

Dictamen Núm. 122/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 17 de julio de 2025, 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 4 de julio de 2025 -registrada de entrada el día 8 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la modificación puntual del Plan Parcial del Sector Industrial “La Rasa de Selorio” en Villaviciosa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El Plan Parcial del Sector Industrial “La Rasa de Selorio” en Villaviciosa fue aprobado definitivamente en el año 2015, desarrollando un Suelo Apto de Urbanización (SAU) delimitado por la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Villaviciosa.
2. Con fecha 2 de febrero de 2024, el Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa remite a la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos una propuesta para la modificación del Plan Parcial con la pretensión de “una ordenación más racional” que posibilite “el crecimiento” de

`.....', acompañada de la documentación (integrada por las memorias informativa y justificativa y los planos) en la que se precisa que la modificación puntual tiene como objeto "una ordenación más racional de la zona situada al noroeste del ámbito, regularizando la configuración de la zona calificada como gran industria y pequeña industria, adecuándola a la orografía de los terrenos, posibilitando la ampliación de la industria existente que ha quedado muy constreñida, y aumentando las zonas verdes; se reubica la zona destinada a aparcamientos, situándola en una zona más central y equidistante de todas la parcelas de uso industrial y adecuándola a los parámetros establecidos en el Decreto 63/2022 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ROTUA./ Con ello se reduce ligeramente la edificabilidad del ámbito y se aumentan la zona verde y la superficie destinada a viario público". Se mantienen los objetivos generales y específicos descritos en el Plan Parcial respecto a la creación de un parque industrial evolucionado y especializado para actividad económica, explicitándose que con la modificación que ahora se propone "se mejora la consecución de esos objetivos, posibilitando el crecimiento que demanda la única industria instalada hasta la fecha, estableciendo una más adecuada estructura parcelaria, situando los aparcamientos en una zona más idónea, y ampliando las zonas verdes para aprovechar mejor las condiciones ambientales". A sus resultas "se disminuye ligeramente la edificabilidad y se aumentan los espacios públicos". En concreto se proyecta la "reducción de la sección del eje viario principal en tramo contiguo a la factoría `.....', mediante la supresión del aparcamiento, en este tramo del viario, para situarlo en una zona que se considera más idónea al estar situada más céntrica y ser más cercana a las restantes parcelas industriales y posibilitar el cumplimiento del Decreto 63/2022", la reducción de la parcela 8 destinada a pequeña industria, así como, incremento de las "parcelas 1 y 2" dedicadas a gran industria, consecuencia de los ajustes en la geometría y delimitación, y de las zonas verdes, especialmente en el borde sur. Respecto a la ordenación vigente, el resultado es una disminución de los espacios de uso industrial y terciario y un aumento de las zonas verdes en "+3.998,47 m²".

3. Recabados varios informes previos a la aprobación inicial, se incorpora el favorable condicionado librado por la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y el de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA), expresivo de que su informe ha de emitirse después de sustanciada la tramitación. Se incorporan asimismo nuevos planos de la actuación pretendida.

4. Con fecha 2 de abril de 2025, la Alcaldía remite a la CUOTA el expediente, integrado por la documentación aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 27 de marzo de 2025, y que incorpora "las prescripciones de los informes sectoriales recabados tras la aprobación inicial (...) a los efectos de instar la aprobación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, previo dictamen favorable" del Consejo Consultivo.

Constan en el expediente, entre otros, documentos, los titulados MOD-PP Parque Industrial "Rasa de Selorio" abril-23 y Doc. Amb. Estratégico MOD-PP Parque Industrial "Rasa de Selorio" abril-23; el Informe técnico municipal (02.06.2023) previo a la aprobación inicial que precisa las consultas con las Administraciones afectadas, los informes sectoriales, y el inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica Simplificada; un informe de Secretaría (11 de enero de 2024) con observaciones a la falta de vigencia del Plan Parcial Parque Industrial 'La Rasa de Selorio' por la no publicación del texto refundido; Resolución de la Alcaldía de 16 de enero de 2024 sobre consulta previa administraciones afectadas, petición informes sectoriales necesarios y solicitud de evaluación ambiental estratégica simplificada; los informes solicitados de la Mancomunidad, de la CUOTA, de Carreteras del Estado en Asturias, de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de Carreteras del Principado de Asturias, y de Movilidad y transporte; los informes recibidos del Servicio de Estudios y Seguridad Vial (9 de febrero de 2024; favorable); de Carreteras del Estado en Asturias (21 de febrero de 2024; favorable al encontrarse las actuaciones fuera de la zona de afección de la A-8 y CN-632); de Movilidad y

Transporte (17 de mayo 2024; favorable al no presentar afecciones; y de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, que indica prescripciones sobre la actualización al Plan Hidrográfico y Reglamento de Dominio Público Hidráulico en 2023 que deberá recoger el documento aprobado inicialmente.

Consta también la Resolución de la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico por la que se formula Informe Ambiental Estratégico de la Modificación Plan Parcial Parque Industrial `La Rasa de Selorio´, favorable condicionada (BOPA 11 de julio de 2024), a la que siguen los informes recibidos del Servicio de Estudios y Seguridad Vial (favorable), del Servicio de Residuos y Economía circular (no procede informar: del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental (no se efectúan observaciones), del Servicio de Política industrial (no se efectúan observaciones), de la Confederación Hidrográfica (con diversas observaciones) y del Servicio de Patrimonio Cultural y Acuerdo del Consejo de Patrimonio Cultural (extemporáneo).

Junto al documento ajustado a las observaciones recibidas, se incorpora el informe técnico municipal favorable, previo a la aprobación inicial (fechado el 11 de octubre de 2024); un informe de Secretaría librado el 17 de noviembre de 2024 con observaciones a la falta de justificación de la modificación respecto al interés público, el viario y los aparcamientos y el acceso a parcelas; el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 18 de noviembre de 2024 por el que se aprueba inicialmente la modificación del Plan Parcial Parque Industrial `La Rasa de Selorio´ (se acompañan el resumen sintético y archivo vectorial, así como, Documento Ambiental Estratégico), e igualmente se acuerda el sometimiento a trámite de información pública, la solicitud de informes sectoriales y la suspensión de licencias durante dos años.

Se incorpora nuevo informe técnico municipal (fechado el 20 de noviembre 2024) respecto al cumplimiento de parámetros urbanísticos y aclaración Plan de Etapas; al que sigue el anuncio del documento para la aprobación inicial (BOPA y LNE 27 de noviembre 2024) y la solicitud de diversos informes, incorporándose los recibidos del Servicio de Gestión Energética, de la

Dirección General de Transportes, del Servicio de Estudios y Seguridad Vial, de la Delegación de Gobierno (concesión de obras públicas), de la Dirección General de Transportes, el Servicio de Estudios y Seguridad Vial, de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, y de la Dirección General de Patrimonio Cultural, del Servicio de Conservación del Patrimonio, de la Secretaría General de Telecomunicaciones, Infraestructuras Digitales y Seguridad Digital; el informe técnico municipal (13 de marzo de 2025) que aprecia se han introducido las prescripciones de los informes obrantes respecto a la aprobación inicial, el informe de Secretaría (18 de marzo de 2025), favorable, condicionado a que se incorporen las prescripciones y se emita informe de innecesaridad de otros informes sectoriales; el dictamen de la Comisión informativa (20 de marzo de 2025), otro informe técnico municipal (21 de marzo de 2025) que concluye que se han introducido las prescripciones de los informes obrantes respecto al documento inicial y que procede continuar con la tramitación, y el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Villaviciosa de 27 de marzo de 2025 por el que se aprueba inicialmente la modificación del Plan Parcial Parque Industrial `La Rasa de Selorio`, junto a unos planos georreferenciados.

5. La Comisión Permanente de la CUOTA, en sesión celebrada el 24 de abril de 2025, emite informe favorable sobre la modificación propuesta. En el mismo se constata que el vigente Plan Parcial “con aprobación definitiva en 2015 y publicación BOPA TR en 2024, desarrolló el SAU delimitado por la modificación puntual de NSPV, con aprobación en 2011./ Obra en el expediente la última versión” de la modificación, que fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 27 de marzo de 2025. La modificación “tiene por objeto determinados ajustes sobre el Plan Parcial del Parque Industrial `La Rasa de Selorio`, publicado recientemente, con la pretensión de una ordenación más racional de la zona situada al noroeste del ámbito, para posibilitar el crecimiento de `.....`, única industria instalada previa al Plan./ La tramitación se ha realizado conforme con la legislación aplicable”.

Tras diversas observaciones, referidas sustancialmente a los aparcamientos, se aprecia que “el motivo de la modificación del plan parcial es la necesidad de ampliación de la instalación de, para lo que precisaría de una parcela con geometría y delimitación más regular y más alejada de la zona de policía del arroyo./ En principio, se trataría de una regularización de parcelas, zonas y usos, en una parte del parque industrial, que cumpliéndose con los parámetros establecidos por el planeamiento y normativa vigente, no debiera tener grandes inconvenientes, más aún, cuando aumenta la superficie de zonas verdes”.

6. Con fecha 21 de mayo de 2025 el Ayuntamiento remite un “Anexo aclaratorio de la justificación de la dotación de aparcamiento”, y a la vista del mismo, en sesión de 29 de mayo de 2025 la Comisión Permanente de la CUOTA informa favorablemente la propuesta, incorporando el Anexo al expediente de modificación.

Se explicita que la modificación “comporta un cambio en la superficie y uso de una zona verde de uso y dominio público, por lo que tiene la consideración de modificación cualificada de acuerdo con el artículo 163.3 del Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias”, debiendo someterse al dictamen del Consejo Consultivo.

7. El día 1 de julio de 2025, el Consejero de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos propone al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias “aprobar definitivamente la modificación puntual del Plan Parcial”, constatado que se han emitido “los informes sectoriales correspondientes” y que “la tramitación del expediente se ha realizado conforme a la legislación aplicable”. Se relacionan todos los documentos e informes solicitados y recibidos, incluyendo el documento ambiental estratégico.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de julio de 2025, 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 Sector Industrial “La Rasa de Selorio” en Villaviciosa, objeto del expediente CUOTA de la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos, adjuntando a tal fin el enlace al expediente original.

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, de acuerdo con el artículo 2.3 de la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, según el cual “Se someterá a evaluación ambiental estratégica simplificada el planeamiento de desarrollo, como los planes parciales” y lo dispuesto en el artículo 6.2 letra a) 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 el mismo sentido, el artículo 163.3 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 63/2022, de 21 de octubre, requiere el “previo dictamen favorable del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

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

CUARTA.- En cuanto al fondo 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 conveniencia de dotar de “una ordenación más racional” a una zona del ámbito del Plan Parcial, para así posibilitar el crecimiento de la única industria allí instalada, al tiempo que se reordenan viales y aparcamientos de modo que se facilite el desarrollo del sector.

A tenor de las memorias informativa y justificativa, la modificación puntual tiene por objeto “una ordenación más racional de la zona situada al noroeste del ámbito, regularizando la configuración de la zona calificada como gran industria y pequeña industria, adecuándola a la orografía de los terrenos, posibilitando la ampliación de la industria existente que ha quedado muy constreñida, y aumentando las zonas verdes; se reubica la zona destinada a aparcamientos, situándola en una zona más central y equidistante de todas las parcelas de uso industrial y adecuándola a los parámetros establecidos en el Decreto 63/2022 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ROTUA. Con ello se reduce ligeramente la edificabilidad del ámbito y se aumentan la zona verde y la superficie destinada a viario público”. Se mantienen los objetivos generales y específicos descritos en el Plan Parcial respecto a la creación de un parque industrial evolucionado y especializado para actividad económica, explicitándose que con la modificación que ahora se propone “se mejora la consecución de esos objetivos, posibilitando el crecimiento que demanda la única industria instalada hasta la fecha, estableciendo una más adecuada estructura parcelaria, situando los aparcamientos en una zona más idónea, y ampliando las zonas verdes para aprovechar mejor las condiciones ambientales”. En concreto se proyecta la “reducción de sección del eje viario principal en tramo contiguo a la factoría ‘.....’, mediante supresión del aparcamiento, en ambos sentidos, para situarlo en una zona (...) más céntrica y (...) más cercana a las restantes parcelas industriales”, la reducción de la “parcela 8” destinada a pequeña industria, así como, incremento de las “parcelas 1 y 2” dedicadas a gran

industria y de las zonas verdes, especialmente en el borde sur. Respecto a la ordenación vigente, el resultado es una disminución de los espacios de uso industrial y terciario y un aumento de las zonas verdes en “+3.998,47m²”.

A la vista del conjunto del expediente, queda de manifiesto que se trata de una solución operativa de la que se deducen ventajas sustanciales en distintos órdenes, y que 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”. En este caso queda de manifiesto que se mantienen los objetivos generales y específicos del Plan y se contribuye a su efectiva consecución, mediante una reordenación estrictamente racional.

Así, 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, tanto el informe de la CUOTA como la memoria justificativa constatan que a resultas de la reordenación disminuyen ligeramente los espacios de uso industrial y terciario y se incrementan las zonas verdes en “+3.998,47m²”.

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 Sector Industrial “La Rasa de Selorio”, sometida a consulta.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.