido anula el Plan. Al respecto, es claro que no puede compartirse tal conclusión, pues el Plan General de Ordenación de 2011 está aprobado y vigente de conformidad con lo establecido en el artículo 246 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ha sido impugnado confirmándose su validez por Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2016 -ECLI:ES:TS:2016:1027- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) y la anulación del Texto Refundido se detiene en los extremos para los que se exige la adecuada tramitación a la luz de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 28 de septiembre de 2015 y las actuaciones que le preceden; observándose además que de acuerdo con la reciente doctrina casacional “en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del Plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:1300-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª).

Aproximándonos al fondo de la oposición a la aprobación provisional del Plan General de Ordenación en las zonas de Perlora y Carrió o a la aprobación inicial de las Normas Subsidiarias para esas mismas áreas, se advierte que en el suelo urbano no consolidado de Perlora las Normas Subsidiarias se limitaban a fijar unos parámetros llamados a desarrollarse a través de un Plan de Reforma

Interior, y que se mantienen en el Plan General de Ordenación (suelo residencial de baja densidad, conservando la ubicación de las cesiones y las tipologías edificatorias); de ahí que en la memoria justificativa del Texto Refundido se exprese que la ordenación de estos terrenos es sustancialmente similar. La diferencia radica en que las Normas Subsidiarias se remitían a un posterior Plan de Reforma Interior mientras que el nuevo Plan General de Ordenación permitía prescindir de ese instrumento de desarrollo, al delimitar ya las unidades de ejecución para la gestión urbanística. Fuera de esa previsión, la novedad se reduce a “los suelos calificados como sistema general configurando un corredor verde que discurre siguiendo el cauce del río Espasa”; calificación como sistema general adscrito a las distintas Unidades de Actuación que no supone una reducción de los suelos públicos resultantes de la ordenación y que solo implica una reducción de las cargas impuestas a los propietarios en la medida en que no es exigible la urbanización de los suelos cedidos. Respecto a Carrió no se suscita controversia vecinal, observándose que bajo las Normas Subsidiarias es un núcleo rural conocidamente afectado por la contaminación industrial, por lo que la opción acogida por el Plan General de Ordenación consiste en calificar como sistema general de zona verde la franja más perjudicada, con vistas a su expropiación, y delimitar al mismo tiempo otra zona destinada al realojo de la población.

Vista la significación material de esas alteraciones -cuyo juicio dirimente debe reservarse al trámite de aprobación provisional, a la luz de las observaciones de los vecinos tras la información pública, sin que proceda anticipar un criterio-, se concluye que no concurre motivo razonable para mantener los espacios reseñados sin una ordenación cierta -cuando la formulación y aprobación de un nuevo planeamiento general resulta lejana-, ya que con esa carencia se incumple un mandato y se perpetúa una situación anómala que impide encauzar modificaciones y obsta el normal ejercicio de los derechos de los propietarios. En este contexto, se estima obligado someter a

información pública una determinada ordenación, y a fin de no degradar aquella a una mera formalidad debe el Pleno decidir, a la vista de las observaciones de los ciudadanos en ese trámite, aprobando una ordenación viable que permita presentar un texto refundido ante la CUOTA en un lapso temporal asumible.

Procede, por tanto, someter a la aprobación inicial del Pleno una opción regulatoria que asegure, en la medida de lo posible, la posterior formulación del texto refundido una vez cumplimentada la exposición pública. Al respecto, tal como razonamos, la sentencia anulatoria viene a exigir que la ordenación que el Pleno apruebe provisionalmente no resulte ajena o contradictoria con la inicialmente aprobada y sometida a información pública. A tal fin, es suficiente que en el acuerdo de aprobación inicial se contemple y explicité la eventual vigencia de las Normas Subsidiarias en el caso de no aprobarse la ordenación novedosa, pues su reviviscencia ya no sería entonces discordante con lo sustanciado ante la ciudadanía.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, dada la obligación de aprobar un planeamiento general pleno y coherente, y subsistente el mandato de la CUOTA para presentar un texto refundido que ponga término a una situación transitoria anómala, debe someterse al Pleno del Ayuntamiento una determinada ordenación para los espacios de Perlora y Aboño a fin de practicar el pertinente trámite de información pública, a cuya vista -y no con antelación- debe el Pleno resolver en definitiva en ejercicio de la discrecionalidad que le asiste, preservándose en todo caso la congruencia y la seguridad jurídica en los términos razonados en el cuerpo de este dictamen.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE CARREÑO.