

Expediente Núm. 305/2017
Dictamen Núm. 319/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de diciembre de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 7 de noviembre de 2017 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la modificación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA), en Gijón.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 2 de octubre de 2015, el Director Gerente de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA) dirige un escrito a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias, al que adjunta “un ejemplar de la propuesta de modificación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias”, solicitando que se dicte Resolución “en el sentido de

que se dé aprobación al contenido del proyecto modificado del Plan Especial de ZALIA, en la parroquia de San Andrés de los Tacones, Gijón”.

2. Obra entre la documentación incorporada al expediente que analizamos la memoria justificativa del Plan Especial, en cuyo apartado 1.1.1.2, relativo al “Objeto del documento modificado”, consta que “el Plan Especial aprobado en diciembre de 2007 describe las características previstas para la Estación Intermodal a implantar en la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias, realizando una reserva de suelo inferior a la que el estudio informativo de la misma justificó como necesaria para el desarrollo de dicha infraestructura. Para la redacción del modificado del Plan Especial se contó con el estudio informativo aprobado en noviembre de 2014 que define las bases para proyectar su implantación (...). Para describir las modificaciones realizadas en el Plan Especial se agrupan los cambios que tienen como origen la Estación Intermodal por un lado y los que tienen como origen la Fase I por otro (...). A.2.- Líneas ferroviarias. Ampliación de la capacidad de la línea ferroviaria que atraviesa el ámbito. a) Usos del Plan Especial (...). La macroparcela A verá reducida la superficie destinada a uso logístico-industrial-servicios (...) al desplazarse hacia el norte el perímetro del uso ferroviario (...). Lo mismo ocurrirá en las zonas verdes situadas al norte de las macroparcels P y N./ Las zonas verdes que pasan a ser uso ferroviario se recuperan en la zona noroeste de la actuación, potenciando la banda de protección que existe en todo el perímetro de ZALIA (...). B. Fase I (...). El objetivo de este modificado del Plan Especial es incorporar, en el conjunto del ámbito, el resultado del trazado viario ejecutado en la Fase I, tanto en planta como en alzado; las soluciones adoptadas en los proyectos de redes ejecutados en dicha Fase, así como las variaciones puntuales de las zonas verdes (...). B.4.- Zonas verdes de la Fase I. Los documentos que desarrollaron la Fase I y posibilitaron su ejecución incluyeron tanto el estudio de la canalización de los arroyos que discurrían por el ámbito de la mencionada Fase I como el trazado de viales interiores a las macroparcels no contemplados en el Plan Especial aprobado en diciembre de

2007./ Respecto a las canalizaciones, discurren en gran medida por la franja perimetral este de la Fase I; en el lindero este de la macroparcela A la zona verde sufrió una pequeña alteración por la construcción de estos canales y los elementos asociados a ellos; esta alteración implicó un pequeño aumento de su superficie./ Respecto a los nuevos viales interiores de la Fase I, dos de ellos (los situados más al sur) están planteados en fondos de saco, con glorietas al final del eje para permitir el giro de los vehículos; parte de estas glorietas están situadas sobre la banda verde perimetral situada al sur del ámbito de actuación. Se ha aumentado la superficie total de zona verde en la misma cantidad que la superficie de solape de las citadas glorietas sobre la banda verde. Por este último motivo la superficie de zona verde total es mayor que la reflejada en el Plan Especial aprobado en diciembre de 2007 (...). Debido a las modificaciones realizadas en las zonas verdes y en cumplimiento del 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 (...), la modificación de este Plan Especial se considera cualificada y por ello se atenderá al trámite descrito en dicho artículo. Las zonas verdes modificadas se han sustituido por otras de "análoga superficie y funcionalidad", tal y como se especifica en el apartado 3 del mencionado artículo.

3. Mediante escrito de 23 de noviembre de 2015, la Jefa del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística acuerda la apertura del trámite de consulta a las Administraciones afectadas por el plazo de un mes, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16 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, adjuntándoles una copia de la modificación propuesta.

4. Con fecha 30 de noviembre de 2015, el Jefe del Servicio de Prevención Ambiental y Cambio Climático comunica a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo el inicio del procedimiento de la evaluación ambiental

estratégica simplificada de la modificación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias.

Adjunta a su escrito el informe de inicio de la evaluación estratégica ambiental simplificada y una nota interior en la que se informa que, desde el punto de vista ambiental, “se estima que el Plan no es manifiestamente inviable por razones ambientales, y que el documento ambiental estratégico reúne condiciones de calidad suficientes”.

5. El día 25 de julio de 2016, la Abogada del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística elabora un informe en el que señala que “uno de los objetivos de este modificado del Plan Especial de ZALIA es incorporar, en el conjunto del ámbito, el resultado del trazado viario ejecutado en la Fase 1 (tanto en planta como en alzado), las soluciones adoptadas en los proyectos de redes ejecutados en dicha Fase, así como las variaciones puntuales de las zonas verdes”. Respecto de estas últimas, indica que, “debido a las modificaciones realizadas en las zonas verdes, y en cumplimiento del 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 (...), la modificación de este Plan Especial se considera cualificada y por ello se atenderá al trámite descrito en dicho artículo. Las zonas verdes modificadas se han sustituido por otras de ‘análoga superficie y funcionalidad’, tal y como se especifica en el apartado 3 del mencionado artículo”.

6. Con fecha 16 de agosto de 2016, el Arquitecto del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística libra un informe sobre la modificación propuesta que afectaría, según indica, a la Estación Intermodal, a la ejecución de la Fase I y a los accesos. A los efectos que ahora interesan, en las líneas ferroviarias de la Estación Intermodal se propone una “ampliación de la capacidad superficial de las líneas, lo que supone la alteración de los usos en la franja norte paralela a las mismas; así, las parcelas A, P y N ven reducida ligeramente su superficie a

costa del uso ferroviario, mientras que la superficie de las zonas verdes afectadas se traslada a la zona noroeste del ámbito global”.

En cuanto a las zonas verdes de la Fase I, “como consecuencia de las obras de canalización de los arroyos que discurrían por el ámbito de la Fase I, así como el diseño de las glorietas de los viales secundarios, las zonas verdes en algún punto sufren un ligero aumento de superficie, de modo que el total se ve ligeramente incrementado respecto al (Plan Especial) original”. A continuación expone un cuadro resumen comparativo de los parámetros urbanísticos entre el Plan Especial original y el modificado, según el cual la superficie de zonas verdes en el Plan original sería de 560.711,23 m² (13,57 %), mientras que en el modificado esta cifra ascendería a 562.288,26 m² (13,60 %).

Finalmente, indica que, “dado que se produce una diferente zonificación y uso de las zonas verdes, es de aplicación el artículo 101.3 del TROTU, en concordancia con el artículo 281 del ROTU; en consecuencia, la tramitación deberá seguir el procedimiento al efecto señalado en este último artículo”.

7. Previa incorporación de los informes técnicos y jurídicos que constan en el expediente, la Ejecutiva de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, con fecha 17 de agosto de 2016, acordó “aprobar inicialmente la modificación del Plan Especial (...) de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA), en el concejo de Gijón (...), someter a información pública el documento aprobado inicialmente por el plazo de veinte días, simultáneamente conceder audiencia a la entidad local afectada, así como solicitar los informes sectoriales que fueran preceptivos a los organismos afectados”, y “ordenar la publicación del acuerdo adoptado en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* (...) y al menos uno de los periódicos de mayor circulación de la Comunidad Autónoma”. Asimismo, se dispone la notificación de este Acuerdo al Ayuntamiento de Gijón, a ZALIA como sociedad urbanística promotora del modificado, así como a los organismos y entidades afectadas en virtud de sus competencias.

Obra incorporado al expediente un informe del Secretario de la CUOTA, de 29 de septiembre de 2016, donde se recoge el acuerdo citado y se analiza el contenido de los informes sectoriales recibidos para a continuación dar respuesta a los mismos. En relación con las zonas verdes, indica que “el documento refleja la realidad actual (en el caso de la Fase 1) y se ha podido analizar y adaptar a las necesidades actuales el conjunto de las zonas verdes del Plan Especial. El apartado 1.1.1.2 de la memoria informativa, subapartado B.4, trata este aspecto localizando las zonas concretas que se han modificado, por lo que no se considera necesario aumentar o completar esta información en la modificación del Plan Especial”.

8. El día 18 de julio de 2017, el Arquitecto del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística emite un nuevo informe técnico tomando “como punto de partida” el informe previo a la aprobación inicial de 16 de agosto de 2016. Señala que “los cambios respecto al documento sometido a aprobación inicial vienen dados por la incorporación del informe de evaluación de impacto de género y por las condiciones derivadas de los informes sectoriales de la Dirección General de Aviación Civil y Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias (...). En ambos casos se trata de cambios sin incidencia significativa respecto a la propuesta territorial (...). En virtud de lo expuesto, no se ve inconveniente en someter el expediente a informe previo de la CUOTA para su elevación al Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

9. Efectuados los trámites de información pública y notificación a los organismos y Administraciones afectadas, con fecha 19 de julio de 2017, la Permanente de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias informa favorablemente “la aprobación definitiva de la modificación del Plan Especial (...) de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA), en el concejo de Gijón”.

10. Informado favorablemente “el acuerdo por el que se aprueba definitivamente la modificación cualificada del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA), en el concejo de Gijón”, por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos con fecha 4 de septiembre de 2017, el día 20 de ese mismo mes se solicita consulta de este Consejo sin que dicha petición viniese acompañada de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada. La consulta fue devuelta a efectos de que se solicitase el dictamen por el órgano competente y se incorporase una propuesta de resolución.

11. Mediante escrito de 7 de noviembre de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de “modificación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA), en Gijón”, objeto del expediente SGDU-G 6/15, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

En él figura una propuesta de acuerdo, suscrita por el Consejero de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se aprueba definitivamente la modificación cualificada del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA), en Gijón. Esta propuesta recoge la descripción de la modificación del Plan Especial derivada “fundamentalmente” de las necesidades para la Estación intermodal, la ejecución de la Fase I y la inclusión de los accesos conforme a los proyectos ya aprobados. Se pone de manifiesto que “la naturaleza cualificada de la modificación viene dada por el hecho de alterar la zonificación de las áreas verdes de uso y dominio público previamente existentes en el documento original -(Plan Especial) ZALIA- aprobado definitivamente en diciembre de 2007./ En el caso concreto que nos ocupa, esta circunstancia se debe a las necesidades superficiales del ferrocarril, así como a los reajustes derivados de la urbanización ya ejecutada, lo que se puede comprobar a través de una comparativa entre los planos de ordenación de zonificación y usos”. Asimismo,

se considera que a través de la modificación propuesta “se da cumplimiento” al artículo 281.3 del TROTU, “por cuanto que la disminución de superficie de área verde en unas zonas se compensa en otras, tal y como demuestra la superficie total asignada a este uso público, según se expresa (...) a continuación (...): Superficie zonas verdes (...). (Plan especial) original 560.711,23 m² – 13,57 %. (Plan Especial) modificado: 562.288,26 m² – 13,60 %”.

La parte dispositiva de la propuesta de Acuerdo del Consejo de Gobierno aprueba con carácter definitivo “la modificación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA), en los términos del informe emitido por la Comisión Permanente de la CUOTA, en su sesión de fecha 19 de julio de 2017”, y ordena su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

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, hemos señalado en dictámenes anteriores (entre otros, Dictámenes Núm. 111/2008, 34/2014 y 116/2017), 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 previstos 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.

Esta intervención trae 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 la intervención en general 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, en modo alguno puede considerarse aquella en términos tan amplios que se extienda a la verificación de la legalidad de los distintos aspectos de la actuación urbanística que se somete a su consulta, sino que ha de limitarse a la defensa de estas zonas y del interés público que las mismas representan, ya que tal es la razón que determina su intervención.

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, en primer lugar, si se han cumplido las disposiciones sobre la “tramitación y aprobación” del planeamiento. Tratándose de la modificación de un Plan Especial en el ámbito de actuaciones urbanísticas concertadas (Convenio suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la Presidencia del Principado, y el Ayuntamiento de Gijón y la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias, S. A. el 21 de julio de 2006, *Boletín Oficial del Principado de Asturias* núm. 192, de 19 de agosto de 2006), el artículo 91 del TROTU determina que tanto la aprobación inicial como la

definitiva corresponderá a la CUOTA, “previos los trámites de información pública y audiencia a las entidades locales afectadas por un plazo de veinte días”.

Por lo que atañe a las modificaciones que tengan por objeto “alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes previstas en el instrumento de ordenación”, como es el caso que analizamos, el apartado 3 del artículo 101 citado determina que 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”.

En aplicación de la normativa citada, 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, ya hemos señalado que la modificación de zonas verdes requiere la existencia de un interés público que ha de quedar acreditado en el procedimiento. En tal sentido, constatamos que la modificación propuesta tiene por objeto acomodar la ordenación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA) a las modificaciones sobrevenidas durante la ejecución de la urbanización de la Fase I y por la nueva propuesta de ampliación de la Estación Intermodal. Respecto a esta última, en la memoria justificativa de la modificación del Plan Especial consta que el Plan aprobado en el año 2007 realizó una reserva de suelo inferior a la que el estudio informativo de la misma justificó como necesaria para el desarrollo de dicha infraestructura. En cuanto a los cambios derivados de la ejecución en la Fase I, se pretende incorporar, en el conjunto del ámbito, el resultado del trazado viario ejecutado en dicha Fase, tanto en planta como en alzado; las soluciones adoptadas en los proyectos de redes ejecutados en la Fase referida, así como las variaciones puntuales de las zonas verdes.

Por otra parte, en la memoria justificativa se pone de manifiesto que “la superficie de zona verde total es mayor que la reflejada en el Plan Especial

aprobado en diciembre de 2007”, lo que se constata en el informe técnico suscrito por el Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística. Según este informe, en las líneas ferroviarias de la Estación Intermodal se propone una “ampliación de la capacidad superficial de las líneas, lo que supone la alteración de los usos en la franja norte paralela a las mismas; así, las parcelas A, P y N ven reducida ligeramente su superficie a costa del uso ferroviario, mientras que la superficie de las zonas verdes afectadas se traslada a la zona noroeste del ámbito global”. Y añade que “como consecuencia de las obras de canalización de los arroyos que discurrían por el ámbito de la Fase I, así como el diseño de las glorietas de los viales secundarios, las zonas verdes en algún punto sufren un ligero aumento de superficie, de modo que el total se ve ligeramente incrementado respecto al (Plan Especial) original”. También incorpora a su informe un cuadro resumen comparativo de los parámetros urbanísticos entre el Plan Especial original y el modificado, según el cual la superficie de zonas verdes en el Plan original sería de 560.711,23 m² (13,57 %), mientras que en el modificado esta cifra ascendería a 562.288,26 m² (13,60 %). Asimismo, en el informe librado por el Secretario de la CUOTA, con fecha 29 de septiembre de 2016, se pone de manifiesto que “se ha podido analizar y adaptar a las necesidades actuales el conjunto de las zonas verdes del Plan Especial”. Finalmente, en la propuesta de acuerdo suscrita por el Consejero de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se aprueba definitivamente la modificación, se afirma que a través de misma “se da cumplimiento” al artículo 281.3 del TROTU, “por cuanto que la disminución de superficie de área verde en unas zonas se compensa en otras, tal y como demuestra la superficie total asignada a este uso público”.

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”, ninguna objeción hemos de formular a la modificación proyectada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que puede aprobarse la “modificación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias (ZALIA), en Gijón”, objeto del expediente SGDU-G 6/15, sometida a consulta.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,