

# **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ASTURIAS**

## **Sala de lo Contencioso-administrativo**

### **Sección Segunda**

**SENTENCIA: 00865/2023**

**N.I.G: 33044 33 3 2021 0000886**

<b>RECURSO:</b>	<b>P.O. nº 918/2021</b>
<b>RECURRENTE</b>	<b>Ayuntamiento de Siero</b>
<b>PROCURADOR</b>	<b>Don</b>
<b>LETRADA</b>	<b>Doña</b>
<b>RECURRIDO</b>	<b>Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio (CUOTA)</b>
<b>CODEMANDADO</b>	<b>Ayuntamiento de Noreña</b>
<b>PROCURADORA</b>	<b>Don</b>
<b>LETRADO</b>	<b>Don</b>
<b>REPRESENTANTE</b>	<b>Don</b>
<b>SERVICIO JURÍDICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS</b>	

## **SENTENCIA**

Ilmos. Sres. Magistrados:

Doña María José Margareto García, presidente

Don Jorge Germán Rubiera Álvarez

Don Luis Alberto Gómez García

Don José Ramón Chaves García

Don Daniel Prieto Francos

En Oviedo, a once de septiembre de dos mil veintitrés.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, compuesta por los Ilmos. Sres.

Magistrados reseñados al margen, ha pronunciado la siguiente sentencia en el recurso contencioso administrativo número 918/2021, interpuesto por el Ayuntamiento de Siero, representado por el procurador don \_\_\_\_\_ y asistido por la letrada doña \_\_\_\_\_, contra la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio (CUOTA), representada y asistida por el letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias don \_\_\_\_\_, y codemandado el Ayuntamiento de Noreña, representado por el procurador don \_\_\_\_\_ y asistido por el letrado don \_\_\_\_\_, en materia de Urbanismo.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. Magistrado don José Ramón Chaves García.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Interpuesto el presente recurso, recibido el expediente administrativo se confirió traslado al recurrente para que formalizase la demanda, lo que efectuó en legal forma, en el que hizo una relación de Hechos, que en lo sustancial se dan por reproducidos. Expuso en Derecho lo que estimó pertinente y terminó suplicando que, en su día se dicte sentencia acogiendo en su integridad las pretensiones solicitadas en la demanda, y en cuya virtud se revoque la resolución recurrida, con imposición de costas a la parte contraria.

**SEGUNDO.-** Conferido traslado a la parte demandada para que contestase la demanda, lo hizo en tiempo y forma, alegando: Se niegan los hechos de la demanda, en cuanto se opongan, contradigan o no coincidan con lo que resulta del expediente administrativo. Expuso en Derecho lo que estimó pertinente y terminó suplicando que previos los trámites legales se dicte en su día sentencia, por la que desestimando el recurso se confirme el acto administrativo recurrido, con imposición de costas a la parte recurrente.

**TERCERO.-** Conferido traslado a la parte codemandada para que contestase a la demanda lo hizo en tiempo y forma, solicitando se dicte sentencia con desestimación del recurso, confirmando la resolución recurrida, con imposición de costas al actor.

**CUARTO.-** Por Auto de 20 de diciembre de 2022, se recibió el procedimiento a prueba, habiéndose practicado las propuestas por las partes y admitidas, con el resultado que obra en autos.

**QUINTO.-** No estimándose necesaria la celebración de vista pública, se acordó requerir a las partes para que formularan sus conclusiones, lo que hicieron en tiempo y forma.

**SEXTO.-** Se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día pasado en que la misma tuvo lugar, habiéndose cumplido todos los trámites prescritos en la ley.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO.- *Actuación impugnada***

1.1 Es objeto de impugnación por el Ayuntamiento de Siero el acuerdo adoptado por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA) en sesión de 7 de junio de 2021 sobre la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana y Catálogo Urbanístico de Noreña (Exptes.157 y 168).

La demanda del Ayuntamiento de Siero parte de relatar el inicio de los trabajos de redacción del PGOU y CAU de Noreña en el año 2006, que tras paralizarse durante seis años, se reanudaron procediendo al trámite de consulta previa a diversos órganos y organismos públicos, por lo que contando con los informes técnicos y jurídicos se

aprobaría inicialmente (BOPA de 19 de abril de 2016), sometiéndose a información pública y tras valorarse las alegaciones e incorporar los informes sectoriales, no considerando la existencia de cambios sustanciales, se aprobó provisionalmente por el pleno del Ayuntamiento de Noreña el PGOU y CAU, que sería remitido a la CUOTA, la cual aprobó definitivamente el mismo con fecha 7 de junio de 2021, (BOPA 26/10/2021). Sustancialmente, la demandante aduce la nulidad de pleno derecho del planeamiento impugnado desde varias vertientes: a) Los planos del PGOU de Noreña no se ajustan al término municipal; b) Falta de Estudio de Evaluación de la Movilidad Generada exigido por el art. 21.3 de la Ley 12/2018; c) Falta de Memoria de Sostenibilidad; d) Falta de acreditación de la viabilidad económica de las actuaciones; incumplimiento del deber de publicación del contenido normativo; e) Falta de notificación por parte del Ayuntamiento a la CUOTA de haber subsanado las deficiencias advertidas en el acuerdo de aprobación definitiva. En consecuencia se solicita la nulidad de pleno derecho del acuerdo o, subsidiariamente, su anulación, y declarando la ineficacia del PGOU por falta de publicación íntegra de su contenido normativo con las consecuencias legales.

1.2 Por la Administración del Principado de Asturias se formuló contestación a la demanda y se señaló que le incumbe exclusivamente la competencia de ordenación urbanística, siéndole indiferente la titularidad municipal de los terrenos, de manera que contando los terrenos litigiosos de ambos concejos con la misma clasificación y ordenación, no hay problema alguno en los planes controvertidos, y debiendo tenerse en cuenta que la planificación ulterior modifica la anterior. Además, en la hipótesis de existir algún vicio, este sería de invalidez parcial, que no afectaría al resto del planeamiento. Se vertieron consideraciones sobre los informes y estudios de infraestructuras, transporte y movilidad, así como sobre la Memoria de Sostenibilidad y la Memoria de Viabilidad Económica y en general sobre las cuestiones económico-financieras, y finalmente se insistió en la legitimidad de la forma de adopción de acuerdos por la CUOTA (en particular se negó la desviación procesal respecto de la

subsanción de deficiencias), así como negó la operatividad de la caducidad sobre el planeamiento. Se solicitó la desestimación del recurso.

1.3 Por el Ayuntamiento de Noreña se formuló contestación a la demanda y se adujo la legitimidad y corrección de competencias ejercidas por la CUOTA al aprobar el plan de Noreña, y se rechazó por desproporcionada la consecuencia de la nulidad de pleno derecho del PGOU según la reciente jurisprudencia. Se negó vicio alguno de invalidez y se señaló que las posibles deficiencias de publicación afectarían a la eficacia. Se solicitó la desestimación del recurso.

**SEGUNDO.-** *Sobre la inadecuación de planos al término municipal de Noreña*

2.1 Aduce el Ayuntamiento de Siero que el de Noreña se ha extralimitado territorialmente en la planificación, usando la potestad urbanística para fines ajenos a la misma, pues el procedimiento para deslindar términos municipales es el previsto en los arts. 17 y ss. del R.D. 1690/1986, de 11 de julio, sobre Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. Se aduce el principio de buena administración, de confianza legítima y seguridad jurídica, así como que ya el Ayuntamiento de Siero aprobó su plan con arreglo a los criterios de Noreña, los cuales ahora se alteran, y se rechazó que el PGOU de Noreña fije el régimen del suelo fuera de su término municipal.

2.2 Debemos arrancar de una doble premisa jurídica y fáctica.

La premisa jurídica radica en que los municipios, como entes locales territoriales, tienen el territorio como eje de su competencia, sin poder ejercerlas más allá de sus confines ni dejar de ejercerlas dentro del mismo, o sea, ni son prorrogables ni son renunciables. Por tanto, no son admisibles solapamientos competenciales ni zonas secantes del planeamiento urbanístico respectivo.

La premisa fáctica consiste en que ambos municipios en liza (y expresamente la CUOTA) admiten un escenario complejo, de incertidumbre precisa de la delimitación, y existiendo trabajos de la Comisión de Deslinde que no han finalizado por mutuo acuerdo, habiéndose remitido el expediente a los organismos superiores competentes, a los efectos del art.18 R.D. 1690/1986: *“1. Cuando existan divergencias entre los Ayuntamientos respectivos en cuanto a la manera de apreciar el sitio por donde debe pasar la línea divisoria o en el que hayan de colocarse los hitos o mojones, cada Comisión levantará acta por separado, en la que hará constar todos los datos, antecedentes y detalles que estime necesarios para justificar su apreciación y, con esto, se dará por terminado el acto.2. Las Alcaldías respectivas remitirán las actas, con los demás antecedentes, a la Comunidad Autónoma correspondiente, quien enviará el expediente al Instituto Geográfico Nacional para que designe el Ingeniero o Ingenieros que deban personarse sobre el terreno en unión de las antedichas Comisiones, a fin de llevar a cabo, en vista y de conformidad con los documentos indicados, el deslinde de los términos municipales correspondientes”*.

2.3 Asimismo, hemos de sentar los siguientes datos no controvertidos:

- a) El PGOU de Siero fue aprobado definitivamente por el pleno el 4-06-02 (BOPA 21-VI-03) y su revisión/adaptación fue por el pleno de 1 de junio de 2006, con puntuales modificaciones ulteriores, pero lo relevante es que el régimen de los espacios controvertidos fue fijado por Siero dentro de su delimitación, con anterioridad a la vigencia del PGOU de Noreña, con el que se incurre en solapamientos.
- b) El PGOU de Siero se apoya en la cartografía del IGN disponible a la sazón, de manera que la predeterminada línea divisoria entre el término municipal de Siero y Noreña, se aparta ahora de aquélla. Se acompaña informe de la arquitecto municipal de Siero al respecto (sin aportarse pericia ni contrainforme de similar rango por Noreña). Hemos de advertir que la cartografía oficial no es declarativa de titularidad alguna de demanialidad o patrimonialidad, como tampoco es título que fije definitivamente el deslinde, pero es una referencia

oficial, documentada y publicada, que constituye sólido indicio y fundamento para marcar el territorio operativo. Ello de acuerdo con el art. 7.3 de la Ley 7/1986, de 24 de enero, de ordenación de la Cartografía que dispone que *“La cartografía oficial registrada será de uso obligado por todas las Administraciones públicas para la formación de nueva cartografía derivada o temática”*.

- c) El propio PGOU de Noreña, confiesa en la Memoria antecedente, la existencia de desajustes, pues “los más acusados se encuentran en La Barreda y El Berron”. Más prudente resulta la Memoria del PGOU de Siero cuando afirma que “de cara a la seguridad jurídica de los ciudadanos se ha optado por calificar los terrenos de idéntica forma a como figura en el planeamiento de Noreña para que, cualquier que sea la solución que se alcance, los efectos jurídicos no les perjudiquen”.

2.4 Estando en condiciones de extraer conclusiones, hemos de dejar claro:

a) El presente litigio no puede ni debe fijar lindes territoriales, los cuales deben ser establecidos con arreglo al procedimiento reglamentario específico. Ello no impide que al enjuiciar la validez del planeamiento urbanístico resolvamos la cuestión prejudicial homogénea relativa al ámbito de ejercicio legítimo de competencias urbanísticas del Ayuntamiento de Noreña. Ello sin prejuzgar, claro está, la solución definitiva al conflicto de demarcación territorial pues en los autos las partes exponen que todavía no se ha resuelto por la Comisión de Deslinde por falta de acuerdo, a lo que se añade, que la administración autonómica (tanto la CUOTA con su criterio, como el letrado que defiende a la Administración) huyen de pronunciarse sobre una demarcación precisa, aunque admiten que existe una zona conflictiva.

b) Es sumamente relevante que no se discute que el Ayuntamiento de Siero se apoyó en la cartografía oficial del Instituto Geográfico Nacional (que procediendo de órganos técnicos, gozan de la presunción de acierto de sus informes o planos elaborados, según ha reconocido la STC 34/1995). Asimismo es llamativo que el

Ayuntamiento de Noreña no apoya su criterio en cartografía oficial alguna (más allá de la referencia conjunta en la memoria a imprecisas fuentes documentales), o al menos no ha sido invocada en su contestación a la demanda, ni traída como prueba documental. Existe por tanto un principio de prueba documentada en favor del Ayuntamiento de Siero, y ninguna contraprueba documental de rango equivalente o superior que la desplace y que haya sido traída a los autos (ciertamente se habla, de otros documentos cartográficos o catastrales, pero ninguna parte lo trae como prueba con su demanda o contestación ni efectúa un análisis crítico y razonado del documento del IGN que sirvió de base al PGOU de Siero en el punto controvertido, exponiendo los supuestos errores materiales o vicios del procedimiento seguido en tal cartografía). Por tanto, el principio de confianza legítima, que brota de un plan vigente (PGOU Siero 2006) impide que se produzca la ruptura con su criterio precedente por otro plan ulterior, sin ir acompañado de sólida motivación.

Y ello, porque la confianza legítima que se decepciona con el proceder del Ayuntamiento de Noreña, es la de los ciudadanos, pues tanto los de Noreña como los de Siero tienen derecho a conocer qué Administración es la responsable de las competencias urbanísticas y responsabilidades en los terrenos litigiosos, para lo bueno y para lo malo, sin verse abocados a dos planes que remiten a dos ayuntamientos distintos, y habiéndose alzado esa confianza sobre el criterio público y pacífico alzado por el Ayuntamiento de Siero en 1996 con la publicación de su plan general y planos incorporados al mismo. En este sentido, la STS de 22 de Febrero de 2016 (rec. 4948/2013) precisa que *“el principio de la buena fe protege la confianza legítima que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que el principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes “venire contra factum proprium”*. Y añade la STS de 21 de Septiembre de 2015 (rec.721/2013),



citando la STS de 23 de febrero de 2000, que: “ *La aplicación del principio de protección de confianza legítima se condiciona no tanto al hecho de que se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien a que se acredite la existencia de signos externos producidos por la Administración «lo suficientemente concluyentes» para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa*”.

c) Ha de recordarse que el principio de estabilidad de las lindes intermunicipales es criterio que impera a la hora de resolver los eventuales conflictos, pues la jurisprudencia (resumida por la STSJ Cataluña de 23 de julio de 2020, rec 321/2016) ha enfatizado “*la conveniencia de dar estabilidad a los términos municipales (...)era jurisprudencia constante que los deslindes consignados en un documento público no pueden modificarse por un nuevo deslinde que carecería de finalidad y que no pueden suscitarse cuestiones sobre límites jurisdiccionales en pueblos limítrofes cuando dichos límites hayan sido fijados y reconocidos de común acuerdo entre los representantes de los pueblos interesados*”.

2.5 En consecuencia, hemos de considerar que en los terrenos litigiosos (La Barreda, El Berrón y conexos), el solapamiento debe resolverse en favor del planeamiento vigente de Siero, de manera que sobre la base probatoria documentada que valoramos bajo la sana crítica (máxime cuando no se han solicitado por las partes pericias judiciales, ni la propia administración del Principado ha emitido pronunciamiento razonado, documentado y tajante al respecto), hemos de considerar que el PGOU de Noreña se ha extralimitado de manera que procede declarar la invalidez del Plan en este particular, debiendo tenerse por no puesta la regulación urbanística del Ayuntamiento de Noreña en las zonas solapadas y consiguientemente, sin poder ejercer éste las competencias urbanísticas.

Precisaremos la nulidad parcial, puesto que es sabido que el principio de proporcionalidad impide que por la parte se rompa el todo, o más bien, que por esa

puntual extralimitación territorial se ocasione el grave perjuicio de invalidar el resto del planeamiento de Noreña. En este punto, hemos de traer a colación la STS, Sala tercera, de 22 de julio de 2021 (rec.3920/2020), que citando la anterior STS de 27 de marzo de 2020:« *Ahora bien, si ha de considerarse que la regla general es la declaración de nulidad del Plan, en la medida en que esa declaración de nulidad no puede hacerse por áreas o sectores sin que se vean afectados los restantes en las determinaciones generales que comporta la potestad del planeamiento, es indudable que cuando pueda individualizarse una concreta zona o sector, o unas concretas determinaciones de igual naturaleza, que tenga un grado de individualización tal que sus determinaciones no afecten al resto del territorio planificado, nada impide que pueda limitarse la declaración de nulidad a esa zona o zonas concretas. Es más, ese debe ser el criterio que impone la propia Jurisprudencia, que cuando examina la legalidad de las disposiciones reglamentarias que no tienen las peculiaridades del planeamiento, la nulidad se predica de preceptos concretos, sin que ello comporte la nulidad de todo el reglamento impugnado, a salvo de aquellos que pudieran traer causa de los preceptos declarados nulos de pleno derecho.*», y fija como doctrina casacional que “*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.*».

**TERCERO.-** *Sobre los restantes motivos de nulidad de pleno derecho de todo el PGOU de Noreña*

Es llamativo que la demanda del Ayuntamiento de Siero utiliza la técnica de ráfaga de motivos impugnatorios con la finalidad clara de conseguir tambalear o invalidar el PGOU de Noreña, cuando su único interés legítimo se agota allí donde lucha por sus competencias territoriales (salvo que justificase ser propietario de alguna

parcela de Noreña que por azares negociales fuere bien patrimonial del Ayuntamiento de Siero, que no es el caso). Y si algo rezuma el expediente y autos, y la resonancia mediática en prensa, es la disputa por la competencia sobre una zona concreta (zonas limítrofes Berrón y Argüelles, significativamente), de manera que la pretensión de nulidad radical aduciendo motivos impugnatorios complementarios, que están desconectados del interés municipal de Siero resulta: a) Incongruente, porque el Ayuntamiento de Siero puede y debe luchar para defender su territorio, pero pretende adentrarse en ámbito territorial que le resulta totalmente ajeno a la esfera competencial del mismo; b) Incurso en abuso de derecho proscrito por el art. 7.2 del Código Civil y que nos lleva a la Sala al amparo del art.11.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial a rechazar los restantes planteamientos impugnatorios, pues este precepto dispone: “*Los Juzgados y Tribunales rechazarán fundadamente las peticiones, incidentes y excepciones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal*”. En suma, una vez satisfecho el único interés legítimo del Ayuntamiento de Siero que es conservar sus competencias urbanísticas sobre los terrenos litigiosos hasta la fijación definitiva en procedimiento reglamentario ad hoc, pretender la anulación del resto del plan general de Noreña es una exigencia abusiva y desproporcionada.

Por ello, por razones de economía procesal y dado que las pretensiones anudadas a los otros motivos impugnatorios están lastradas de abuso de derecho, no procede su análisis sino su frontal desestimación por estas razones, y lógicamente sin efecto de cosa juzgada en caso de que terceros impugnen el PGOU de Noreña, con esos u otros motivos.

#### **CUARTO.-** *Consideraciones finales*

Por otra parte, para no dejar flecos en el litigio efectuaremos dos precisiones complementarias inherentes a la tutela judicial efectiva, pues esta requiere que las sentencias dejen claros sus términos.

En primer lugar, hemos de insistir en que aquí se zanja la valoración provisional y prejudicial del deslinde de ambos municipios, de manera que la eficacia de la presente sentencia se agotará en caso de existir una resolución administrativa o en su caso judicial, que sea dictada con la fuerza que les resulte propia, como consecuencia del procedimiento administrativo ad hoc de deslinde por la autoridad y administración competente. En particular, si se produce la previsión del art. 24 del R.D.1690/1985: *“Las cuestiones que se susciten entre municipios sobre el deslinde de sus términos municipales serán resueltas por la correspondiente Comunidad Autónoma, previo informe del Instituto Geográfico Nacional y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla, si existiera”*. No está de más recordar que el art.10.1 de la LBRL y art. 140 de la LEREJU insisten en el deber de colaboración, cooperación y coordinación entre administraciones públicas, así como de lealtad, lo que debe llevar a buscar el consenso antes que el litigio y la crispación pública o vecinal de los municipios colindantes.

En segundo lugar, las posibles dudas que pudieren insistir sobre la extensión precisa del solapamiento sobre plano o sobre el terreno, deberá zanjarlas en el inexcusable marco de lo aquí resuelto, la CUOTA puesto que dentro de sus competencias no solo están primariamente las urbanísticas sino verificar el presupuesto competencial de éstas (o sea, cada municipio sobre su territorio cuando se trata de planes generales), de manera que solo en caso de discrepancia con lo primariamente resuelto por aquélla en esta especificación o trazado de límites (caso de existir dudas), podrá plantearse incidente de ejecución de la presente sentencia por los afectados.

#### **QUINTO.** - *Costas*

Dado que estamos ante una estimación parcial no procede imponer las costas.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido: Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Siero frente al acuerdo adoptado por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA) en sesión de 7 de junio de 2021, sobre la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana y Catálogo Urbanístico de Noreña.

La estimación parcial se refiere a la invalidez del PGOU de Noreña 2021 y documentos urbanísticos concordantes en lo relativo a la inclusión de terrenos en solapamiento con los incluidos en el PGOU de Siero 2006, en las zonas limítrofes controvertidas, ámbitos en que han de tenerse por no puestos y excluidos de la competencia de Noreña. Se desestima lo restante, y se mantiene la validez de todo lo restante del planeamiento de Noreña en su integridad. Sin costas.

Contra la presente resolución cabe interponer ante esta Sala recurso de casación en el término de treinta días, para ser resuelto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo si se denuncia infracción de legislación estatal o por esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal Superior de Justicia si lo es por legislación autonómica.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, la pronunciamos, mandamos y firmamos.