

Dictamen Núm. 37/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión extraordinaria celebrada el día 5 de marzo de 2021, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 1 de marzo de 2021 -registrada de entrada el día 3 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la modificación del Plan Parcial del Área Industrial de Bobes, en el concejo de Siero.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de octubre de 2020, el representante de la Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, S. A. (SOGEPSA), dirige un escrito a la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial en el que da cuenta de que el 10 de agosto de 2020 se ha presentado el documento denominado “Modificación II Plan Parcial Área Industrial de Bobes” para su tramitación por la Consejería, interesando la aplicación de la tramitación de urgencia. Tras justificar que “el completo desarrollo y la comercialización del Área Industrial de

Bobes constituye un objetivo de interés regional estratégico y con carácter estructurante”, expone que “el Plan Parcial del Área Industrial de Bobes, aprobado definitivamente por la CUOTA en Comisión Permanente de fecha 23 de febrero de 2005, fue redactado y diseñado para la demanda del tipo de industria existente en ese momento. Se perseguía principalmente (...) ofrecer suelo atractivo a los colectivos de pequeñas y medianas industrias, y también a jóvenes empresarios a fin de mejorar la competitividad de la región como área de atracción de emprendedores”, pero en la actualidad “la diversificación del tejido industrial se presenta como alternativa capaz de crear expectativas de futuro”, y “la demanda de suelo para empresas de carácter logístico obliga a que las áreas industriales existentes deban adaptarse a la nueva realidad y sean capaces de dar respuesta a las necesidades de un sector de empresas y de operadores logísticos que buscan instalarse en parcelas de grandes dimensiones y con condiciones normativas específicas”.

Concluye que “en ese contexto se plantea la Modificación II del Plan Parcial Área Industrial de Bobes cuyo objetivo principal es adaptarse a esa nueva realidad “con ligeras modificaciones en la ordenación (...), mejorando su versatilidad y capacidad de respuesta y dar servicio a toda Asturias e incluso al norte del país, pudiendo actuar, al mismo tiempo, como elemento tractor para otro tipo de empresas (...). El Área Industrial de Bobes, tras la modificación planteada, con un lugar estratégico en la Zona Central de Asturias, la más urbanizada y mejor comunicada, permitirá poner en valor el posicionamiento de Asturias como punto estratégico del Norte de España, y la posibilidad de convertirlo en un punto clave para el transporte intermodal de mercancías del norte de la Península”. Reseña que “resulta de vital importancia la reducción de los tiempos administrativos, concretamente los de la Modificación del Plan Parcial actual como paso previo al resto de los trámites asociados que pudieran concatenarse en el futuro, pues lo contrario en este momento puede suponer que operadores interesados en la implantación en Asturias de sus proyectos puedan recurrir a ubicaciones alternativas”.

2. Previo informe técnico, el día 16 de octubre de 2020 libra informe el Jefe del Servicio de Gestión y Disciplina Urbanística. En él, tras acogerse las observaciones de SOGEPSA, se concluye que concurren razones de interés público que “aconsejan acordar la iniciación del procedimiento de modificación puntual y la aplicación a dicho procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducen a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario (...). No obstante, dado que la información pública en el planeamiento no es un mero trámite en el procedimiento de su elaboración, sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen los planes urbanísticos en la vida de los ciudadanos, se acuerda no reducir el trámite de información pública de 20 días previsto en el artículo 91” del TROTU.

3. Con fecha 20 de octubre de 2020 se incorpora al expediente la documentación relativa a la “Modificación Puntual (II) del Plan Parcial del `Área Industrial de Bobes´”, comprensiva de los planos, el documento ambiental y las notificaciones a las Administraciones interesadas.

4. El día 30 de octubre de 2020 se libra informe por la Dirección General de Infraestructuras Viarias y Portuarias. En él se expone que con esta modificación se persigue “dar entrada a una nueva tipología edificatoria que se denominaría gran industria singular (GIS)”, concretándose que “en la Modificación del Plan Parcial se plantea un ramal de acceso a la parcela desde la glorieta distinto al proyectado en el proyecto de `Desdoblamiento de la carretera AS-17, Bobes-San Miguel de la Barreda, adaptado al Polígono de Bobes´. No obstante, dado que dicha glorieta es de titularidad municipal, esta Dirección General no pone objeción alguna al cambio de ubicación del ramal de acceso, si bien no se entra a valorar la idoneidad técnica de la solución planteada”.

5. Obran en el expediente el informe de la Dirección General de Comercio, Emprendedores y Economía Social, la certificación del informe favorable adoptado por la Comisión Permanente del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias en su sesión de 3 de noviembre de 2020, las alegaciones del Ayuntamiento de Siero a la propuesta elaborada por SOGEPSA, el informe favorable del Servicio de Protección, Conservación y Difusión del Patrimonio Cultural de la Consejería del ramo y el informe desfavorable de la Dirección General de Carreteras del Estado por defectos subsanables (falta de estudio de tráfico y capacidad de la vía). Asimismo, se incorporan a aquel el "Documento para Aprobación Inicial de la Modificación II Plan Parcial del Área Industrial de Bobes" y sus anejos; el "Documento Ambiental Estratégico" y el "Estudio de Tráfico", remitidos por SOGEPSA. Con fecha 16 de diciembre de 2020 se emite el Informe Ambiental Estratégico donde se determina que la alternativa seleccionada "no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente".

6. El día 17 de diciembre de 2020 se eleva informe favorable del expediente a la Comisión Ejecutiva de la CUOTA para su aprobación inicial. En el informe librado por el Jefe de Sección se deja constancia de que, dado que se produce una diferente zonificación y uso de las zonas verdes de uso y dominio público, es de aplicación el artículo 101.3 del TROTU, en concordancia con el artículo 281 del ROTU; en consecuencia, la modificación tiene carácter cualificado y la tramitación deberá seguir el procedimiento señalado en este último artículo".

Se acompaña informe técnico de igual fecha en el que se puntualiza que "visto el Proyecto de Urbanización se comprueba que al menos una parcela, anteriormente como zona verde, ahora pasa a ser gran industria".

7. La Comisión Permanente de la CUOTA, en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2020, acuerda aprobar inicialmente y someter a información pública la II Modificación del Plan Parcial del Área Industrial de Bobes, que incluye una "regularización puntual del espacio libre". Asimismo, se acuerda

conceder audiencia a la entidad local afectada. Consta la publicación del anuncio en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 28 de diciembre de 2020 y en un diario de difusión regional.

8. Se incorporan al expediente también los informes favorables de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de la Dirección General de Infraestructuras Viarias y Portuarias, del Servicio de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias, de la Dirección General de Carreteras, de la Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual y de la Delegación de Defensa en Asturias en tanto no se conceda “ninguna licencia de obra o actividad que pudiera vulnerar la servidumbre radioeléctrica del Acuartelamiento ‘Cabo Noval’, sin la previa autorización del Ministerio de Defensa”.

Asimismo, durante la instrucción del procedimiento se reciben alegaciones de la Coordinadora Ecoloxista d’Asturies y se libran informes técnicos sobre las alegaciones presentadas y las observaciones formuladas por los informantes. En el informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias previo a la aprobación definitiva se aprecia que los cambios respecto al documento de aprobación inicial “vienen dados por el cumplimiento de las observaciones de los informes sectoriales y su incorporación a la documentación, que, en todo caso, no tienen incidencia significativa en la propuesta”.

9. La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias acuerda, en Permanente y en sesión celebrada el 17 de febrero de 2021, emitir informe favorable en relación con la aprobación definitiva de la modificación. Se observa que se altera “la zonificación de las áreas verdes de uso y dominio público previamente existentes” debido a los “reajustes parcelarios”, lo que “se puede comprobar directamente en el Plano 05 (...), con el cumplimiento de las reservas de equipamientos establecidas desde el artículo 282.3 del TROTU, ya

que las superficies de zona verde existentes que se destinan a otro uso son sustituidas por otras de análoga superficie y funcionalidad, de conformidad con el artículo 218.3 del ROTU”.

10. El día 17 de febrero de 2021, el Consejero de Medio Rural y Cohesión Territorial propone al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias aprobar definitivamente la modificación del Plan Parcial del Área Industrial de Bobes. Según se expresa en la propuesta, informada favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el 14 de octubre de 2020, “las superficies de zona verde existentes que se destinan a otro uso son sustituidas por otras de análoga superficie y funcionalidad”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 1 de marzo de 2021, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a la modificación del Plan Parcial del Área Industrial de Bobes, objeto del expediente tramitado por la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

Reproduciendo los motivos por los que se acudió a la tramitación de urgencia, se solicita la aplicación del procedimiento de urgencia de conformidad con lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo.

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. En la orden de remisión se justifica la urgencia del mismo, tal como se constata en antecedentes. En consecuencia, el presente dictamen se emite dentro del plazo de quince días hábiles dispuesto en el artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, reguladora de este organismo, para las consultas en las que se invoquen motivos de urgencia.

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 que ordena un área sujeta a actuaciones urbanísticas concertadas, resulta de aplicación el artículo 91 del TROTU, a tenor del cual los mismos “serán aprobados inicialmente por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, a la que corresponderá también la aprobación definitiva, previos los trámites de información pública y audiencia a las entidades locales afectadas por un plazo de veinte días”. Consta en el expediente que la propuesta se sometió a información pública y que se dio audiencia al Ayuntamiento afectado. Asimismo, se han incorporado al expediente los preceptivos informes de la Demarcación de Carreteras del Estado, de la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, de la Dirección General de Carreteras del Principado de Asturias y del Consejo del Patrimonio Cultural de Asturias, todos ellos recabados antes de la aprobación inicial de conformidad con lo establecido, respectivamente, en los artículos 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras; 25 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas; 10.2 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, y 7.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de

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

Finalmente, en cuanto a la competencia para aprobar la modificación de que se trata, hemos de señalar que, puesto que tiene por objeto “alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes previstas en el instrumento de ordenación”, su aprobación “será competencia del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, previo informe favorable del Consejo de Estado y, a partir de su constitución, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”, según lo señalado en el apartado 3 del artículo 101 del TROTU.

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

CUARTA.- En cuanto al fondo objeto de consulta, ya hemos advertido que la modificación de zonas verdes requiere de la concurrencia de un interés público que ha de quedar acreditado en el procedimiento. En este sentido, la modificación de planeamiento ahora examinada se fundamenta en la oportunidad o conveniencia de reordenar el suelo industrial disponible para mejorar la calidad de la oferta y permitir posibles desarrollos empresariales de mayor tamaño. Específicamente se alude en la memoria justificativa y en los documentos en los que se solicita la urgencia a la demanda de “dar respuesta a las necesidades de un sector de empresas y de operadores logísticos que buscan instalarse en parcelas de grandes dimensiones y con condiciones normativas específicas”, y a que singularmente el Área Industrial de Bobes, por su situación privilegiada, permitirá “con ligeras modificaciones” poner en valor “el posicionamiento de Asturias como punto estratégico del Norte de España, y

la posibilidad de convertirlo en un punto clave para el transporte intermodal de mercancías del norte de la Península”. Tampoco se oculta que *de facto* si no se acometen los necesarios ajustes los operadores interesados en implantarse en Asturias podrían recurrir “a ubicaciones alternativas”.

Respecto a los espacios libres, se constata que una parcela anteriormente clasificada como zona verde ahora pasa a ser “gran industria”, alteración que se categoriza por la CUOTA como “regularización puntual del espacio libre” derivada de los “reajustes parcelarios”, tal como se comprueba en el Plano 05 de los integrados en el documento, advirtiéndose que las zonas verdes existentes que se destinan a otro uso son sustituidas por otras de análoga superficie y funcionalidad.

En consecuencia, queda de manifiesto que se trata de una solución operativa de la que se deducen ventajas sustanciales en distintos órdenes, sin merma apreciable de otros ámbitos. Tal como viene reiterando el Tribunal Supremo (por todas, Sentencias de 27 de octubre y 3 de noviembre de 2015 -ECLI:ES:TS:2015:4378 y ECLI:ES:TS:2015:5015-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), se desnaturalizan los instrumentos de planeamiento “si se apartan de la finalidad que les es propia y buscan satisfacer otra en su lugar o junto a ella”, o si la potestad de planeamiento “se proyecta más sobre el pasado que sobre el futuro”, pues su razón de ser ha de inspirarse en consideraciones *ad futurum*, que aquí concurren.

En suma, este Consejo no abriga dudas en torno al interés público que justifica la modificación propuesta. Queda también acreditado en el expediente que la modificación de la zona verde no supone ninguna merma de su cabida o funcionalidad, que se mantienen inalteradas. 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 del Plan Parcial del Área Industrial de Bobes, sometida a consulta.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.