

Dictamen Núm. 263/2023

V O C A L E S :

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

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de diciembre de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 30 de octubre de 2023 -registrada de entrada el día 9 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la modificación puntual del Plan Parcial del Polígono 2 de La Espasa-Caravia, por causa del desvío de una línea de alta tensión.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 17 de marzo de 2022, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Caravia remite a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (en adelante CUOTA) una propuesta para la modificación puntual del Plan Parcial “La Espasa”, en el ámbito del Polígono N.º 2, al objeto de que se emita el informe previsto en el artículo 89.3 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 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.

Obran en el expediente remitido a la CUOTA, entre otros, los siguientes documentos: a) Propuesta de modificación del Plan Parcial, en cuya memoria se expresa que la modificación “se prepara con la voluntad de dar solución razonable y equilibrada” al desvío de una línea de alta tensión que atraviesa todo el ámbito en dirección este-oeste. Tal desvío, que se califica de “imprescindible” pues sin él no es posible el desarrollo del ámbito de actuación, afecta a la localización de las zonas verdes de uso público. Según se explica en el citado documento, el proyecto de desvío de la línea mediante soterramiento afectaría a “las parcelas n.º 16, 17 y 18”, que “sufrirían un perjuicio claro al ser necesario pasar una franja de servidumbre para así cumplir con las especificaciones técnicas del nuevo trazado”, por lo que, con la finalidad de “solucionar esta situación sin perjudicar a estas parcelas y que todo el trazado soterrado discurra por suelo de uso público, se propone una modificación en la zonificación del Plan Parcial, realizando un intercambio entre la actual zona verde prevista en la parte norte y esas parcelas”. La citada modificación no supone, según se indica, “aumento ni disminución de superficie de ninguno de los dos usos, a excepción de una pequeña superficie de 42,05 m² que se cambia su uso público de zona verde a uso público dotacional de equipamiento, ambos compatibles como uso público que son./ Tampoco supone un aumento del número de parcelas ni de su aprovechamiento”. b) Informes favorables a la aprobación inicial de la modificación puntual del Plan Parcial librados por el Asesor Técnico Municipal y la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Caravia. c) Anuncios de aprobación inicial de la modificación puntual del Plan Parcial del Polígono II de La Espasa, publicados en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 27 de agosto de 2021 y en un medio de prensa. d) Alegaciones presentadas en el trámite de información pública por parte de las propietarias de las parcelas que se ubican en el terreno de lo que antes de la modificación era zona verde, e informes del Asesor Técnico Municipal y de la Secretaria-Interventora del Ayuntamiento de Caravia en el que se analizan las mismas. d) Informe del Servicio de Fluidos y Metrología de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica de 19 de agosto de 2021. e) Escritos

de fecha 2 y 15 de septiembre de 2021, respectivamente, en los que el Jefe de la Demarcación de Costas en Asturias advierte al Ayuntamiento de Caravia de la “obligación de someter las normas urbanísticas que ordenen el litoral y su modificación y revisión (...) a un doble informe de la Administración del Estado con carácter preceptivo: de forma previa a su aprobación inicial (art. 117.1) e inmediatamente antes de su aprobación definitiva (art. 117.2)”, y solicita la remisión de unos planos en los que se represente “la zona de influencia, teniendo en cuenta que la modificación que se plantea se encuentra casi en su totalidad dentro de la misma”. f) Informe favorable a la modificación proyectada suscrito por el Ingeniero Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias con fecha 24 de septiembre de 2021. g) Decreto de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Caravia, de 15 de diciembre de 2021, por el que se desestiman las alegaciones presentadas y se aprueba provisionalmente la modificación puntual.

2. Previa incorporación del informe técnico-jurídico que consta en el expediente, la Comisión Permanente de la CUOTA, en sesión celebrada el 23 de junio de 2022, acuerda informar “favorablemente la modificación propuesta dado que mantiene una similar superficie de zona verde dentro del mismo sector”.

3. Con fecha 6 de octubre de 2022, la Directora General de la Costa y el Mar emite el informe al que se refiere el artículo 117.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en sentido favorable.

4. El día 9 de enero de 2023, el Consejero de Medio Rural y Cohesión Territorial propone al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias “aprobar definitivamente la modificación puntual del Plan Parcial La Espasa-Caravia, de marzo de 2022 por causa del desvío de una línea de alta tensión que cruza el ámbito proyectando su soterramiento”. La citada propuesta es informada

favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 11 de enero de 2023.

5. Mediante escrito de 31 de enero de 2023, esa Presidencia solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento seguido.

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el 9 de marzo de 2023, dictamina que, puesto que “no consta que la modificación pretendida haya sido sometida a evaluación ambiental estratégica simplificada, de conformidad con lo señalado en el artículo 6.2.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en relación con el artículo 5.2.f) de la misma norma (...), ni figura tampoco en el expediente un informe justificativo de su no exigibilidad atendidas las afecciones de la modificación proyectada”, debe “retrotraerse el procedimiento al objeto de incorporar el trámite omitido o, en su caso, justificación precisa y adecuada de que el mismo no resulta necesario”, y que “una vez practicadas las anteriores actuaciones, habrá de formularse una nueva consulta a este Consejo”.

Con fecha 17 de julio de 2023 la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático dicta resolución por la que “formula el informe ambiental estratégico de la `Modificación Puntual del Plan Parcial del Polígono II de La Espasa ´”. En ella “se determina que la alternativa 1, de entre las propuestas en el Documento Ambiental Estratégico para la Modificación Puntual del Plan Parcial del Polígono II de La Espasa (Caravia), no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente -artículo 31.2.b) de la Ley 21/2023 de evaluación ambiental y por ello no resulta necesario ser sometido a una evaluación ambiental estratégica ordinaria”-, y se explica que “con fecha 28 de marzo de 2023 se recibe en el Servicio de Evaluaciones Ambientales la documentación (...) a los efectos de que se proceda al inicio de la evaluación ambiental estratégica simplificada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental”.

En julio de 2023 el Técnico de Administración de la CUOTA emite informe jurídico favorable a la aprobación de la modificación puntual.

Con fecha 27 de julio de 2023, la Permanente de la CUOTA acuerda informar favorablemente la modificación del Plan Parcial La Espasa-Caravia.

El día 27 de septiembre de 2023, el Jefe del Servicio de la Secretaría de la CUOTA, con el visto bueno del Director General de Ordenación del Territorio, suscribe un informe favorable a la aprobación de la modificación puntual del Plan Parcial por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

Con fecha 4 de octubre de 2023, la Comisión de Secretarios Generales Técnicos informa favorablemente la propuesta de acuerdo por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan Parcial del Polígono 2 de La Espasa-Caravia.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de octubre de 2023, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la modificación puntual del Plan Parcial del Polígono 2 de la España Caravia, objeto del expediente núm. CUOTA de la Consejería de Ordenación de Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

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

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, que establece que "será preceptivo el dictamen en cualquier otro asunto competencia de la Comunidad Autónoma o de los entes locales radicados en su territorio en los que, por precepto expreso de una ley, se exija la emisión de dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias o del Consejo de Estado". En relación con el precepto

citado, el artículo 101.3 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (en adelante TROTU), aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, dispone que, “Cuando la modificación tenga por objeto alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes previstas en el instrumento de ordenación de que se trate, la aprobación será competencia del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, previo informe favorable del (...) Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

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

SEGUNDA.- Por lo que se refiere al alcance de la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias en esta materia venimos señalando (entre otros, Dictámenes Núm. 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 sólo se limita a exigir la existencia de las zonas verdes sino que, además, impone determinadas formalidades para modificar los instrumentos de planeamiento que las definen, incluyendo la intervención de los más altos órganos de la Administración activa (Consejos de Gobierno) y de la Administración consultiva (Consejo de Estado o equivalentes autonómicos).

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

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

También se ha incorporado a aquel el preceptivo informe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias, recabado antes de la aprobación inicial de conformidad con lo establecido en el artículo 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras.

En cuanto al informe de la Administración del Estado en materia de costas, ha de destacarse que no se recabó el informe preceptivo y previo a la aprobación inicial a que se refiere el artículo 117.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. No obstante, tal omisión tiene un alcance meramente formal, pues obra en el expediente el preceptivo informe de la Directora General de la Costa y el Mar de 6 de octubre de 2022, previo a la aprobación definitiva a que se refiere el artículo 117.2 de la misma ley, cuyo sentido es favorable.

Consta asimismo que la modificación pretendida ha sido sometida a 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 necesidad de proceder al desvío de una línea de alta tensión cuya ejecución, según se afirma en la memoria justificativa, resulta imprescindible. Con la modificación del plan se persigue además, tal y como se expresa en el mismo documento, que el trazado soterrado de la línea discurra íntegramente por suelo público, al objeto de evitar sacrificios individuales a los propietarios de algunas de las parcelas incluidas en el ámbito de actuación.

Queda acreditado asimismo en el expediente que la modificación propuesta no implica, a tenor de lo señalado en la memoria, “aumento ni disminución de superficie” de la zona verde, “a excepción de una pequeña superficie de 42,05 m² que se cambia su uso público de zona verde a uso público dotacional de equipamiento, ambos compatibles como uso público que son”, y que no supone un aumento del número de parcelas ni de su aprovechamiento.

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 Polígono 2 de La Espasa-Caravia, por causa del desvío de una línea de alta tensión.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,