

Dictamen Núm. 279/2020

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 3 de diciembre 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 V. E. de 13 de noviembre de 2020 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la modificación del Plan Parcial del Área Industrial de La Vega de Villayana.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

- 1.** La aprobación definitiva del Plan Parcial del Área Industrial de Villayana se produjo por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Lena en sesión celebrada el 27 de diciembre de 2007, y fue publicado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 7 de febrero de 2008.
- 2.** Con fecha 12 de agosto de 2016, el Alcalde del Ayuntamiento de Lena remite a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (en adelante CUOTA) una propuesta para la modificación del Plan

Parcial del Área Industrial de Villayana, al objeto de que por la citada Comisión se emita el informe previsto en el artículo 89.3 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 del Principado de Asturias.

Según se expresa en la memoria la citada modificación, aprobada inicialmente por Resolución de la Alcaldía de 7 de enero de 2016, consiste en propiciar un nuevo diseño de viales y una reordenación de las parcelas industriales que aún no han sido adjudicadas, de forma que se concentre la mayor parte del suelo industrial aún disponible en la zona prevista para la glorieta central de tráfico”, y que “las parcelas circundantes pasen a tener una geometría perfectamente regular que permita su mayor y mejor aprovechamiento”. Se recoge en ella, asimismo, que “se procede a rediseñar los viales suprimiendo la glorieta central, estableciendo un viario en anillo y eliminando varios tramos de calzadas que ya no tendrían operatividad, como en el caso del ramal norte. Con ello se pretende conseguir la disminución de la superficie a urbanizar en un 40 % y en igual medida variarán los costes de urbanización, con un ahorro sustancial para las arcas públicas”.

3. Previa subsanación de deficiencias e incorporación de los informes técnicos y jurídicos que constan en el expediente, la Comisión Permanente de la CUOTA, en sesión celebrada el 6 de octubre de 2016, acuerda informar “favorablemente la modificación del Plan Parcial del Área Industrial de La Vega de Villayana”, condicionado a que “dicha modificación no comportará ningún cambio en los accesos al área actualmente existentes, que deberá tramitarse, en su caso, mediante la oportuna modificación del Plan General”, y a la aprobación por el órgano municipal de la modificación que incluya las correcciones señaladas.

El proyecto sometido a la CUOTA reconoce que la modificación comporta una diferente zonificación de las zonas verdes de uso y dominio público del sistema local que se refleja en el plano de ordenación n.º 7, por lo que se

solicita la tramitación prevista en el artículo 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.

4. El día 23 de febrero de 2017, el Pleno del Ayuntamiento de Lena acuerda “aprobar provisionalmente el modificado del Plan Parcial del Área Industrial de La Vega de Villayana (...), así como el documento de subsanaciones del mismo”.

El 7 de marzo de 2017 el Ayuntamiento de Lena traslada este acuerdo, junto con sus antecedentes, a la CUOTA.

5. La Comisión Permanente de la CUOTA, en sesión celebrada el 5 de abril de 2017, acuerda “la retroacción del procedimiento al objeto de someter el expediente a nueva información pública y solicitar el informe de la Demarcación de Carreteras”.

6. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Lena de 1 de abril de 2019, se aprueba inicialmente una nueva versión del modificado del Plan Parcial del Área Industrial de La Vega de Villayana, disponiendo la apertura del trámite de información pública, y se da audiencia a los municipios limítrofes.

7. En sesión celebrada el 17 de mayo de 2019, el Pleno de la Corporación aprueba provisionalmente la propuesta resultante de la estimación de las alegaciones presentadas por dos empresas.

8. Previa incorporación de los informes técnicos y jurídicos que constan en el expediente, la Comisión Permanente de la CUOTA acuerda, con fecha 9 de octubre de 2019, informar favorablemente la modificación propuesta.

Conforme se explicita en los fundamentos jurídicos del acuerdo, “la propuesta de modificación del Plan Parcial plantea una ligera modificación de la

ubicación de las zonas verdes previstas en el (Plan Parcial) vigente, incorporando como viario y parcela industrial dos pequeños enclaves ubicados sobre la parcela de resultado 4 y calificando como nueva zona verde los espacios resultantes de la reordenación del viario. Como consecuencia de estas modificaciones, la superficie calificada como zona verde al servicio del Área Industrial se incrementa hasta 45.327,09 m², lo que supone un aumento de 2.760,64 m² respecto al (Plan Parcial) vigente, manteniendo inalterada la reserva calificada como zona verde de enclaves naturales de Vega de Río”.

El acuerdo recoge una serie de prescripciones sobre el documento analizado, entre ellas la indicación de, “una vez concluido el trámite ambiental”, remitir el expediente al Consejo Consultivo, “que deberá informar previamente a su aprobación por parte del Consejo de Gobierno”.

9. Vistos los informes emitidos por los organismos sectoriales afectados, mediante Decreto de la Alcaldía de 15 de junio de 2020 se dispone la aprobación inicial del modificado. Tras someter el expediente a información pública, el Pleno del Ayuntamiento de Lena acuerda, en sesión ordinaria celebrada el 26 de junio de 2020, “retrotraer las actuaciones seguidas en el expediente (...) correspondiente a la aprobación del modificado del Plan Parcial del Área Industrial de La Vega de Villayana (...) hasta el momento de su aprobación inicial”, con la finalidad de recoger las consideraciones formuladas por la CUOTA en su acuerdo de fecha 9 de octubre de 2019, y adjuntar al mismo como anexo la documentación correspondiente a la tramitación ambiental.

10. En sesión extraordinaria celebrada el 6 de agosto de 2020, el Pleno de la Corporación acuerda aprobar provisionalmente el “modificado del Plan Parcial del Área Industrial de La Vega de Villayana”, según certificación emitida por la Secretaria General ese mismo día.

11. Previa incorporación de los informes técnicos y jurídicos que obran en el expediente, la Comisión Permanente de la CUOTA, en sesión celebrada el 16 de septiembre de 2020, acuerda informar favorablemente la modificación de que se trata en tanto que “supone un aumento de 2.760,64 m²” de la zonas verdes respecto al Plan Parcial vigente, advirtiendo que debe solicitarse el preceptivo dictamen del Consejo Consultivo al tratarse de una modificación cualificada por comportar un cambio en el uso urbanístico de zonas verdes de uso y dominio público.

12. El día 9 de octubre de 2020, el Consejero de Medio Rural y Cohesión Social propone al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias “aprobar definitivamente la modificación del Plan Parcial del Área Industrial de La Vega de Villayana”. Según se expresa en la propuesta, informada favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el 14 de octubre de 2020, “la superficie calificada como zona verde al servicio del Área Industrial se incrementa hasta 45.327,09 m², lo que supone un aumento de 2.760,64 m² respecto al (Plan Parcial) vigente, manteniendo inalterada la reserva calificada como zona verde de enclaves naturales de Vega de Río”.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de noviembre de 2020, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la modificación del Plan Parcial del Área Industrial de La Vega de Villayana, objeto del expediente tramitado por la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial y cuyo original se adjunta.

A petición del Ayuntamiento de Lena, informada favorablemente por la CUOTA, el 19 de noviembre de 2020 V. E. solicita la aplicación del procedimiento de urgencia a la tramitación del expediente, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo. Acompaña a su escrito el Acuerdo adoptado por la CUOTA en sesión

celebrada el 4 de noviembre de 2020, en el que se exponen las razones que motivan la urgencia de la solicitud.

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

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

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

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al alcance de la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias en esta materia venimos señalando (entre

otros, Dictámenes Núm. 111/2008, 319/2017 y 99/2018), 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 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.

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

Por ello, la legislación urbanística no 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 en términos generales la intervención de los órganos consultivos, y en particular de este Consejo, en la tramitación de los procedimientos urbanísticos que así lo establezcan y que afecten a la modificación de zonas verdes, debe advertirse que en modo alguno puede considerarse aquella en términos tan amplios que alcance a la verificación de la legalidad de los distintos aspectos de la actuación urbanística que se somete a su consulta, sino que se limita a la defensa de estas zonas y del interés público que las mismas representan, ya que tal es la razón que determina el ejercicio de su competencia.

TERCERA.- En el Principado de Asturias el régimen aplicable al procedimiento de modificación de los instrumentos de ordenación urbanística, como 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.

Tratándose de un Plan Parcial, resulta de aplicación el artículo 89 del TROTU, a tenor del cual la tramitación de los mismos “se ajustará al procedimiento establecido para los Planes Generales de Ordenación”, aunque señala que la duración del trámite de información pública será de un mes.

Consta en el expediente que la propuesta se sometió a información pública y que se dio audiencia a los Ayuntamientos de los términos municipales limítrofes.

Asimismo, se han incorporado al expediente los preceptivos informes de la Demarcación de Carreteras del Estado, de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de la Dirección General de Carreteras del Principado de Asturias y del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias, todos ellos recabados antes de

la aprobación inicial de conformidad con lo establecido, respectivamente, en los artículos 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras; 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas; 10.2 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, y 7.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural.

También consta que la modificación propuesta ha sido sometida al procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada, por encontrarse incluida entre los supuestos contemplados en los apartados a) y c) del artículo 6.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.

Finalmente, en cuanto a la competencia para aprobar la modificación de que se trata, hemos de señalar que, puesto que tiene por objeto "alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes previstas en el instrumento de ordenación", 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", según lo señalado en el apartado 3 del artículo 101 del TROTU.

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 objeto de consulta, ya hemos advertido que la modificación de zonas verdes requiere de la concurrencia de un interés público que ha de quedar acreditado en el procedimiento. En este sentido, la modificación de planeamiento ahora examinada se fundamenta en la oportunidad o conveniencia de concentrar el suelo industrial disponible para mejorar la calidad de la oferta y permitir posibles desarrollos empresariales de mayor tamaño; amén de justificarse un relevante ahorro económico por la

reducción de los viarios y su posible ejecución en distintas fases sin que ello afecte a los tráficos previstos para las necesidades de las empresas.

Así, la memoria justificativa explica que la nueva propuesta de ordenación consiste básicamente en “concentrar la mayor parte del suelo industrial aún disponible en la zona prevista para la glorieta central de tráfico, de forma que las parcelas circundantes pasen a tener una geometría perfectamente regular que permita su mayor y mejor aprovechamiento”. Se recoge en ella, asimismo, que “se procede a rediseñar los viales suprimiendo la glorieta central y las de los extremos norte y sur, estableciendo un viario en anillo y eliminando varios tramos de calzadas que ya no tendrían operatividad, como en el caso del ramal norte. Con ello se pretende conseguir la disminución de la superficie a urbanizar en un 40 % y en igual medida variarán los costes de urbanización, con un importante ahorro para las arcas públicas”. En consecuencia, queda de manifiesto que se trata de una solución operativa de la que se deducen ventajas sustanciales en distintos órdenes.

No se desconoce que el ahorro económico vinculado al ahorro de costes de urbanización no encarna *per se* un fin de interés público que rija la potestad de planeamiento, pero en este supuesto es consecuencia de la reconsideración estructural o integral de un espacio suficientemente justificada, sin que tampoco pueda soslayarse que la solución acogida atiende a la sostenibilidad económica que el legislador estatal consagra en el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, sin merma apreciable de otros ámbitos.

Tal como viene reiterando el Tribunal Supremo (por todas, Sentencias de 27 de octubre y 3 de noviembre de 2015 -ECLI:ES:TS:2015:4378 y ECLI:ES:TS:2015:5015-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), se desnaturalizan los instrumentos de planeamiento “si se apartan de la finalidad que les es propia y buscan satisfacer otra en su lugar o junto a ella”, o si la potestad de planeamiento “se proyecta más sobre el pasado que sobre el futuro”, pues su razón de ser ha de inspirarse en consideraciones *ad futurum* y no en la legalización o resguardo de situaciones consumadas. No en vano se

advierte que trámites esenciales, como el de la evaluación ambiental estratégica, pierden buena parte de su finalidad cuando se ven comprometidos “por situaciones de hecho anteriores sobre las que la evaluación estratégica no podría intervenir preventivamente”.

En el supuesto examinado este Consejo, a la vista del expediente remitido y desde la perspectiva de la materia objeto de dictamen, carece de motivos para dudar sobre el recto ejercicio de la potestad urbanística y el interés público que justifica la modificación propuesta.

Respecto a las zonas verdes, en el informe de la CUOTA de 9 de octubre de 2019 se pone de manifiesto que solo se plantea una ligera modificación de su ubicación respecto a la previsión del Plan Parcial vigente, incorporando como viario y parcela industrial dos pequeños enclaves ubicados sobre la parcela de resultado 4, y calificando como nueva zona verde los espacios resultantes de la reordenación del viario.

Queda también acreditado en el expediente que la modificación propuesta de la zona verde no supone ninguna merma de su cabida o funcionalidad, y que, al contrario, se incrementa hasta 45.327,09 m², lo que supone un aumento de 2.760,64 m² respecto al Plan Parcial vigente, manteniendo inalterada la reserva calificada como “zona verde de enclaves naturales de Vega de Río”.

Por ello, 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”, no se formulan objeciones a la modificación proyectada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que puede aprobarse la modificación puntual del Plan Parcial del Área Industrial de La Vega de Villayana, sometida a consulta.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.