

abril 2011

**ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA  
Y LEGISLACIÓN DE SUELO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.  
REFLEXIONES Y CRITERIOS PARA EL DEBATE.**

**ASTURIAS**

**HACIA UN PLANEAMIENTO CON FUTURO**

**COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE ASTURIAS**

Si has construido un castillo en el  
aire, no has perdido el tiempo, es allí  
donde debería estar. Ahora debes  
construir los cimientos debajo de él.

George Bernard Shaw (1856-1950)

## ÍNDICE GENERAL

I. OBJETO Y OBJETIVO DEL TRABAJO. _____	1
II. IDEAS BÁSICAS. _____	5
ANEJO I. BREVES APUNTES SOBRE EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ASTURIANA, DESDE EL PUNTO VISTA TERRITORIAL. _____	17
ANEJO II. SOSTENIBILIDAD EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO. _____	22
ANEJO III. EL SUELO RURAL ASTURIANO. _____	38
ANEJO IV. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. _____	47
ANEJO V. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. _____	54
ANEJO VI. GESTIÓN DE PLANEAMIENTO. _____	73
GRUPO DE TRABAJO _____	87

## ÍNDICE DETALLADO

<b>I. OBJETO Y OBJETIVO DEL TRABAJO.</b>	<b>1</b>
<b>II. IDEAS BÁSICAS.</b>	<b>5</b>
<b>ANEJO I. BREVES APUNTES SOBRE EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ASTURIANA, DESDE EL PUNTO VISTA TERRITORIAL.</b>	<b>17</b>
<b>1.- SITUACIÓN ACTUAL.</b>	<b>17</b>
<b>2.- PRINCIPALES PROBLEMAS.</b>	<b>20</b>
2.1. Concentración de población en el área central.	20
2.2. Nuevas demandas y tensiones en la franja litoral.	20
2.3. Vaciado de la Asturias rural y de las cuencas.	20
<b>3.- CONCLUSIONES.</b>	<b>20</b>
3.1. Hacia el objetivo de evitar el <i>vaciamiento del interior</i> .	20
3.2. Hacia planeamientos estratégicos.	21
3.3. Hacia planeamientos abiertos y flexibles.	21
3.4. Hacia estrategias de OT.	21
<b>ANEJO II. SOSTENIBILIDAD EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.</b>	<b>22</b>
<b>1.- BREVE ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL.</b>	<b>23</b>
1.1. Estrategias europeas.	24
1.2. Estrategias estatales.	26
1.3. Óptica desde Asturias.	26
<b>2.- LEGISLACIÓN Y PLANEAMIENTO.</b>	<b>32</b>
2.1. La edificación sostenible	35
2.2. La construcción de la ciudad.	35
2.3. La integración social y económica local.	36
2.4. El interrogante respecto a la ocupación del suelo compacta o dispersa.	36
2.5. La movilidad y el transporte.	37
<b>ANEJO III. EL SUELO RURAL ASTURIANO.</b>	<b>38</b>
<b>1.- REGULACIÓN ACTUAL: REFERENCIAS CONCEPTUALES.</b>	<b>38</b>
1.1. Regulación específica.	39
1.2. Nuevo escenario legal, considerando la realidad territorial asturiana.	39
1.3. Regulación de los NR de modo propio e independiente.	39
1.4. Edificaciones fuera de ordenación.	40
<b>2.- REGULACIÓN ACTUAL: ASPECTOS CONCRETOS.</b>	<b>40</b>
2.1. ¿Es imprescindible la delimitación gráfica obligatoria para cada categoría de Suelo No Urbanizable (SNU)?	40
2.2. ¿Debe señalar la legislación asturiana todo el suelo rural como espacialmente protegido o de interés?	40
2.3. ¿Debe mantenerse el régimen de usos restringido que se plantea en el ROTU?	40
2.4. Cada tipo de protección reclama sus propios requerimientos.	40
2.5. Se sugiere recuperar el concepto de suelo de reserva.	41
<b>3.- NÚCLEOS RURALES: REGULACIÓN ACTUAL.</b>	<b>41</b>
<b>4.- NÚCLEOS RURALES: REFLEXIONES.</b>	<b>41</b>

<b>5.- NÚCLEOS RURALES: SUGERENCIAS.</b>	<b>44</b>
5.1. Establecer las referencias técnicas y científicas de conocimiento y evaluación de la realidad de los NR.	44
5.2. El NR debe ser una clase distinta del SNU.	45
5.3. Criterios para el reconocimiento de los NR.	45
5.4. Definición de tipos de NR.	45
5.5. NR y crecimiento sostenible.	45
5.6. NR y áreas de expansión.	45
5.7. NR y gestión.	45
5.8. NR y herramientas específicas para el área de extensión y la reforma en las áreas internas.	46
<b>ANEJO IV. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.</b>	<b>47</b>
1.- LA REALIDAD ACTUAL.	47
2.- PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ÓRGANO ESPECIALIZADO EN MATERIA TERRITORIAL: EL "CONSEJO ...."	49
2.1. Características principales del "Consejo..."	51
<b>ANEJO V. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO.</b>	<b>54</b>
1.- DIAGNÓSTICO.	54
1.1. Instrumentos de OT.	55
1.2. Instrumentos de ordenación urbanística.	56
2.- A MODO DE PROPUESTA.	61
3.- ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	61
3.1. Instrumentos de OT	62
4.- URBANISMO	66
4.1. Plan Municipal de Ordenación Urbanística (PMOU).	66
4.2. Documentos de Detalle	67
4.3. Descripción de condiciones.	67
<b>ANEJO VI. GESTIÓN DE PLANEAMIENTO.</b>	<b>73</b>
1.- CARACTERÍSTICAS DEL MODELO. PROPUESTAS ALTERNATIVAS.	73
1.1. Problemática actual	73
1.2. Propuestas.	75
1.3. Base legal.	77
2.- SISTEMAS DE ACTUACIÓN.	77
2.1. Situación actual	77
2.2. Propuestas	78
2.3. Base legal	80
3.- CLASES DE SUELO.	80
3.1. Consideraciones generales respecto a su gestión	80
3.2. Propuestas	81
3.3. Base legal	83
4.- ESTÁNDARES URBANÍSTICOS	83
4.1. Cuestiones generales	83
4.2. Propuestas.	84
4.3. Base legal.	86
<b>GRUPO DE TRABAJO</b>	<b>87</b>

RELACIÓN DE ABREVIATURAS	
AD	Aprobación Definitiva
AI	Aprobación Inicial
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
CAT. URB.	Catálogo Urbanístico
COAA	Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias
CNR	Catálogo de Núcleos Rurales
CTE	Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006 y modificaciones al mismo)
COGERSA	Consortio para la Gestión de los Residuos Sólidos en Asturias
CUOTA	Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias
DOT	Directrices de Ordenación del Territorio
DR	Documento de Reflexiones (hace referencia al presente documento)
ED	Estudio de Detalle
EDSPA	Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias
EEDS	Estrategia Española de Desarrollo Sostenible
EEF	Estudio Económico Financiero
E.I.	Estudio de Implantación
ETR	Estrategia Territorial Regional
GEI	Gases de efecto invernadero
HCarb	Huella de Carbono
HE	Huella Ecológica
NNSS	Normas Subsidiarias
NR	Núcleo Rural
NURMUR	Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de Asturias
OMEU	Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización
PAT	Plan de Acción Territorial
PE	Plan Especial
PEP	Plan Especial de Protección
PIM	Plan Integral Municipal
PGO	Plan General de Ordenación
PMOU	Plan Municipal de Ordenación Urbanística
PMOU-G	Plan Municipal de Ordenación Urbanística Genérico
PMOU-SD	Plan Municipal de Ordenación Urbanística Suelo Disperso
PMOU-SE	Plan Municipal de Ordenación Urbanística Suelo Edificado
PMOU-SNE	Plan Municipal de Ordenación Urbanística Suelo No Edificado
POLA	Plan de Ordenación del Litoral Asturiano
PIM	Plan Integral Municipal
PMOU	Plan Municipal de Ordenación Urbanística
PORNA	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias
PP	Plan Parcial
PRT	Programa Regional Territorial
PTE	Plan Territorial Especial
ROTU	Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (Decreto 278/2007)
SNU	Suelo No Urbanizable
SR	Suelo Rural
SU	Suelo Urbano
SUZ	Suelo Urbanizable
SUC	Suelo Urbano Consolidado
SUNC	Suelo Urbano No Consolidado
SUP	Suelo Urbanizable Programado
TRLS	Texto Refundido de la Ley Estatal de Suelo de 2008 (RDL 2/2008)
TROTU	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (Decreto Legislativo 1/2004)

Las ideas que aporta este documento pretenden establecer una base de debate y de diálogo social en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y su marco legal, con la participación no solo de las Administraciones Públicas, sino de ciudadanos, organismos o asociaciones y todos los que puedan estar interesados. Por tanto, la lectura no debe ser finalista, sino abierta y reflexiva.

## I. OBJETO Y OBJETIVO DEL TRABAJO.

En relación con la necesaria actualización de la legislación asturiana en materia de **Ordenación del Territorio y Urbanismo** desde el **Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias** (*en adelante*, COAA) se ha considerado oportuno y conveniente manifestar a la sociedad asturiana y a sus representantes aquellas prioridades que se entienden más relevantes desde el punto de vista de los Arquitectos y de la Arquitectura. Es el momento de aportar ideas para definir criterios de futuro que sirvan de base para un debate necesario, abierto y dinámico, y que contribuyan a la definición de políticas.

Pretendemos que la sociedad asturiana en general pueda conocer cuáles son las conclusiones que desde el COAA se realizan en este momento, que han sobrepasado su objetivo inicial basado en aportaciones concretas para la revisión de la legislación asturiana actual, y se han convertido en una mirada más clara y rotunda hacia un enfoque legislativo novedoso que permita una **visión moderna y útil -dentro del proceso de Desarrollo regional- de la disciplina relativa a la Ordenación Territorial, y de otra parte un Urbanismo flexibles, de calidad, mucho menos burocrático, dinámico y abierto a una sociedad cambiante que es consciente de encontrarse en los prolegómenos de un cambio de Era** en los principios el s. XXI.

Es vital que los marcos que la sociedad viene estableciendo en sus distintos aspectos se actualicen periódicamente; a lo cual debemos añadir el hecho de estar viviendo momentos históricos que se distinguen por la frecuencia y continuidad de los cambios, lo que nos obliga a una adaptación más frecuente y que a veces raya en la locura (habitualmente un paso por detrás de los hechos).

Mucho más que en otros aspectos de las relaciones sociales, la legislación que encuadra el planeamiento de ordenación urbanística y territorial, adopta la forma de "*recetario*". Existen en las leyes urbanísticas algunos aspectos esenciales de fuerza troncal -aunque en su mayor parte derivan de cuerpos legales generales que constituyen las bases del Estado de Derecho- y que regulan derechos y deberes así como las relaciones básicas. Pero la mayor parte de los cuerpos legales, leyes y reglamentos, que enmarcan el planeamiento, se ocupan en describir, hasta minuciosamente, cómo se hace este planeamiento y en qué consiste, como si se tratara de una fórmula científica o del modelo de un expediente burocrático.

Subyace, por lo tanto, detrás de los códigos urbanísticos de nuestro país y de nuestra región, una prefiguración de contenidos y modos de configurar la realidad urbanística.

Realidad que resulta distorsionada y que afecta directamente al hecho arquitectónico: contra este modo exagerado de concebir el planeamiento nos oponemos, preconizando a cambio mayor espacio para la Arquitectura de desarrollo. Dentro del planeamiento se precisa de más espacio para los Proyectos arquitectónicos, es decir, para trabajos con toda la información necesaria para sus desarrollos de detalle, cuestión que no puede regirse siempre y en todos los casos, por ordenanzas o normativa genérica.

Siendo concededores del carácter tan peculiar del Urbanismo, parece inconcebible haber olvidado que no se trata de una ciencia con sus fórmulas aplicables a todo y a todos. Evidentemente, existen componentes *mensurables*, tales como algunas de las características del territorio (calidad de la tierra, del aire, de la vegetación, grado de conservación, etc.), de la población que lo habita (tradiciones, ocupación, movilidad, crecimientos, etc.), del patrimonio edificado (estado, usos, alturas, etc.) y varios otros. Pero el Urbanismo tiene matices políticos de “*deseos de que las cosas sean de una determinada manera*” y, además, debe saber crear o reconocer espacios confortables, paisajes urbanos y no urbanos dignos de admiración..., debe ser funcional, sostenible y toda una serie de exigencias de las que muchas **no son “legislables”**. Por supuesto, también debe garantizar los derechos de las personas, los sociales y todos aquellos relacionados con la convivencia sobre el territorio. Es decir, el Urbanismo no es ni política, ni técnica científica, ni arte: es todo ello junto, porque debe coordinar miles de componentes de carácter dispar para hacer que la convivencia sobre cualquier territorio no solo sea posible, sino funcional, confortable, económicamente viable, socialmente inclusiva, ecológica, es decir, sostenible y en hermosos espacios.

En todo este proceso la legislación tiene un papel significativo: puede favorecer ciertas evoluciones y obstaculizar otras. Por ejemplo, las leyes de suelo han contribuido a dotar a las poblaciones de zonas verdes, equipamientos y otros logros sociales de vital importancia.

Pero el momento ya es otro y hacen falta **leyes que garanticen la calidad, y no tanto la cantidad**. Existe base material y social para poder hacerlo: **lo que se precisa es un cambio de mentalidad**. Las leyes por sí mismas no deben ordenar el territorio porque por ejemplo, no saben crear paisajes, pero pueden condicionarlos (entre otros, mediante estándares rígidos aplicados a áreas concretas que precisan de otros matices); *no saben crear espacios*, pero pueden obstaculizar la diversidad de éstos (por ejemplo, mediante fórmulas complicadas de gestión que reducen artificiosamente las opciones posibles y coartan la imaginación)... Y así podríamos seguir ejemplificando sucesivamente.

Ahora es otra época, hay otras necesidades, otras prioridades, otras posibilidades... y sin embargo nuestra legislación sigue defendiendo básicamente las mismas ideas que en el año 1956 (fecha de la primera Ley del Suelo). Pero la España de 1956 parece otro país distinto del que ahora habitamos; y, en particular, ciudad y territorio pertenecen, no a otro siglo, sino a otro mundo.

Si bien es sabido que la legislación va habitualmente con retraso respecto a la realidad, en este caso -al contrario- pretendemos adelantarnos a la legislación próxima futura. Y lo hacemos analizando las relaciones entre nuestra realidad actual y su marco jurídico urbanístico, para tratar de que el nuevo marco legal arranque del contenido deseable para convertirlo en forma; y no lo contrario, que es partir de un molde previo, ajeno a la diversidad de casos posibles, y en el que los contenidos siempre encajan mal, que es lo que ahora ocurre.

A la esclerosis de la sustancia básica de la legislación española de planeamiento, hay que añadir que toda ella se basa -incluso la asturiana- en el modelo territorial “*manchego*” mientras que el nuestro -el “*cantábrico*”- difiere por completo de aquella matriz implícita. En los años 80 y principio de los 90 fuimos capaces de adaptar nuestro propio molde normativo a la realidad que nos rodeaba; pero incluso ese avance se ha desvirtuado en la actual legislación asturiana.

Es por ello que en la **sociedad civil**, y por el COAA como parte de la misma, debe **propiciarse el debate y la divulgación de las líneas generales de nuestra legislación en materias de Ordenación del Territorio y de Urbanismo**, actual y futura, ya sea a instancias de la propia Administración Regional, o en su defecto, por la iniciativa de entidades que, como el COAA, consideran que es un momento oportuno para reflexionar, analizar la situación existente y proyectar propuestas para el futuro.

Como señala la **Directiva Europea 2005/36/CE**, "...la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inmersión armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un **interés público**". En consecuencia, en la propia **formación académica de los Arquitectos** se garantiza su capacidad para comprender y dar una expresión práctica a las necesidades de los individuos, de los grupos sociales y de colectividades por lo que respecta a la organización del espacio, del diseño, organización y realización de las construcciones, la conservación y valoración del patrimonio arquitectónico, y la protección de los equilibrios naturales.

Por ello, el **COAA** -como organismo que aúna y representa a una profesión con una especial dedicación y solvencia en la elaboración, interpretación y aplicación de los instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo- **ha fomentado una vez más en su seno el debate y la elaboración de propuestas en esta materia.**

Es en este marco donde el Grupo de Trabajo de Urbanismo del COAA (del que forman parte más de 60 arquitectos) ha planteado su ámbito de actuación, designando a su vez una Ponencia Técnica compuesta por profesionales de diversa experiencia, tanto en el campo de redacción de instrumentos de planeamiento como en su desarrollo y ejecución, en la administración o, incluso, en la política.

Fruto de las reuniones, debates y trabajos realizados por la Ponencia Técnica ha sido este *Documento de Reflexiones*, cuya redacción final es el resultado de las aportaciones realizadas asimismo por los integrantes del citado Grupo de Trabajo de Urbanismo del COAA.

**Este documento propone una relación de aspectos que deberían tenerse en cuenta en la revisión de nuestra legislación de suelo; por tanto, no abre un debate sobre cómo hacer Urbanismo y Ordenación del Territorio, sino sobre la realidad actual y los temas que entendemos prioritarios a todos los efectos relativos a la modificación de nuestra legislación autonómica.**

Por ello, **el objeto del presente trabajo es la relación entre legislación y práctica proyectual de ordenación, tanto territorial como urbanística.** Relación actualmente contaminada por la *judicialización*, que pretende convertirla en el mero hecho de trasladar los postulados jurídicos a los ámbitos territoriales. En consecuencia, **el objetivo es acotar el alcance de las leyes y de los reglamentos – en cuanto a la ordenación y su influencia en la Arquitectura, en lo que a nosotros nos concierne- de forma que permitan la suficiente libertad de ordenar y proyectar, que conduce a un mayor bienestar de los ciudadanos y la sociedad en su conjunto.**

Es evidente que el objeto y el objetivo de la ponencia se relacionan con un marco jurídico o normativo. Se trata de reflexionar sobre aquellos aspectos legislativos y reglamentarios que directamente o indirectamente condicionan o limitan las soluciones urbanísticas de calidad. Por ello, renunciamos expresamente aquí al análisis del Urbanismo como

disciplina o de los proyectos territoriales y urbanísticos: porque creemos firmemente que **los aspectos de la ordenación propiamente dicha no deben ser objeto de las leyes ni de los reglamentos urbanísticos**, al contrario de lo que sucede en la legislación asturiana actual. Del mismo no se abordan asuntos relacionados con la Disciplina Urbanística -en cuanto control de la ejecución del planeamiento- porque entendemos que, dada su importancia, deben ser objeto de otro trabajo específico.

**Ante el actual imperativo de adaptarse a la nueva legislación estatal, se debe aprovechar la ocasión para introducir otras cuestiones y conceptos**, tales como los que se exponen en estas reflexiones, dentro de un proceso orientado hacia **una verdadera revisión en profundidad**.

Por último, con este documento no se pretende desarrollar una tesis sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo o elaborar un trabajo meramente doctrinal, sino desplegar y mostrar -como conclusiones del análisis pormenorizado que se ha llevado a cabo y del debate entre especialistas en la materia-, aquellos **aspectos que en el momento actual suscitan mayor preocupación desde el punto de vista de los Arquitectos en relación con la legislación sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo, para incorporarlos a una nueva legislación urbanística** que no solo permita alcanzar resultados utilizables como ejemplo de "buenas prácticas", sino que realmente también las fomente.

## II. IDEAS BÁSICAS.

### NUEVOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE LA REALIDAD TERRITORIAL DEL PRINCIPADO

Las características territoriales, de poblamiento, clima y sociedad civil propias de Asturias se asimilan a las de Galicia, Cantabria y País Vasco, siendo bastante diferentes al resto del territorio español. No obstante, la configuración territorial, histórica y social del Principado de Asturias hace no solo factibles sino **necesarias las políticas autonómicas propias de desarrollo regional económico, social, cultural y ecológico y, en consecuencia, territorial y urbanístico**, sin perjuicio de la colaboración y coordinación entre las comunidades citadas para la elaboración de políticas y marcos comunes para el norte de España.

Es destacable la ausencia de ideas activas para ordenar el territorio asturiano en otro sentido que no sea perseguir una cierta, y acertada, potenciación de cabeceras comarcales, mediante concentración sanitaria y creación de pequeños polígonos industriales. Desafortunadamente, la ordenación regional se ha dejado depender de las grandes infraestructuras de transporte, como las autovías y el ferrocarril -en su mayoría en manos de la Administración Central del Estado- y manejadas con *mentalidad sectorial*, ajena a su influencia en la estructuración del territorio, y sometidas a una sucesión de incoherencias presupuestarias y organizativas que muestran la situación de una región distante de las fuentes del poder central y poco relevante para sus intereses.

Asturias cuenta aproximadamente con un millón cien mil habitantes, sin que en estos momentos se prevean crecimientos significativos. Se trata de un territorio de forma alargada en línea paralela a la costa, desde la que se va elevando hasta la cadena montañosa que lo separa de la España seca. Pasa de los medios naturales de alta montaña a los costeros, caracterizados por una zona de rasa y acantilados, como modelo más frecuente, aunque mucho más próximo a la diversidad que a la uniformidad. Con estuarios de ría en todos los ríos más significativos y también cuando la orografía lo motiva, sin que exista ningún curso fluvial importante, y con la característica general de "*topografía ondulada*", escaseando los terrenos llanos -presentes en las rasas, más alguna vega extensa hacia el interior y el surco prelitoral-. El resumen sería una geografía quebrada, con abundancia de aguas superficiales y subálveas, y régimen de lluvia generoso. Es decir, un territorio propicio para la existencia de variados pequeños asentamientos dispersos y con un sistema de villas y ciudades medias distribuidas sobre antiguas cabeceras territoriales, ahora vinculadas por las vías de transporte más potentes, *formando una malla, y no una ciudad en mancha continua*.

Respecto a las pautas históricas, la evolución se caracteriza (al margen de buenas intenciones en otros sentidos) por la concentración de población y producción en la zona central, en perjuicio de las "alas" laterales y la zona de montaña, aunque devolviendo sobre las áreas menos pobladas el efecto de masa-crítica de actividad, para dar lugar a servicios de mayor potencia, que reviertan en beneficio de los espacios aureola.

Desde el punto de vista productivo, tanto la ganadería como el modelo industrial predominante en el siglo pasado son sectores en vías de drástica revisión y eventual reducción, sin una perspectiva suficientemente clara de otras líneas de actividad que sustituyan su anterior peso dominante. Las alternativas hasta ahora planteadas para una deseable diversificación son el turismo y, en el ámbito de las creaciones "inmateriales", la

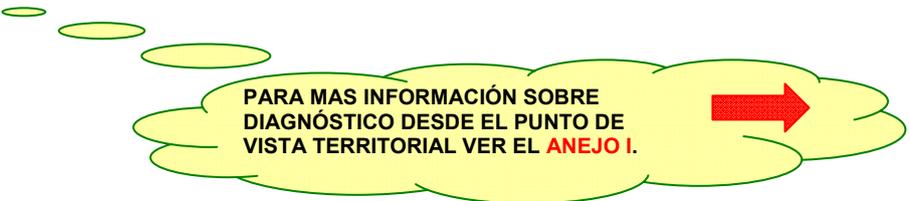
apuesta por las tecnologías de “culminación” de industria y cultura, ampliando el cuadro de recursos productivos y mentales disponibles; todo ello dentro de un revalorizado marco natural que aporte calidad de vida.

En todo caso, es clamorosa la ausencia de una definida estrategia general de desarrollo dentro del ámbito regional en cuanto a integración con el medio, economía, transporte y poblamiento, que sirva de base para encauzar la organización económica, social, cultural y ecológica y la consecuente Ordenación del Territorio. Siendo *el dinamismo* una de las principales características de la sociedad actual asturiana, es imprescindible que las respuestas de Ordenación del Territorio y Urbanismo sean flexibles, con previsiones que sean capaces de dibujar escenarios adaptables a diversas exigencias, cambiantes en el tiempo, al contrario de la imagen estática que dibuja la legislación vigente.

A pesar de los cambios que se han producido en las bases material y social, el planeamiento se sigue elaborando con la metodología y fines más propios de las realidades pasadas. Por desgracia, los problemas del planeamiento inevitablemente se trasladan al territorio y hoy en día resulta difícil presentar a la sociedad algunos desarrollos urbanos que sirvan de ejemplo para la Ordenación del Territorio y el Urbanismo del futuro.

A grandes rasgos, la concentración de la población en el Área Central (sin la presencia de estrategias territoriales metropolitanas del conjunto de los municipios), las nuevas demandas y tensiones en la franja litoral y el vaciado de la Asturias rural y de las Cuencas, constituyen los principales problemas de la realidad territorial asturiana. Pero hay una enorme cantidad de otras cuestiones, de todas las escalas, que reclaman una atención real y un seguimiento continuado: redes primarias y secundarias de relación; abastecimiento y acceso al sistema de asentamientos; relación entre estos y el sistema de grandes espacios naturales, a su vez necesitados de enlaces entre ellos y los de menor escala; comunicaciones generales de transporte -por carretera y ferrocarril- dentro de la región y relación con los grandes objetivos externos; y efectos de todo ello **en la evolución de la estructura territorial general**.

Peculiarmente, y desde un sistema territorial que mantiene una acertada continuidad entre los asentamientos -y su tamaño- y el medio natural, propugnamos que, a diferencia de otro tipo de metrópolis, Asturias **debe mantener el policentrismo en todo el territorio del Principado**, con cabeceras que concentren empleo, servicios, equipamientos y dotaciones y bien comunicadas con los núcleos que se pretenda sirvan de lugar de residencia y, en su caso, de trabajo. Es primordial evitar el *asilvestramiento* de un territorio ya *domesticado*: **proteger es caro; conservar usando es viable, es sostenible**.



PARA MAS INFORMACIÓN SOBRE  
DIAGNÓSTICO DESDE EL PUNTO DE  
VISTA TERRITORIAL VER EL ANEJO I.

## EL DESARROLLO ACTUAL NO ES SOSTENIBLE. EL CRECIMIENTO NO DEBE IDENTIFICARSE CON LA EXPANSIÓN

Nos encontramos en un momento que puede considerarse *límite* entre unos modelos de comportamiento económico y energético que están mostrando fuertes niveles de insuficiencia y riesgo, y el alumbramiento de otras respuestas que conduzcan a habilitar de un modo más intencionado y consciente lo que hasta ahora se está produciendo de forma casual, imprevista o improvisada, como consecuencia de que las fuerzas que rigen las relaciones globales, políticas, económicas y mercantiles son del todo indiferentes a que, en sus huecos, se produzca o no el bienestar político o social.

Es imprescindible recurrir a un planteamiento consciente de límites y posibilidades, que oriente la selección de opciones y medios para alcanzar un régimen estable de realización económica, social, cultural y ecológica con perspectivas de continuidad y de sostenibilidad.

Estas importantes funciones de *gobernanza* se encuentran ahora ausentes y, sobre todo, ignoradas, mientras que los organismos supuestamente responsables de afrontarlas se pierden en inútiles bucles burocráticos.

Si algo positivo tiene la crisis actual es la posibilidad de tomarse un tiempo y valorar la necesidad de crecer expandiéndose continuamente. Debe reflexionarse profundamente sobre el aprovechamiento de lo ya urbanizado y construido. Ocupar nuevos territorios no es la mejor solución, no es sostenible. Deben fomentarse las políticas de reforma y consolidación y de mejora de lo existente.

Partiendo de la premisa de que el planeamiento aplica o sugiere políticas, pero no las crea; y de que los criterios de sostenibilidad no se acaban de inventar, cabe preguntarse si la ordenación que hasta hoy se viene haciendo nos lleva a un modelo que garantice la sostenibilidad del desarrollo. Y la respuesta es negativa.

## LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO APOYADA EN TRES PILARES: EL AMBIENTAL, EL ECONÓMICO Y EL SOCIAL

Un somero análisis de los documentos legales europeos, españoles y también asturianos, lleva a la conclusión de que la sostenibilidad del desarrollo solo se “sostiene” cuando combina las políticas o variables ambiental, económica y social, más allá de las relaciones bilaterales que puedan establecerse entre algunas de ellas. Al contrario de lo que sucede al redactar documentos de Ordenación Territorial y Urbanística en el Principado, donde **el Informe Ambiental reduce la evaluación del planeamiento desde el punto de vista de la sostenibilidad a una única vertiente -la medioambiental- dejando de lado la social, la económica, la cultural, la arquitectónica y la propia urbanística**. Existe por ello, y entre otras causas, una **clara dificultad a la hora de conciliar los principios de las directivas sobre sostenibilidad** (incluida la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias) **con algunas determinaciones del Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Urbanismo y del Reglamento que lo desarrolla**.

Tanto las estrategias europeas, como las de nuestro entorno, **no pretenden paralizar el desarrollo** sino que lo enfocan hacia la mejora de lo ya existente, en la calidad y sostenibilidad mejor que en la expansión, que puede llevarse a cabo razonable y equilibradamente y de forma que permita aumentar el empleo, el confort y el nivel de vida de la población actual y futura. En particular, la Estrategia de Desarrollo Sostenible

del Principado de Asturias plantea la distribución de actividades – de manera complementaria y según la capacidad de acogida o carga de cada zona- por todo el territorio asturiano reforzando el concepto de Ciudad-Región, mejorando el transporte público (complementado por el privado) por carretera para poder garantizar una accesibilidad similar para todos, dotando de servicios y equipamientos todo el territorio, evitando la contaminación, protegiendo el patrimonio natural y garantizando un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. A lo que habría que añadir el factor *empleo*, esencial para el mantenimiento de población, y ello implica disponer de **la presencia de empresas facilitando su localización urbanística**, siempre que no atente gravemente al medio, y considerando a la Arquitectura como opción positiva. Demasiadas veces un buen planeamiento urbanístico desluce cuando se desarrolla con mala arquitectura, pero otras veces, puede ser la Arquitectura quien contribuya a la mejora de un determinado medio, sea este urbano o rural.

### NECESIDAD DE INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD POSITIVOS PARA TODO EL TERRITORIO

Todos estos objetivos son indudablemente positivos, pero no fácilmente compatibles entre sí. Conseguir el equilibrio en un territorio de las características del Principado de Asturias no es tarea fácil y debe resolver las múltiples contradicciones que existen.

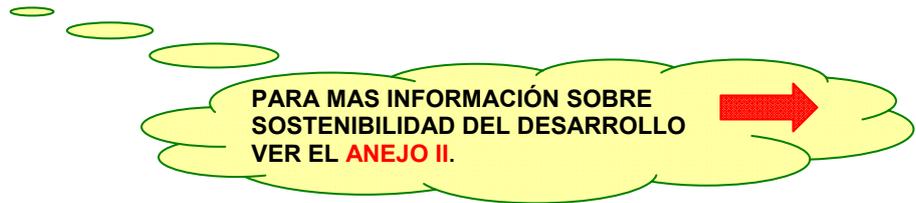
**Desde el COAA se considera indispensable un análisis en profundidad y realista del modelo territorial asturiano** -actual y futuro-, siempre basado en una estrategia de desarrollo regional previa. La valoración desde el punto de vista de la *sostenibilidad* de las diferentes opciones del futuro modelo territorial puede sorprender con sus resultados y plantear cambios sustanciales de mentalidad. La presencia de tres áreas diferenciadas – Asturias Metropolitana o Central, las Alas Costeras y el Interior- con problemática muy diferente, sugiere buscar la armonía del conjunto que asigne un papel distinto a cada ámbito en aras de conseguir indicadores de sostenibilidad positivos para todo el territorio.

### EL URBANISMO Y SUS PROPIOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

Independientemente de todo ello, el Urbanismo *sostenible* dentro de los núcleos de población debe centrarse en objetivos concretos relacionados con la mejora de sus propios indicadores. Parece que estas técnicas sí pueden asimilarse a las de otros ámbitos externos al del Principado. A modo de ejemplo citamos algunas: la construcción de edificios energéticamente tendentes a la autosuficiencia; la revisión en el comportamiento territorial de las poblaciones tendiendo hacia la compactación inteligente, hacia la mezcla de los usos, la complejidad que demanda una sociedad rica y diversa, la adecuada densidad de viviendas por hectárea de terreno, la distribución de los equipamientos, el fomento de nuevas formas de relacionarse, la creación de espacios públicos confortables (soleados, de tamaño adecuado, protegidos de los vientos, etc.), el consumo inteligente del suelo y de los recursos naturales, la rehabilitación de edificios y revitalización de barrios, la mejora de los servicios, de las infraestructuras, del transporte público; acertar con la forma de ocupar el territorio conservando las tradiciones y el legado cultural y evitando el desequilibrio..., entre otros muchos. Todo ello ayuda, sin duda, a la reducción de la huella ecológica y nos estimula hacia formas más eficientes de usar y disfrutar de los espacios urbanizados y sus componentes.

En definitiva, es evidente que hay que abandonar el enfoque parcial y tratar de ver el conjunto. La Ordenación del Territorio y el Urbanismo deben unirse a los demás ámbitos

del conocimiento que han adoptado el pensamiento global, el único que puede dar respuesta a problemas actuales que no son parciales ni sencillos, sino globales y complejos.



### EL ACTUAL MODELO TERRITORIAL DEBE EVOLUCIONAR

Uno de los principales atractivos -y a la vez, de los principales "problemas"- del *modelo territorial asturiano* es su paisaje cultivado sembrado de infraestructuras y edificación dispersa casi omnipresente. Parece que no existiera una clara diferenciación entre lo urbanizado y lo no urbanizado. Tampoco existen poblaciones que concentren las actividades y la ocupación, rodeadas de áreas extensas no urbanizadas. Este modelo responde a un paradigma económico que justificaba su disposición, pero que, a partir del análisis de la actualidad socio-económica, no existen indicios de que subsista. Por tanto, para *definir el nuevo modelo territorial asturiano* existen dos principales puntos de partida a tener en cuenta:

- La existencia de un modelo de ocupación del suelo, que responde a un paradigma económico hoy apenas presente.
- Analizar cuáles son las intervenciones capaces de optimizar el funcionamiento del modelo actual dentro de los sucesivos modelos de actividad imaginables, a partir - sin duda- de los inmediatos que estamos obligados a configurar.

La legislación asturiana vigente no afronta adecuadamente ninguno de esos dos aspectos, no garantizando ni la permanencia ni la evolución del modelo real actual. Las respuestas condicionarán no solo las actuaciones en el medio rural, sino la configuración estructural y espacial de los núcleos más importantes, que juntos definirán el siguiente modelo territorial del Principado.

Por tanto, parece **necesario estudiar detalladamente el Territorio, desde la óptica regional**, definiendo estrategias de desarrollo agrario, económico, cultural y social, para determinar los criterios de referencia a fin de reconocer las áreas que deben ser preservadas, las que deben acoger determinadas actividades de la economía real y prevista, dónde y cómo debe asentarse la población y, por descontado, los criterios para decidir sobre qué núcleos deben prevalecer y potenciarse, cuáles deben simplemente mantenerse y, finalmente, cuáles serán irrecuperables. Si para las poblaciones de cierto tamaño y concentración de múltiples actividades –villas y ciudades- las respuestas parecen subyacer, no es así para muchos de los denominados ahora Núcleos Rurales.

### LOS NÚCLEOS RURALES NO SOLO SON DIFERENTES DE LAS CIUDADES Y VILLAS SINO, TAMBIÉN, ENTRE SÍ

Insertos en el Suelo llamado ahora No Urbanizable, los Núcleos Rurales cuentan con un régimen de usos y regulación que contradice casi por completo las características de esta clase de suelo, pero tampoco coincide con el régimen del llamado Suelo Urbano. Este régimen peculiar debería ser **objeto de regulación independiente**; pero teniendo en cuenta que debe cubrir un abanico de situaciones muy amplio, desde casi una "urbanización" en zonas de tensión territorial intensiva, hasta verdaderas "estaciones"

agrícolas, pasando por los asentamientos de carácter turístico o mixto, sin olvidarse de la amplia gama de tamaños y la diversidad de emplazamientos.

La delimitación gráfica no debe ser la única opción para el reconocimiento del régimen de los Núcleos Rurales.

**La legislación debe limitarse a plantear definiciones de tipos de Núcleo Rural**, dando pistas de posibles modelos y de sistemas de gestión de los mismos, **estableciendo por tanto pautas para que el planeamiento decida**. Debe decir que va a existir una clase de suelo de Núcleo Rural para que el Plan pueda modular las distintas especies dentro de la misma.

**Los Núcleos Rurales precisan de su propio sistema de gestión** y de fórmulas para expandirse, tanto interiormente como exteriormente. **Deben ser los Planes territoriales y urbanísticos los que decidan sobre la aplicación de unas u otras de las fórmulas que posibiliten las leyes**.

La legislación actual trata por igual todos los Núcleos Rurales lo que, a todas luces, no se ajusta ni a la realidad ni a las perspectivas de futuro. Por contra, existe la necesidad imperiosa de establecer, en primer lugar, las referencias técnicas y científicas de conocimiento de la realidad, así como de la estrategia de desarrollo a seguir. Hay que aprovechar la multitud de datos dispersos que se recogen en Asturias para que, mediante un tratamiento sistemático y sintético, constituyan la base tanto de la estrategia del tratamiento de este elemento territorial, como **en consecuencia**, de su tratamiento legal.

### **TRATAMIENTO LEGAL DE MAYOR FLEXIBILIDAD RESPECTO AL SUELO RURAL**

La regulación de los asentamientos de población no agota las posibles actividades en el suelo rural, reguladas en el presente momento mediante la delimitación gráfica de categorías de suelo y régimen de usos restringido, estricto y estático. Creemos que la delimitación gráfica resulta muy discutible por rígida, ya que diversos contenidos no aparecen predeterminados en cuanto a su emplazamiento; el régimen de usos cerrado debería ser sustituido por condiciones urbanísticas sin establecer categorías para áreas concretas, garantizando siempre la preservación del medio ante actuaciones inadecuadas.

La legislación urbanística debe posibilitar que el **planeamiento refleje la realidad territorial y eso no siempre significa preservar o conservar**. Existen en Asturias zonas de suelo no edificado ni urbanizado que no presentan características adecuadas para ser declaradas de especial protección o de interés. Es suelo susceptible de albergar usos y actividades no propias para áreas que presentan otras características, sean naturales o transformadas. Son necesarias también las *áreas de reserva*, no solo para posibles futuras expansiones urbanas o implantación de algunas actividades, sino para mantener un adecuado entorno, es decir la atmósfera que precisa el espacio vacío que debe rodear los asentamientos de población o zonas de concentración de otro tipo de actividades.

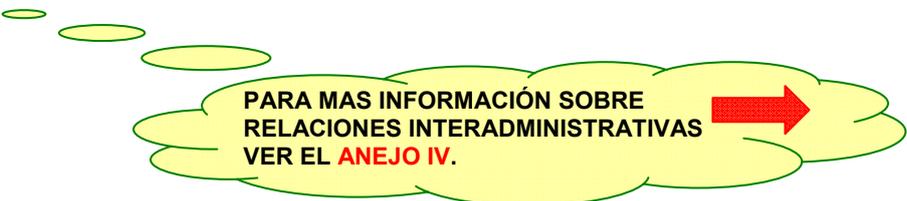


**PARA MAS INFORMACIÓN SOBRE  
SUELO RURAL VER EL ANEJO III.**

## NUEVO MARCO DE RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Creemos, y así lo hacemos constar, que se precisa dar un valor sobresaliente a los quehaceres de **coordinación entre los grandes objetivos económicos, ambientales, culturales y sociales**; y a su realimentación, de ida y vuelta, sobre la Ordenación del Territorio. Y que esa toma de los mandos del vehículo colectivo debe ser objeto de atención directa por algún órgano gubernativo, no burocrático, que permita hacer coincidir el seguimiento científico y técnico, racional, de los indicadores sobre la evolución de la realidad, con la toma de decisiones reflexionadas, motivadas y transparentes: utilizar los medios que nos ofrece el nivel actual de ciencia y tecnología, para producir un comportamiento colectivo racional y eficiente.

Lo que destaca hoy es la falta de debate en el momento oportuno; es decir, a la hora de definir el *modelo territorial*, sea este de carácter regional, de ámbitos funcionales, supramunicipal o municipal, o sobre actuaciones concretas con repercusión territorial. Y no solo nos referimos a debates en el seno de la sociedad civil sino también, y sobre todo, en nuestras instituciones parlamentarias o en muchas municipales. ¿De qué sirve debatir sobre documentos aprobados, cuando una vez finalizadas todas las informaciones públicas cualquier modificación de la propuesta -ya elaborada, informada y detallada- significa empezar de nuevo? La *participación ciudadana* se reduce en la práctica a la preocupación sobre las propiedades o negocios propios, y la participación de los colectivos interesados o afectados por las propuestas de ordenación que implican a más de un municipio se restringe a la presentación de alegaciones o sugerencias, sin debate social. La multitud de informes sectoriales, a veces contradictorios entre sí, no se limitan a informar sobre el cumplimiento o no de su legislación sectorial, sino que -a veces- pretenden ordenar el territorio desde su limitado punto de vista. Debe haber alguien, con suficiente poder e independencia, que asuma la coordinación y emita juicios exclusivamente sobre asuntos de Ordenación Territorial, y **no para aumentar, sino para reducir la burocracia**, evitando debates estériles y posteriores revisiones y modificaciones de los planeamientos recién aprobados. Al contrario de lo que viene sucediendo, creemos que debe haber **debate previo a la aprobación y con representación de los interesados**; asimismo, consideramos que muchas de las facultades administrativas dispersas por varias consejerías, ministerios, comisiones y otros, pueden ser absorbidas por un órgano gubernativo con competencias sobre Ordenación Territorial. **La aprobación de los documentos ya elaborados debe ser reducida a la comprobación del cumplimiento de los resultados de los debates e informes y de la legalidad vigente.**



PARA MAS INFORMACIÓN SOBRE  
RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS  
VER EL ANEJO IV.

## ENTENDER DE FORMA NOVEDOSA EL ALCANCE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO

Para garantizar la solvencia de las propuestas de Ordenación Territorial -y en consecuencia, Urbanísticas- no es suficiente mejorar sustancialmente la coordinación administrativa. Debe haber un cambio de mentalidad sobre lo que es Ordenación Territorial y lo que es Urbanismo y ese cambio debe reflejarse, en primer lugar, en el objeto, objetivo, contenido y determinaciones de los instrumentos de planeamiento.

En la actualidad existe una cascada jerárquica, que desciende desde la Ordenación del Territorio al Urbanismo, y también algunos instrumentos “paralelos” (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias, Plan de Ordenación del Litoral Asturiano,...) que supuestamente pertenecían al escalón de Ordenación del Territorio, pero que realmente carecen de ese carácter, ya que ignoran por completo el imprescindible marco de ordenación (económico, social, poblacional y relacional). Son áreas de gran tamaño, pero de escasa perspectiva de Ordenación.

Encabezan la jerarquía establecida las Directrices de Ordenación Territorial. Se trata de un documento de políticas territoriales que carece de una perspectiva integral por el simple hecho de que la **Ordenación Territorial** debe ser “...la **expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad**” (definición de la Ordenación del Territorio en la “**Carta Europea de Ordenación del Territorio**” de 1983, que corrige y amplía la de 1972). Esta carencia inicial de políticas regionales y, en consecuencia, territoriales se extiende a todas las figuras que desarrollan las Directrices de Ordenación Territorial. En consecuencia, muchas de ellas en vez de documentos de ordenación territorial son de ordenación sectorial: desarrollan aspectos de políticas sectoriales tales como de protección, conservación, comunicaciones, etc. o se *tiñen* de técnicas urbanísticas. **La ausencia de una clara y cohesionada estrategia regional económica, social, cultural y ecológica y su correspondiente programa, condena a cualquier documento de Ordenación Territorial a la esterilidad**, pero sin embargo tiene efectos derivados, jurídicos y otros, que agravan aún más la existencia de tales documentos por su dificultad de cumplimiento.

Supuestamente el planeamiento municipal se encuadra ya en lo que se entiende por Urbanismo, y que se desarrollaría dentro de unas coordenadas de Ordenación Territorial previamente establecidas. Pero ni la definición ni los límites entre Urbanismo y Ordenación del Territorio están bien determinados, lo que carecería de importancia burocrática (pese a ser lo burocrático tan lamentablemente importante en estos quehaceres), pero la tiene y sustancial para poder movernos con claridad en el terreno conceptual; para que, cuando pasen a intervenir los Tribunales, puedan disponer de un marco racional.

Se supone que el Plan General Municipal es Urbanismo; pero eso solo es la inercia de la Ley del Suelo de 1956, que solo concebía la ciudad y el campo. El Urbanismo se refería a la ciudad -como su mismo nombre indica-, mientras que el campo no necesitaba ni planeamiento ni ordenación. Ahora, una vez admitido que todo ello es más complicado -sobre todo en la “plurinuclear” Asturias y una considerable parte de la costa cantábrica- nos proponemos ordenar el Concejo completo y tampoco importa que no haya siquiera ciudad.

Mientras seguimos llamando al planeamiento general *Urbanismo* (lo que se ocupa de la urbe), el **modelo territorial** se ha convertido en el elemento esencial e imprescindible del Plan General de Ordenación (nótese que la referencia a *Urbana* ha desaparecido en las leyes más recientes), hasta el extremo de ser la piedra de toque para la necesidad de su Revisión.

¿Es entonces Urbanismo la *ordenación territorial* de un Municipio (porque la promueve el propio Concejo), y verdadera Ordenación Territorial la *ordenación* de dos o partes de muchos (porque la promueve la Administración Regional)?

Estas reflexiones solo pretenden mostrar el estado de abandono de los conceptos en que nos movemos. Llamamos Ordenación del Territorio a lo que es Urbanismo a lo "grande" y Urbanismo a lo que engloba la Ordenación Territorial del municipio. Al final, la Ordenación del Territorio asturiano resulta la suma de los planeamientos municipales, salvando las áreas de "interés" que se planifican aparte desde la Administración Autonómica; y creemos que **esa forma de concebir la Ordenación regional del Territorio está abocada al fracaso a no ser que se conciban dentro de una relación más intensa, amplia y compleja como son las políticas económica, social, cultural y ecológica de nuestra sociedad.**

El modelo territorial desde luego existe, tanto municipal como regionalmente; pero es espontáneo, no planificado y carente de dirección previsible.

### NUEVAS RELACIONES ENTRE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO, RECONSIDERANDO EL PAPEL DEL ACTUAL PLAN GENERAL

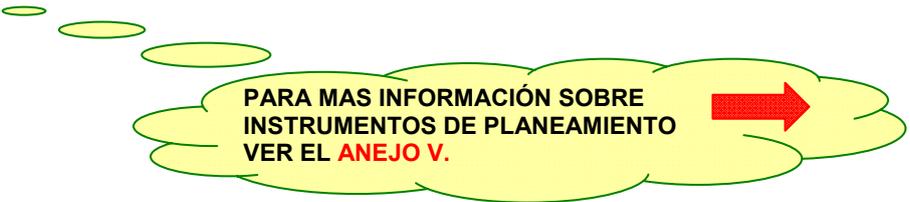
No solo ha llegado el momento sino que puede resultar tarde para el intento de devolver las cosas a su sitio y admitir que **la Ordenación del Territorio y el Urbanismo son dos conceptos que la legislación debe separar claramente**: por rango espacial, en cuanto a objetivos, técnicas, determinaciones, detalle, etc., e incluso porque los sistemas de gestión son radicalmente diferentes. Que haya Estrategias, Programas, Esquemas Directores Regionales y Planes Comarcales, Supramunicipales **y Municipales** que sean Ordenación del Territorio (*véanse las referencias en el Anejo V de este documento*), mientras que la escala del Urbanismo sea la ordenación completa en todos sus detalles - la que ahora se conoce como planeamiento de desarrollo-, pero dotándola también de una mayor amplitud de miras: la que ahora se materializa en una parte de los Planes Generales, en los Planes Parciales, Especiales, Estudios de Detalle, Parcelación o Proyectos de Urbanización.

**Desligar Ordenación del Territorio y Urbanismo dentro de lo que ahora es Plan General** resolvería la mayor parte de los problemas actuales - incluidos los burocráticos- *de elaboración casi imposible y de tramitación casi interminable*. **Definir un Modelo Territorial Municipal flexible y abierto**, pero con objetivos claros -siempre dentro del marco regional- **y aprobarlo, significaría menos revisiones, menos modificaciones y mayor claridad de conceptos y criterios**. Este sería el objetivo de lo que proponemos llamar Plan Integral Municipal.

En el escalón siguiente, el del Urbanismo, el del remate, se podrán definir instrumentos generales o parciales -a los que proponemos se denomine Planes Municipales de Ordenación Urbanística- y por supuesto, **dándole mayor protagonismo a la futura Arquitectura** que convenga para el desarrollo de esos instrumentos de detalle urbanístico. Por ejemplo, el suelo urbanizado y ya consolidado podría regularse con un documento, del mismo rango que los actuales Parciales y Especiales, titulado algo así como Plan Municipal de Ordenación Urbanística Interior. El Suelo Rural (englobando o no como piezas autónomas los núcleos de población de cualquier tipo, así como las actividades "intrusivas") debe ser objeto de desarrollo independiente, con criterios flexibles y no rígidos como hasta ahora. Los crecimientos exteriores e interiores podrán ser desarrollados en función de las necesidades, siempre dentro de los criterios marcados en el Modelo Territorial definido en el Plan Integral Municipal.

Eso nos permitiría salir del "huevo" burocrático y hablar por fin de contenidos territoriales (y de su modelo) frontalmente, y siempre desde sus bases económicas, sociales,

culturales y políticas; y desarrollados posteriormente por el Urbanismo, con sus propias técnicas y objetivos.



PARA MAS INFORMACIÓN SOBRE  
INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO  
VER EL ANEJO V.

### GESTIÓN URBANÍSTICA ACORDE A LAS NUEVAS REALIDADES

Si los fines y contenidos de la ordenación actual y sus consecuencias territoriales difieren de los que venimos repitiendo reiteradamente desde la Ley urbanística de 1956, no debería producir sorpresas que los procesos e instrumentos de los que ahora disponemos deban ser del todo revisados, tanto en su ajuste a las finalidades que se persiguen, como en su propia calidad jurídica y técnica, también perdida en un marco de rutina e inercia.

Si admitimos que el objetivo de la ordenación es actuar sobre la realidad, acomodándola a los propósitos que la sociedad se fija, nos enfrentaremos directamente con la importancia de la gestión del planeamiento. Superados los pasos precisos para actualizar el contenido e intenciones de la ordenación, en sus niveles territorial y urbano, el siguiente paso es saber cómo se traduce ese marco e intenciones en actos. Y desde esa óptica es la que acometeremos el siguiente repaso del marco ahora establecido.

### LA GESTIÓN DEBE FOMENTAR UNA ORDENACIÓN DE CALIDAD, NO CONDICIONARLA

La rigidez y complejidad del *actual sistema de gestión* induce a que la ordenación se acomode a la gestión y no viceversa. **Es incomprensible que la ordenación dependa del éxito de la gestión en vez de pensar en los espacios resultantes valorándolos, entre otros, por su confortabilidad, belleza, funcionalidad, sostenibilidad y aportaciones al conjunto en general.** Uno de los efectos de este empobrecimiento de la ordenación, es la falta de edificaciones de valor singular, hitos o simples variaciones de tipología en los nuevos conjuntos; o la imposibilidad de crear verdaderos sistemas de espacios libres y zonas verdes que cumplan la función de "*descontaminante*" natural de la atmósfera, por ejemplo, además del valor añadido al esparcimiento y al recreo.

Hay una general dejadez o desidia para enfrentarse a los casos reales, como pudieran ser las profundas diferencias entre las ciudades mayores de la región, las villas, y los pequeños núcleos, rurales o urbanos. En los casos de **núcleos pequeños o ámbitos pequeños debería tenderse a ejecutar mediante un solo instrumento todas las operaciones necesarias en términos de equidistribución** (y reparcelación, por lo tanto), **y las de solo ejecución material** (proyecto de urbanización y su costeamiento).

### DEBE FOMENTARSE LA INICIATIVA PÚBLICA

La falta de capacidad de gestión –e iniciativa- de los Ayuntamientos, unida a la fragmentación de la propiedad en Asturias, ha llevado al absurdo, pero real, abandono del *sistema de Cooperación*, dejando el Urbanismo en manos privadas y contribuyendo al encarecimiento del suelo, –salvo los casos de *expropiación* practicados generalmente por sociedades participadas como SOGEPSA-.

Al margen de crear sistemas que permitan en Asturias una mayor participación pública cuando la complejidad aconseje utilizar el sistema de Compensación, este debería desbloquearse técnicamente, introduciendo la posibilidad de reparcelación económica o una prescripción de participación en los gastos, incluida la urbanización. Se propone la creación de un nuevo sistema que podría ser llamado “*sustitución*”, en el que en lugar de expropiación pueda haber indemnización, simplemente para facilitar la tramitación y, por tanto, la actuación.

### ALTERNATIVAS MÁS FLEXIBLES A LOS ESTÁNDARES RÍGIDOS Y APROVECHAMIENTOS “UNIVERSALES”

Se podría afirmar que el modelo actual de clasificación del suelo no se ajusta a la realidad asturiana, no solo por la existencia de núcleos de población de tamaños dispares y necesidades diferentes, sino por las características del propio suelo ya edificado. La aparente simplificación de la gestión del llamado ahora Suelo Urbano No Consolidado, asimilándola a la de Urbanizables, practicada reglamentariamente en Asturias, peca del defecto burocrático más general, que es igualar lo que es diferente. **Ese modo de enfocar la cuestión puede que deje tranquilo al legislador de “despacho”, pero es seguro que destruye al público en general y -peor aún- a la ordenación de nuestro entorno.**

El Suelo Urbano No Consolidado (*en adelante*, SUNC) presenta un grado de compromiso previo diferente del *Urbanizable*, que es casi un “*papel en blanco*”; el Urbano No Consolidado, que no lo es, no soporta el reparto por aprovechamiento medio: cada tipología debería mantener su propia intensidad, y contribuir a los procesos en proporción a su rendimiento; es decir, nunca unificando el rendimiento de tipologías de diferente intensidad. La aparente remisión a la justicia distributiva universal -que realiza en este caso el aprovechamiento medio- perjudica a todos ya que, en general, las diferencias de tipología responden a la ordenación o situación anterior ya consolidada. Por otro lado, la lógica del *aprovechamiento medio* conduce a que diferentes delimitaciones de las Unidades de Actuación (diferentes ámbitos de promediación), den lugar a rendimientos muy distintos, lo que es del todo contrario a un régimen de garantías mínimas. La fijación de los estándares mínimos en suelo No Consolidado y Urbanizable es simplemente absurda. Los ámbitos “*No Consolidados*” son piezas parciales de un conjunto complejo, y no pueden acondicionarse por módulos, sino por necesidades reales. Debería prevalecer el criterio de la ordenación general, cumpliendo unos requisitos que no siempre han de ser cuantificados: criterio extensible tanto a los crecimientos previstos como a los ámbitos ya urbanizados y edificados.

No se pretende que se ceda ni menos ni más, sino mejor y de una forma más justificada y adaptada a las condiciones y necesidades específicas, tan cambiantes de unos núcleos a otros. Se están produciendo paradojas como, por ejemplo, definir el número de aparcamientos según el número de habitantes del concejo, cuando debiera ser por núcleos, y admitiendo que los problemas pueden ser muchas veces superiores en los suelos urbanos consolidados de algunas villas, etc.

En Asturias, dado el tamaño de sus núcleos urbanos y ciudades, no debe ser tan rígida la diferenciación entre los sistemas generales y los locales. Sus funciones pueden ser, muchas veces, intercambiables. Cabe vincular, o no hacerlo, con el aprovechamiento; y distinguir según a quién corresponde la ejecución. Respecto a la Administración actuante, cabría establecer una gradación de participación, ya que existen muchas situaciones mixtas. En general, en el conjunto de la ciudad, la realidad difumina y matiza muchos conceptos.

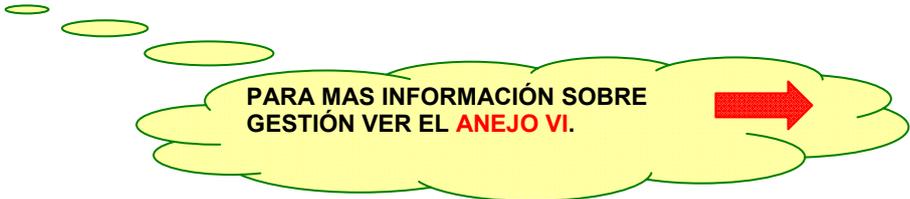
Los Núcleos Rurales deben conseguir, finalmente, su propia clasificación del suelo, ni urbana ni no urbanizable o rural, al ser suelo urbanizado, en mayor o menor grado. Son el caso extremo de conjunto menor, y deben manejarse por procesos compactos; y de nuevo, aplicando necesidades reales, y no módulos, en los aspectos de cesiones y contribuciones a la urbanización o equipamiento.

La amplitud del suelo de expansión de las poblaciones -grandes, medias o menores, donde la ordenación habría de tener una función primordial- no debería recoger, con el correspondiente nivel de compleción, horizontes más allá de 8 a 10 años. Debe reintroducirse, de todos modos, la figura de las *reservas de suelo* que, mediante instrumentos adecuados, permitan mantener fuera de utilidades no rurales algunas áreas que son la "atmósfera" implícita de lo delimitado, o su recurso futuro previsible, en términos que no producirían cambios sustanciales en el modelo territorial aprobado.

En lo que respecta a los criterios de interrelación entre los sectores llamados ahora urbanizables, sería preciso, a efectos del cálculo de su aprovechamiento y la ponderación dotacional, no limitarlo a su propio ámbito e introducir la figura de los sectores vinculados entre sí o posibilitar un desarrollo más amplio del tratamiento por subsectores. Deben suprimirse las limitaciones automáticas a los nuevos desarrollos no colindantes con núcleos actuales, y menos aún si en estos se incluyen solo los urbanos; la expansión en "mancha de aceite" no puede ser fijada reglamentariamente como la única posible, cuando ni siquiera es la más adecuada territorialmente en todos los casos. Es necesario un análisis más amplio y funcional, considerando la propia distribución presente de los servicios sobre el territorio: este aspecto del modelo territorial, como cualquier otro, no puede depender de la redacción de un artículo reglamentario (como sorprendentemente ocurre ahora).

### LA EQUIDISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

En función de los cambios planteados en este trabajo, se propone la creación de fórmulas de gestión territorial, que permitan equilibrar las cargas que producen los usos "*indeseables*" o los beneficios de los usos "*lucrativos*", evitando que algunos municipios o comarcas sean perjudicados y otros favorecidos.



PARA MAS INFORMACIÓN SOBRE  
GESTIÓN VER EL ANEJO VI.

### A MODO DE CONCLUSIÓN

Y terminamos del mismo modo que empezamos: las ideas que aporta este trabajo pretenden establecer una base de debate y de diálogo en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y su marco legal, con la participación no solo de las Administraciones Públicas, sino de ciudadanos, organismos o asociaciones y todos los que puedan estar interesados. Por tanto, la lectura no debe ser finalista, sino abierta y reflexiva, con el fin de construir los cimientos de nuestra *casa común* en la que habitamos todos. Casa que pretendemos sea confortable, funcional, bella, sostenible y en continuo desarrollo –de calidad más que de tamaño- y por tanto adaptable a los tiempos venideros.

## ANEJO I. BREVES APUNTES SOBRE EL DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ASTURIANA, DESDE EL PUNTO VISTA TERRITORIAL.

Definir el modelo territorial a nivel regional es imprescindible, y es premisa necesaria para realizar las propuestas de cara a la revisión de la legislación urbanística asturiana. **Hay que centrar los aspectos fundamentales, para saber qué futuro queremos.** Para ello, se ha analizado en primer lugar la situación en Asturias, dedicando un apartado específico a los problemas que consideramos más relevantes, y terminando el presente Anejo con las conclusiones que formulamos sobre este tema en particular.

### 1.- SITUACIÓN ACTUAL.

Asturias forma parte de la Cornisa Cantábrica, con características territoriales, de poblamiento, clima y sociedad civil similares a las de Galicia, Cantabria y el País Vasco, y bastante diferentes al resto del territorio español. Solo esta observación es suficiente para darse cuenta de la necesidad de mirar a estas comunidades con otro prisma. Si bien existen muchos puntos en común, la configuración territorial, histórica y social de cada una de ellas hace imprescindible las políticas autonómicas propias, entre ellas la territorial y urbanística.

Es un territorio alargado en línea paralela a la costa, separado de la meseta a través de la Cordillera Cantábrica. Pasa de los medios naturales de alta montaña a los costeros, caracterizados por una zona de rasa y acantilados, como modelo más frecuente, aunque mucho más próximo a la diversidad que a la uniformidad. Con estuarios de ría en todos los ríos más significativos y también cuando la orografía lo motiva, sin que exista ningún curso fluvial importante, y con la característica general de "*topografía ondulada*", escaseando los terrenos llanos –presentes en las rasas, más alguna vega extensa hacia el interior y el surco prelitoral-. El resumen sería una geografía quebrada, con abundancia de aguas superficiales y subálveas, y régimen de lluvia generoso. Es decir, un territorio propicio para la existencia de variados pequeños asentamientos dispersos y con un sistema de villas y ciudades medias distribuidas sobre antiguas cabeceras territoriales, ahora vinculadas por las vías de transporte más potentes, formando una malla, y no una ciudad en mancha continua.

Respecto a las pautas históricas, la evolución se caracteriza (al margen de buenas intenciones en otros sentidos) por la concentración de población y producción en la zona central, en perjuicio de las "alas" laterales y la zona de montaña, aunque devolviendo sobre las áreas menos pobladas el efecto de masa-crítica de actividad, para dar lugar a servicios de mayor potencia, que revierten en beneficio de los espacios aureola.

Asturias cuenta con alrededor de un millón cien mil habitantes, sin que en estos momentos se prevean crecimientos significativos. Por tanto, no existe la amenaza de que se configure una aglomeración urbana de tamaño y densidad descomunal: aunque todos los habitantes trasladaran su lugar de residencia y trabajo al **Área Central** con algunas actividades en la franja costera, no sería difícil mantener el *policentrismo* existente dentro de ella y crear un área metropolitana cómoda para vivir y que cumpla los propósitos de sostenibilidad. Pero esa imagen extrema supondría el abandono del resto del territorio y su asilvestramiento, dando por resultado un grave empobrecimiento de esta sociedad y de su medio físico.

En el caso de seguir concentrando la oferta de empleo en la **Asturias Metropolitana**, con residencia y otras actividades en lugares fuera de la misma -lo que conllevaría, por tanto, desplazarse diariamente desde la residencia al trabajo-, haría falta una gran inversión en transporte público y infraestructuras para acercar en términos de tiempo el resto del territorio al centro de Asturias.

En consecuencia, una de las principales cuestiones a las que se enfrenta Asturias -a diferencia de otro tipo de metrópolis- **es mantener el policentrismo en todo el territorio del Principado**, con cabeceras que concentren empleo, servicios, equipamientos y dotaciones y bien comunicadas con los núcleos que se pretenda sirvan de lugar de residencia y, en su caso, de trabajo. Es primordial evitar el asilvestramiento de un territorio ya "domesticado": proteger es caro; conservar usando es viable, es sostenible.

Además, una de las principales características de la sociedad actual es el *dinamismo*. Los cambios se producen a velocidades desconocidas hasta ahora y, qué duda cabe, conllevan la necesidad de reformas en la organización, costumbres y demandas territoriales. Este dinamismo exige de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo (*en adelante*, OT y U) **respuestas flexibles**, previsiones que sean capaces de dibujar escenarios adaptables a diversas exigencias, cambiantes en el tiempo. Premisas opuestas al modelo que define la legislación asturiana actual: planeamiento detallista que pretende una imagen final determinada, como si de una foto fija se tratara, con estándares, prototipos y otros similares establecidos desde las leyes y de aplicación a cualquier rincón del Principado. Modelo cuya inflexibilidad se vería reforzada con la aplicación de la nueva "Instrucción sobre normalización de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística para su incorporación al Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística y su integración en el Sistema de Información Territorial del Principado de Asturias" (publicada en el BOPA de 7 de abril de 2010), ahora no vinculante. Una iniciativa indudablemente positiva que debería **facilitar y fomentar soluciones imaginativas, dinámicas y flexibles**, pero que acaba condicionando aun más a la ordenación, con soluciones finales definitivas y rígidas.

En caso de optar por alguna alternativa que distorsione *la imagen final* planificada, el único instrumento legalmente admitido son las modificaciones y revisiones parciales del planeamiento en vigor, insuficientemente desarrollados en el **Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias** (*en adelante*, TROTU) y en el **Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias** posterior (*en adelante*, ROTU). La necesidad de adaptación a las nuevas demandas hace que su proliferación y uso indiscriminado llegue, incluso, a sustituir los modelos territoriales previstos en el planeamiento original.

No hay que olvidar que la legislación actual responde a unas condiciones de partida diferentes y ha cumplido el papel que le correspondía. Por tanto, la futura legislación puede apoyarse en experiencias anteriores, así como en los logros de la ordenación territorial y urbanística que garantizaba las cantidades de dotaciones, servicios y equipamientos demandados por la sociedad industrial y sus crecimientos urbanos (pero no siendo así en cuanto a la calidad de las nuevas urbanizaciones, que no han sabido crear ciudad). Hoy nos enfrentamos a otra problemática, la de mejorar nuestras poblaciones, crecer, pero por dentro, ocupando menos suelo y aprovechando mejor el ya urbanizado; aportar calidad a los crecimientos recientes, crear ciudad multifuncional, atractiva y eficiente. **Los nuevos problemas exigen cambios de mentalidad, globales y no parciales.**

Para ello, a diferencia de no hace muchos años, existe una base (social y material) magnífica para crear instrumentos de planeamiento flexibles y adaptables a la dinámica actual. Entre los aspectos principales que han contribuido a ello, cabe destacar los siguientes:

- a) **Conciencia social sobre la necesidad de ordenar los usos del territorio.**  
La implicación de las determinaciones de la OT y U en la vida cotidiana y la participación ciudadana a través de las informaciones públicas de los planeamientos fomentan el interés popular en la materia y en consecuencia, la formación.
- b) **Existencia de numerosos documentos de planeamiento.**  
Ello incluye tanto al Planeamiento más general como al de detalle, además de otros con alcance más territorial; todos ellos redactados desde y para Asturias. Su funcionamiento y ejecución a lo largo de más de dos décadas muestra tanto los logros como los errores cometidos.
- c) **Conciencia política de la importancia de la OT y U para los desarrollos regional y local.**  
Los representantes políticos, tanto en el ámbito regional como en el municipal, han ido adquiriendo experiencia y formación a lo largo de los últimos años.
- d) **Existencia de profesionales expertos con lugar de trabajo en Asturias.**  
Nos referimos tanto a redacción de planeamiento como a su desarrollo y ejecución.
- e) **Desarrollo de métodos mucho más efectivos de manejo de la información.**  
A estos efectos, comportaría tanto los aspectos numéricos como los gráficos. Lejos quedan los años de inexistencia de documentación cartográfica fiable, catastral o de otra índole. Hoy en día las bases permiten manejar los datos mejor y con mayor eficiencia.
- f) **Desarrollo de legislación autonómica sobre OT y U.**  
Existe amplia documentación que justifica esta afirmación, por lo que sobran las citas concretas.

A pesar de todo lo anterior, el planeamiento se sigue elaborando igual que hace años: grafiando ámbitos, más grandes o más pequeños, para determinar el régimen de usos que en ellos se aplica. Es más, las nuevas posibilidades tecnológicas han llevado a exigir mayor detalle y mayor determinación, es decir, menos flexibilidad y más intransigencia. Justo lo contrario a lo deseado.

Por desgracia, los problemas del planeamiento inevitablemente se trasladan al territorio. Al territorio como resultado, el que hemos creado para que sea nuestra casa común. De un somero análisis de los nuevos crecimientos urbanos, tanto exteriores como interiores, resulta difícil elegir algún ejemplo representativo de la mejor forma de crecer, la más lógica, la de mayor cohesión social, la que genere nueva centralidad, con una calidad urbana al menos similar a la que la ha originado. Y resulta difícil, no porque exista un elevado número de ejemplos positivos, sino por la total falta de éstos.

La ilusión puesta en los nuevos planeamientos de los años 80 ha dado resultados discontinuos y de características diversas: los crecimientos han sido puramente cuantitativos, en su mayor parte de escasa calidad urbanística y territorial y, por qué no

decirlo, arquitectónica. No obstante, han sido actuaciones rentables que han conseguido solucionar el problema más grave -el de falta de vivienda- y garantizar las cantidades necesarias de servicios y dotaciones. Sin embargo, no se han generado nuevas centralidades sino mayor dependencia de la ciudad existente y, en consecuencia, nuevas demandas de servicios y equipamientos, con una nueva movilidad que agudiza los problemas generados por el transporte privado. Las *soluciones* mediante la **creación de centros monofuncionales** (comerciales, tecnológicos, industriales, etc.) **fuera de las ciudades han conseguido segmentar todavía más el territorio**, habiendo superado los límites razonables y pertinentes dado que se ha llegado a crear urbanizaciones al margen del concepto de ciudad.

## 2.- PRINCIPALES PROBLEMAS.

### 2.1. Concentración de población en el Área Central.

Los espacios del Área Central abren posibilidades de interacción. No existe una dependencia muy marcada de un núcleo central, posibilitando la oportunidad de utilizar el policentrismo como base de esquemas de desarrollo que utilicen los espacios intermedios. También ofrecen posibilidades de servicios a León y Cantabria (potencialidad extrarregional) con la llegada del Tren de Alta Velocidad o la Autovía.

### 2.2. Nuevas demandas y tensiones en la franja litoral.

Sobre la estrecha franja costera, hay factores diversos (entre ellos, la Autovía) que generan unas nuevas demandas de uso y explotación más intensas que darán lugar a competencia e incompatibilidades en su ámbito territorial. El Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (*en adelante*, POLA) constriñe todavía más la franja. Se considera que aún hay un déficit de OT y las normas no pueden suplir éste déficit.

### 2.3. Vaciado de la Asturias rural y de las Cuencas.

Una de las causas que inciden de forma relevante en el vaciado rural es la falta de *empleo*, infraestructuras, equipamientos y servicios. En el caso de las Cuencas, a pesar de contar con infraestructuras, adolecen de espacios de calidad ambiental y paisajística que sirvan de focos de atracción de población, si bien se aprecian matices diferenciales entre ellas: así, la Cuenca del Nalón se caracteriza por un desarrollo urbano más disperso (p. ej. Langreo), perdiendo paulatinamente población; en la Cuenca del Caudal, Mieres presenta una estructura más compacta, y la pérdida de población ha sido más intensa (pese a implantaciones tales como las instalaciones universitarias, comunicaciones, etc.).

## 3.- CONCLUSIONES.

### 3.1. Hacia el objetivo de evitar el *vaciamiento del interior*.

La legislación Urbanística y de OT asturiana debe tener en cuenta este objetivo, con herramientas o políticas activas que tengan cabida en la misma, sin cerrar otras opciones futuras, y abiertas por tanto a ideas de futuro. Ahora bien, este esfuerzo no puede ser solo urbanístico, ha de formar parte del conjunto de la política regional.

Será necesario devolver a las áreas despobladas un carácter seductor o evitar la mayor concentración de población en el área central.

### 3.2. Hacia planeamientos estratégicos.

Se echan en falta planes operativos, con una base económica que los haga viables. La ley debe enfocar de tal forma sus estrategias que pueda abarcar los tres problemas:

- a) Evitar que las Alas interiores y las Cuencas continúen en un proceso de "vaciado".
- b) El Área Central, con áreas funcionales que superan a los municipios.
- c) La costa, que precisa una ordenación superior.

### 3.3. Hacia planeamientos abiertos y flexibles.

El planeamiento dirigido a crecimientos residenciales que resuelve problemas de carencias de vivienda ha quedado obsoleto; hoy los problemas son de calidad, no de cantidad, de eficacia y de multifuncionalidad, es decir, de crear espacios de convivencia.

### 3.4. Hacia estrategias de OT.

Las *actividades* a resaltar en la Ordenación del Territorio no se reducen a la residencial y serían:

- a) Residencial.
- b) Asistencial y de ocio.
- c) Productiva.
- d) Relación.

Se concluye que tanto la agricultura como la ganadería se está reorientando, por lo que podríamos afirmar desde la OT que lo agrario está en *revisión y actualización* de base económica y por tanto territorial, por lo que **sería preciso complementar esa realidad con otras actividades creadoras de empleo, que posibiliten la fijación de la población, y su bienestar en la zona rural** (debe eliminarse el término "no urbanizable"), todo ello sin pretensiones de generar estereotipos que puedan dar lugar a la confusión.

Por otra parte, **la ciudad debe ser objetivo de un modelo de convivencia**, debe expresar la forma en la que queremos relacionarnos. El Urbanismo concebido como "vivienda + vialidad" debe ser superado. Los espacios públicos, los equipamientos y servicios, no deben ser objeto de estándares, deben ser generados como los elementos ordenadores y constructores de la ciudad y del territorio. Y más en Asturias, donde el *polcentrismo* tiene un protagonismo especial.

## ANEJO II. SOSTENIBILIDAD EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO.

Que este trabajo dedique un apartado específico al desarrollo sostenible significa reconocer de antemano **“la importancia del papel que juegan la OT y el U en el proceso hacia un nuevo paradigma en el que la resolución de las necesidades sociales se realice respetando, a la vez, los ciclos vitales de la biosfera”** (*Cambio global. España 2020/2050. Programa ciudades. Hacia un pacto de las ciudades españolas ante el cambio global*).

Ante todo, es preciso subrayar dos premisas primordiales:

- a) **El planeamiento NO hace política, la aplica o la sugiere;** o dicho de otra manera, se inscribe en la política general, pero no puede sustituirla. Por tanto, el programa de necesidades sobre el crecimiento o no crecimiento, sobre el tipo de desarrollo y sus principios básicos son objeto de debate político y no técnico; pero siempre justificadamente. Sin embargo, **concretar y aplicar el modelo territorial que define la distribución de estas actividades y crecimientos, su intensidad, etc. Sí es objeto del propio planeamiento.** Son dos fases dependientes una de la otra, pero diferentes.
- b) **Los criterios de sostenibilidad no se acaban de inventar:** han estado siempre presentes en el diagnóstico, análisis y propuesta de los planeamientos territorial y urbanístico. Lo que sucede ahora es que pasan a primer plano, sustituyendo a otros primordiales en otros momentos. Igualmente se van adaptando a la vida actual, a las demandas y posibilidades actuales.

Si bien el principal objetivo estratégico del planeamiento sigue siendo conseguir una relación armónica entre actividades, sociedad, personas, medio ambiente y territorio, sin embargo las prioridades, y por tanto las tácticas, van cambiando a lo largo del tiempo. Desde sus inicios la ordenación de las ciudades y el territorio ha respondido a las demandas del momento tales como: demandas de orden público, de sanidad, sociales (dotación de viviendas para acoger la creciente población de las ciudades o resolver la demanda después de las guerras), funcionales (industrialización), económicas (desarrollo y globalización, competitividad), etc. A lo largo de las últimas décadas, los fines se centran en alcanzar unos crecimientos ordenados con aportación de dotaciones suficientes para cubrir las necesidades de la población.

Si las palabras clave hasta ahora han sido *crecimiento, equipamientos, dotaciones y movilidad*, en la actualidad, y como complemento de éstas, deben incluirse **ahorro, reutilización, eficiencia y calidad**.

La aplicación de los principios que informan la sostenibilidad implica un cambio sustancial de enfoque de modo que el medio ambiente, la reducción de impactos, la cohesión social, el ahorro y el uso racional del territorio se convierten en la base del planeamiento urbanístico. **Se trata de revisar los criterios para la resolución de las necesidades sociales, sustituyendo a la tradicional expansión urbanística indiscriminada y el consiguiente crecimiento del impacto ambiental que produce, y que supera frecuentemente la capacidad de acogida del territorio.** En el caso de España, se da además la paradoja de que la expansión urbanística muchas veces no se

corresponde con un incremento poblacional, dando lugar a un proceso de ocupación parcial, discontinuo e incoherente. Todo ello sin olvidar que **el planeamiento no debe hacer política, sino dar soluciones técnicas a estrategias políticas**, soluciones que pueden llegar a cambiar las propias políticas que las originan. Del mismo modo que el proyecto de edificio desarrolla un programa concreto ofreciendo como resultado múltiples propuestas según cada proyectista, el planeamiento puede y debe ofrecer variedad de respuestas a políticas similares, para escoger entre ellas la que mejor se ajusta a las exigencias del momento.

Como es habitual, el ritmo de los cambios -y consecuentemente de los nuevos problemas a resolver- es más acelerado que el del pensamiento (en este caso, territorial y urbanístico). Desde hace unos años la sociedad –o al menos una parte significativa- es consciente del cambio global e intenta implantar políticas que lo combatan. La edificación, el eslabón más flexible de la Arquitectura y el Urbanismo, se van adaptando a las nuevas demandas (p. ej., el **Código Técnico de la Edificación – en adelante, CTE-** establece acciones de ahorro energético, reciclaje, etc).

Sin embargo, las medidas sugeridas desde la legislación urbanística y para el planeamiento se centran en estos momentos, básicamente, en la “conservación” –en sentido estricto- medioambiental, **dejando de lado un cambio en los principios de ordenación de las ciudades y uso racional del territorio, casi quebrando el equilibrio entre necesidad de desarrollo, calidad de vida y preservación.**

### 1.- BREVE ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

En el momento de redacción de este escrito vivimos inmersos en una profunda y peculiar crisis económica e inmobiliaria. Crisis que tiene que ver con el sistema financiero, la economía real y con la problemática de los mercados de materias primas limitadas, con la peculiaridad española de coincidir con un previo y prolongado periodo de exceso en la construcción. Crisis que coincide en el tiempo con las *advertencias* del mundo científico y de los organismos internacionales sobre el desbordamiento de la biocapacidad del planeta. En otras palabras, **existe un gran desajuste entre la economía y los límites ecosistémicos del Planeta**. En este contexto surge la ocasión de contemplar **el desarrollo sostenible como recurso para superar la crisis socio-ecológica global**, y no como freno.

Por tanto, estamos en un escenario de **cambio global** en el desarrollo mundial basado en el aumento brusco del consumo de recursos vitales en los últimos 50 años. Este aumento provoca el agotamiento de los recursos existentes, por lo que deja una elevada Huella Ecológica (*en adelante, HE*) e influencia en los gases de efecto invernadero (*en adelante, GEI*), cuya afección más visible se observa en los procesos que nos llevan al **cambio climático**.

Al cambio global debe haber una respuesta global, un **urgente cambio global de mentalidad**. Las diferentes fuentes coinciden situando el plazo límite, si no se produce un *cambio global de actitud*, en el año 2050.

Desde el punto de vista territorial, la realidad actual se caracteriza por la pérdida del *lugar* como espacio y acontecimiento identificable, fruto de las tradiciones, que se ve anulado por un creciente fenómeno de *homogenización* de los espacios y modos sociales. Aumentan los denominados por Augè “*no-lugares*” (autopistas, aeropuertos, hipermercados, grandes hoteles...). El territorio está sembrado de lugares *temáticos* e

idénticos (parques de ocio, parques comerciales, centros de negocios, nudos de transporte), conectados por autopistas y carreteras, situados en contextos geográficos muy dispares. **La consecuencia es una ocupación difusa e intermitente del territorio que supone un elevado consumo de todos los recursos disponibles**, incluido el suelo.

Esta nueva realidad sitúa como **prioridad la cuestión de la *evaluación de la sostenibilidad*** del modelo actual.

**No se trata de parar el desarrollo, sino de llevarlo a cabo razonable y equilibradamente**, de forma que permita aumentar el empleo, el confort y el nivel de vida de la población actual y futura.

La sostenibilidad de las ciudades y territorios es una parte sustancial de la del conjunto del Planeta, con especial acento en sus zonas más pobladas; es un problema general (de emergencia) y debe conducir a un cambio de los modelos energéticos, de mentalidad y de época, como claves de razonable supervivencia, para evitar la trayectoria alarmante que ahora seguimos.

Según fuentes de la Dirección de la Energía de la Unión Europea, en los albores del nuevo siglo XXI, al sector de la Edificación en Europa le corresponde el 40% de la energía final, el 50% del consumo de los recursos naturales, entre el 15-20% del consumo de agua y cerca de ¼ de emisiones de GEI. Si incluyéramos la industria específica de materiales de construcción (cerámica, vidrio, aluminio y otros), más el transporte a obra, el consumo de energía final se trasladaría del 40% al 50% e, igualmente, variarían al alza el resto de los datos expresados.

Otros datos provenientes del Observatorio de la Sostenibilidad de España indican que si construyéramos hasta el 2030 de modo similar a los últimos 10 años, la HE será equivalente en superficie a 2 Españas. En EE.UU. se afirma que si en el mundo se concibieran y construyeran las ciudades siguiendo su propio modelo, precisaríamos entre 3 y 4 planetas.

El camino recorrido no parece el indicado. **Estos parámetros tan escalofriantes deben hacernos reflexionar y orientarnos a actuar para cambiar el modelo de construir y usar la ciudad.**

A continuación vamos a hacer un repaso a determinadas estrategias europeas y estatales, para concluir este apartado con una evaluación de la situación en Asturias en relación con esta materia.

### 1.1. Estrategias europeas.

Siguiendo los principios del *Informe Brundtland*<sup>1</sup>, *el desarrollo sostenible es un tipo de desarrollo que responde a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de responder a las suyas*, lo que significa, en otras palabras, **procurar que el crecimiento actual no ponga en riesgo las posibilidades de las generaciones futuras o su propia vida.**

---

<sup>1</sup> "Nuestro futuro común". Informe publicado en 1987, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por la Asamblea General de la ONU, y presidida por Gro Harlem Brundtland.

La Unión Europea establece una **estrategia a largo plazo** que **COMBINA LAS POLÍTICAS** para el desarrollo sostenible **DESDE EL PUNTO DE VISTA MEDIOAMBIENTAL, ECONÓMICO Y SOCIAL**, con el fin de mejorar de forma sostenible el bienestar y las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras.<sup>2</sup>

Los objetivos incluidos en la **Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001** se concretan en siete áreas prioritarias o retos:

- a) Cambio climático y energía limpia.
- b) Transporte sostenible.
- c) Consumo y producción sostenibles.
- d) Conservación y gestión de los recursos naturales.
- e) Salud pública.
- f) Inclusión social, demografía y flujos migratorios.
- g) Pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo sostenible.

Es evidente que los cuatro objetivos clave y los siete retos de la Estrategia Europea tienen influencia, en mayor o menor grado, sobre la OT y el U. Una interpretación simplificada basada solo en uno de estos objetivos pone en peligro la propia estrategia. Se recuerda que, de hecho, la edificación en Europa consume el 40 % de la energía y el 50% de los recursos naturales; desde el comienzo de la obra hasta la

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión, de 15 de mayo de 2001, «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)» [[COM \(2001\) 264](#), final.

#### **EXTRACTO DE LA DECLARACIÓN SOBRE LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

*Conclusiones de la Presidencia DOC 10255/05 CONSEJO EUROPEO DE BRUSELAS 16 y 17 DE JUNIO 2005*

*El Desarrollo Sostenible, enunciado en el Tratado, constituye un objetivo fundamental de todas las políticas de la Comunidad Europea. Su objetivo es la mejora continua de la calidad de vida de los habitantes del planeta y de las futuras generaciones. Se trata de preservar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en todas sus formas. Se basa en los principios de democracia y en el respeto de la ley y de los derechos fundamentales, incluidas la libertad y la igualdad de oportunidades. Garantiza la solidaridad entre los actuales habitantes y con las generaciones futuras. Trata de fomentar una economía dinámica con un alto nivel de empleo y educación, de protección de la salud, de cohesión social y territorial y de protección del medio ambiente en un mundo seguro y en paz respetando la diversidad cultural.*

*Para alcanzar estos objetivos en Europa y en el mundo, la Unión Europea y sus Estados miembros se han comprometido a perseguir y respetar, solos o con sus socios, los siguientes objetivos y principios:*

##### **Objetivos clave**

##### **PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL**

*Salvaguardar la capacidad de la Tierra para sustentar la vida en toda sus formas, respetar los límites de los recursos naturales del planeta y garantizar un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente. Prevenir y reducir la contaminación medioambiental y fomentar la producción y el consumo sostenibles para romper el vínculo entre crecimiento económico y degradación.*

##### **COHESIÓN E IGUALDAD SOCIAL**

*Fomentar una sociedad democrática, socialmente incluyente, cohesionada, sana, segura y justa que respete los derechos fundamentales y la diversidad cultural, que ofrezca las mismas oportunidades para todos sus miembros y combata la discriminación en todas sus formas.*

##### **PROSPERIDAD ECONÓMICA**

*Fomentar una economía próspera, innovadora, rica en conocimientos, competitiva y respetuosa con el medio ambiente que garantice un alto nivel de vida con pleno empleo de alta calidad en todo el territorio de la Unión Europea.*

##### **CUMPLIR CON NUESTRAS RESPONSABILIDADES INTERNACIONALES**

*Favorecer el establecimiento y defender la estabilidad de instituciones democráticas en todo el mundo, basadas en la paz, la seguridad y la libertad. Contribuir de forma activa al desarrollo sostenible del planeta y garantizar que las políticas internas y externas de la Unión Europea son coherentes con el desarrollo sostenible del planeta y se ajustan a los compromisos internacionales.*

muerte o derribo del edificio -es decir, su vida útil- es la que demanda energía, consume recursos naturales y produce emisiones líquidas, sólidas y gaseosas contaminantes.

### 1.2. Estrategias estatales.

El 23 de noviembre de 2007 se aprueba el documento de **Estrategia Española de Desarrollo Sostenible** (*en adelante*, EEDS). Al igual que la Estrategia Europea insiste en las dimensiones económica, social, ambiental y global del desarrollo sostenible. Fija como objetivos:

- a) Garantizar la prosperidad económica.
- b) Asegurar la protección del medio ambiente.
- c) Evitar la degradación del capital natural.
- d) Fomentar mayor cohesión social.
- e) La contribución solidaria a los países más desfavorecidos

Aparentemente, como ya se ha indicado con anterioridad, parece insistirse en la conservación medioambiental, dejando de lado un cambio en los principios de ordenación de las ciudades y uso racional del territorio, aun cuando algo se apunta en este último sentido.

También en noviembre de 2007 se aprueba la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia *Horizonte 2012*, en la que se presentan una serie de medidas para mitigar el cambio climático, y la consecución de consumos energéticos compatibles con el desarrollo sostenible. En ese mismo año, el Gobierno español aprobó un "Plan de Medidas Urgentes contra el cambio climático", que deberían ser complementadas con las que aprueben las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, para hacer efectivos los citados objetivos.

### 1.3. Óptica desde Asturias.

Según diferentes fuentes el indicador global más interesante para una valoración integrada del desarrollo sostenible es la *huella ecológica (HE)*, que se mide en superficie.

En el cuadro que figura a continuación se recoge la situación de la HE en las diferentes Comunidades Autónomas, y su variación entre los años 1995 y 2005.



## SITUACIÓN REGIONAL

COMUNIDAD AUTÓNOMA	HUELLA ECOLÓGICA		BIOCAPACIDAD		RELACIÓN HUELLA/BIOCAPACIDAD		VARIACIÓN 1995/2005
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	
Andalucía	4,81	5,63	2,16	2,02	2,2	2,8	25
Aragón	6,06	7,25	6,67	6,60	0,9	1,1	21
Asturias (Principado de)	5,70	6,74	2,23	2,93	2,6	2,3	-10
<b>Baleares (Illes)</b>	<b>4,78</b>	<b>5,91</b>	<b>1,30</b>	<b>1,04</b>	<b>3,7</b>	<b>5,7</b>	<b>55</b>
Canarias	4,21	5,11	0,59	0,49	7,1	10,4	46
Cantabria	6,08	7,02	2,99	4,44	2,0	1,6	-22
Castilla y León	4,84	5,75	6,97	7,87	0,7	0,7	5
Castilla - La Mancha	5,26	6,45	8,74	8,21	0,6	0,8	31
Cataluña	5,49	6,43	1,12	1,05	4,9	6,1	25
Comunidad Valenciana	5,56	5,94	0,96	0,82	5,8	7,2	25
Extremadura	4,81	5,50	6,74	7,10	0,7	0,8	9
Galicia	5,49	6,64	3,72	4,40	1,5	1,5	2
<b>Madrid (Comunidad de)</b>	<b>5,58</b>	<b>6,75</b>	<b>0,37</b>	<b>0,34</b>	<b>15,1</b>	<b>19,9</b>	<b>32</b>
Murcia (Región de)	5,73	6,05	1,84	1,55	3,1	3,9	25
Navarra (Comunidad Foral d	6,27	6,96	4,73	4,37	1,3	1,6	20
País Vasco	6,38	6,48	1,18	1,20	5,4	5,4	0
La Rioja	6,54	6,54	3,86	4,00	1,7	1,6	-4
Ceuta	4,98	5,87	0,14	0,14	35,6	41,9	18
Melilla	4,92	5,80	0,16	0,15	30,8	38,7	26
<b>ESPAÑA</b>	<b>5,37</b>	<b>6,40</b>	<b>2,73</b>	<b>2,43</b>	<b>2,0</b>	<b>2,6</b>	<b>34</b>

28

En el caso asturiano este indicador, al contrario de lo que a simple vista puede parecer, es elevado, fundamentalmente por sus actividades industriales contaminantes; pero la realidad es que *Asturias está en deuda ecológica*. Según estos resultados, los españoles consumen y contaminan casi tres veces por encima de su capacidad biológica. Así, cada habitante usa y contamina los recursos de 6,4 hectáreas (huella ecológica), mientras que la biocapacidad del territorio es de 2,43 hectáreas. En general, los peores índices los registran aquellas regiones sometidas a mayor actividad social-económica y, en consecuencia, urbanística, encabezando la lista la Comunidad de Madrid, Canarias y la Comunidad Valenciana. Asturias consume y contamina 2,3 veces por encima de su capacidad biológica. Aunque parezca que existe una evolución favorable, la disminución que se aprecia comparando los datos de 1995 con los de 2005 puede estar relacionada más bien con circunstancias tales como la disminución de la actividad minera, el cierre de algunas industrias o la desaparición de ayudas a las mismas, y **no tanto con una planificación territorial enfocada a elevar la calidad de vida disminuyendo la huella ecológica**.

En consonancia con los pronunciamientos acordados en el ámbito internacional, que fueron asumidos en diversas resoluciones e iniciativas europeas –trasladadas a su vez al ordenamiento jurídico español–, y también debido a la urgencia de actuar en la Comunidad Autónoma, el Gobierno del Principado de Asturias aprobó en Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2002 una **Declaración Institucional por el Desarrollo Sostenible**.

En desarrollo de dicha Declaración, la Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación publicó en mayo de 2008 la **Estrategia de Desarrollo**

**Sostenible del Principado de Asturias (en adelante, EDSPA).** Tal y como se reconoce en este documento "...el desarrollo sostenible conlleva dos ideas principales:

- a) Que tiene unas dimensiones social, económica y medioambiental que hay que evaluar profundamente e interrelacionar de manera exhaustiva.
- b) Que la generación actual tiene obligaciones frente a las generaciones futuras."

Y más adelante sigue:

"...Por todo ello una política de desarrollo sostenible debe establecer sus objetivos no en términos de producción (oferta) sino en términos de consumo (demanda), siendo esta la adecuada para satisfacer las aspiraciones de calidad de vida del ciudadano presente y futuro."

Algo que ya se viene diciendo con carácter general en los Documentos de Bruselas. Lo cual, traducido al planeamiento, implica **reservar suelo para todas las actividades previstas** (residenciales, industriales, servicios, agrícolas, ganaderas, de recreo, etc.) aunque sin entrar en el tema de los márgenes de cantidad respecto de la demanda aparente, ni a la proporción entre nuevo consumo de suelo e intervención en el tejido edificado. La tabla que se inserta a continuación recoge un breve análisis de las consecuencias de la EDSPA sobre el planeamiento y la legislación que lo rige, por lo que analiza discriminadamente los objetivos, metas y actuaciones en relación con los mismos:

Clave	Actuaciones	Influencia sobre la OT y el Urbanismo
<i>Equilibrio Territorial</i>	Necesidad de una ocupación equilibrada del territorio.	Las actuaciones previstas en este capítulo afectan de manera indiscutible a la OT y el U en su totalidad, si bien en algunas de ellas se ha demostrado que son difíciles de llevar a cabo -como es el tema de salud-, y que precisan una cierta concentración. Pero hay que advertir que sin <i>empleo</i> no se pueden frenar los movimientos migratorios hacia la Asturias Metropolitana; y desde esa óptica, las edificaciones con destino al sector terciario habrán de ser muy importantes y ello afecta de plano a las políticas urbanísticas y de O.T. Y para que estas políticas sean eficaces tienen que venir precedidas de otras de ámbito regional (que incluya las locales y nacionales) que emanarían del Gobierno del Principado. Conviene recordar que los Planes Urbanísticos y Territoriales solo serán útiles si desarrollan políticas concretas, de lo contrario, más que ayudar podrían entorpecer las políticas de desarrollo regional. Esta aparente controversia no lo es, y es muy importante tenerla en cuenta si se pretende alcanzar la eficacia de estas políticas que aquí analizamos.
	Puesta en marcha de proyectos o iniciativas en torno a objetivos territoriales de ámbito supramunicipal, ajustado al modelo de villa-comarca.	
	Inversiones en transporte colectivo parejas a las de nuevas infraestructuras de comunicación fomentando la movilidad sostenible: "...accesibilidad equivalente en las distintas partes de Asturias y la integración, cohesión y complementariedad territorial de las zonas occidental, oriental y central de la región, ahondando en el concepto de Ciudad Región."	
	Políticas de salud y cohesión social y, sobre todo, de empleo que aspiren a la prestación equivalente de servicios y de oportunidades en el conjunto de Asturias.	
	"Hacer llegar a todos los rincones de Asturias los recursos sociales necesarios para que las personas en riesgo de exclusión no se trasladen buscando los recursos que les ofrecen las ciudades."	
"Como <i>elementos clave</i> para avanzar hacia el equilibrio territorial sobresalen, por último, los instrumentos de Ordenación del Territorio, desde las Directrices de Ordenación Territorial hasta los Planes de Ordenación, pasando por los Planes Territoriales Especiales, las Estrategias Territoriales y los Programas de Actuación Territorial."		
<i>Cohesión Social</i>	Reorientar la política educativa en la dirección de más enseñanza personalizada, mejor organización pedagógica de los centros y optimización de los recursos	De las actuaciones previstas en este capítulo, algunas afectan de manera directa a la Ordenación del Territorio y

	<p>humanos y materiales.</p> <hr/> <p>Poner en el mercado de la vivienda "una oferta variada que se adapte a las múltiples formas de convivencia de nuestra sociedad (personas mayores, personas que viven solas, familias monoparentales, etc.), con sistemas flexibles que vayan evolucionando y adaptándose a necesidades y hogares cambiantes (programas de vivienda no rígidos, ampliación del parque de viviendas en alquiler). Tampoco ha de olvidarse el entorno de la vivienda y la necesidad de que los tejidos residenciales sean heterogéneos y estén formados por la máxima diversidad de hogares y de niveles de renta, condición básica para evitar la segregación espacial y procurar la cohesión social."</p> <hr/> <p>Profundizar en la modernización y diversificación del tejido productivo regional...</p> <hr/> <p>Favorecer que todos los ciudadanos dispongan de adecuadas oportunidades tanto para el acceso como para el disfrute de viviendas en propiedad o en alquiler.</p>	<p>al Urbanismo: a modo de ejemplo, la eliminación de barreras arquitectónicas, tejidos residenciales con diversidad de hogares y de niveles de renta y la diversificación del tejido productivo industrial, entre otros.</p>
<i>Salud</i>	<p>Planteamiento del futuro del sistema de salud asturiano en términos de sostenibilidad, aprovechando el revulsivo que supone la construcción del nuevo Hospital Universitario Central de Asturias.</p> <hr/> <p>Garantizar la accesibilidad de todos a todas las fases de los cuidados de salud, con especial hincapié en aquellos colectivos más vulnerables por su condición, su ámbito geográfico de procedencia o su etnia.</p> <hr/> <p>Incorporar el criterio de salud a las diferentes políticas sectoriales, en el afán de vivir en un entorno sano y seguro ...</p> <hr/> <p>Crear la Red Asturiana de Municipios por la Salud, y estimular la incorporación a ella, antes de 2011, de todos los municipios de la región.</p> <hr/> <p>Promover estilos de vida saludables, y facilitarlos a través de medidas incorporadas a la planificación sectorial, a la vista de que los problemas de salud que causan una mayor morbi-mortalidad en nuestro entorno están en gran medida vinculados con estos comportamientos.</p>	<p>A tener en cuenta que en el tema de salud influyen: la calidad del medio físico, la utilización de pesticidas en la agricultura, la contaminación marina, etc. Es preciso reducir estos riesgos. Para crear un entorno saludable desde el planeamiento se podrían tomar medidas como, por ejemplo, para facilitar la práctica del deporte y disminuir la contaminación (atmosférica, acústica, visual, etc.).</p>
<i>Agua</i>	<p>Proteger los recursos hídricos existentes y los ecosistemas acuáticos y su entorno, así como las características naturales generales que les son propias.</p> <hr/> <p>Garantizar el abastecimiento y la calidad de las aguas suministradas, asegurando, en el marco de la sostenibilidad, los usos y demandas actuales y futuras, racionalizando los consumos de agua, y distribuyendo equitativamente los costes del sistema.</p> <hr/> <p>Proteger el litoral asturiano y los cauces fluviales de los efectos negativos de las emisiones de vertidos no depurados, mejorando la calidad de sus aguas y posibilitando los usos actuales y futuros que les son propios.</p> <hr/> <p>Extender el sistema de saneamiento y depuración de las aguas residuales a toda la región, así como adecuar los sistemas de depuración existentes y las nuevas infraestructuras a los estándares de calidad exigibles para la sostenibilidad.</p> <hr/> <p>Garantizar que la incorporación de las aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento se realice de forma que no merme el correcto funcionamiento de los mismos y que las aguas receptoras de los efluentes finales cumplan los objetivos de calidad previstos.</p>	<p>La vinculación del planeamiento a las actuaciones previstas en este capítulo es directa y, entendemos, sobran los comentarios.</p>
<i>Atmósfera</i>	<p>Asegurar la reducción de emisiones a la atmósfera y mejorar la calidad del aire, en beneficio de la salud de las personas y los ecosistemas naturales.</p>	<p>Qué duda cabe que las decisiones de ordenación territorial y urbanística podrán favorecer la reducción de las</p>

	Prevenir y luchar contra la contaminación acústica, por entender que el ruido es un serio problema de salud pública y una amenaza para la convivencia ciudadana.	emisiones a la atmósfera: fomento del transporte colectivo o individual no contaminante; fomento de actividades menos contaminantes y emplazamientos adecuados para las que lo son, favoreciendo la absorción por un entorno adecuado, etc.
<i>Residuos</i>	Reducir residuos, fomentar el reciclado, gestión segura y adecuada de los residuos finales.	De las actuaciones previstas en este capítulo las referidas a las instalaciones de COGERSA, a la mejora de las infraestructuras de gestión de los residuos en núcleos urbanos y la reutilización de residuos entre las industrias tienen relación con la Ordenación del Territorio y al Urbanismo, entre muchas otras no tan directas.
<i>Suelos</i>	<p>Promover la gestión sostenible del suelo, teniendo en cuenta sus funciones ecológicas y su repercusión para la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de la vida humana.</p> <p>Mantener el principio de precaución a la gestión de los suelos, teniendo en cuenta su amplísimo plazo de formación y que los daños que se le producen pueden tardar tiempo en percibirse.</p> <p>Considerar al suelo en la planificación urbanística como un bien limitado y, dadas las particulares características orográficas regionales, escaso, en aras a la ubicación de infraestructuras y la construcción; digno por tanto de la mayor protección y racionalidad en su utilización.</p>	La influencia más que directa, es vinculante.
<i>Biodiversidad</i>	<p>La meta principal pretende consolidar la diversidad biológica y paisajística alcanzando el equilibrio entre su conservación y su uso sostenible.</p> <p>Los objetivos específicos se centran en el mantenimiento de la biodiversidad, la conservación y uso sostenible de los ecosistemas costeros y marinos, el máximo de beneficios y servicios procedentes de los montes y la conservación de los recursos y las formas de explotación agroganadera autóctonas.</p>	Entre las actuaciones previstas en este capítulo destacan las dedicadas a la conservación, ampliación de reservas y creación de corredores ecológicos, así como la extensión de los espacios protegidos, siempre ecológicamente relacionadas con el marco económico y social de su entorno, para dar lugar a decisiones de planeamiento equilibradas, lo que obliga a una interrelación y a una coordinación necesarias siendo el planeamiento Urbanístico y Territorial uno de los instrumentos más eficaces a tales fines.

De este análisis se deduce una clara voluntad de distribuir las actividades -de manera complementaria y según la capacidad de acogida o carga de cada zona- por todo el territorio asturiano **reforzando el concepto de Ciudad-Región**, mejorando el transporte público (complementado por el privado) por carretera para poder garantizar la ansiada accesibilidad similar para todos, dotando de servicios y equipamientos todo el territorio, evitando la contaminación, protegiendo el patrimonio natural y garantizando un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Nosotros añadiríamos aquí el factor **empleo**, por considerarlo esencial para el mantenimiento de la población.

Objetivos todos ellos encaminados a garantizar el desarrollo sostenible e indudablemente positivos, pero difícilmente compatibles entre sí o, cuando menos, que exigen unos estudios detallados y planteamientos muy imaginativos para compaginarlos.

Conseguir el **equilibrio** en un territorio de las características del Principado de Asturias, cuya población se concentra en la **Asturias Metropolitana** o el **Área Central** -donde se suman las actividades social y económicamente más atractivas así como los servicios y equipamientos más cualitativos- exige un gran esfuerzo social, económico y político que permita devolver a las áreas despobladas un carácter seductor que atraiga las actividades

y, a la vez, posibilite la protección demandada, la no contaminación y la concentración de usos intensivos. Está claro que **conseguir la sostenibilidad del desarrollo en Asturias no es tarea fácil y debe resolver las múltiples contradicciones que existen** (pequeños núcleos dispersos por todo el territorio con pérdida de población y concentración de las actividades atractivas en el Área Central contra una difícil comunicación superpuesta a una topografía accidentada y elevados valores naturales y culturales; equilibrio territorial contra disminución de desplazamientos, etc.), optando por las mejores opciones desde el punto de vista del equilibrio social, económico y territorial.

Desde el COAA se considera **indispensable y necesario un análisis en profundidad y realista del modelo territorial asturiano**. El anterior equilibrio poblacional entre el centro y las alas (hasta mediados del S.XX) ha desaparecido. Hay que **ordenar y optimizar el proceso** desde el conocimiento de su realidad, de lo contrario parece que se pretendería un traslado forzoso de la población, cuando lo que se busca es el reequilibrio o un nuevo equilibrio.

De momento, **parece difícil conciliar los principios del EDSPA con algunas determinaciones del ROTU**. Por ejemplo, en cuestión de equilibrio territorial la estrategia de desarrollo sostenible aboga por dotar a los núcleos de centros de salud, servicios y equipamientos que con los actuales modelos de gestión deben ser financiados con fondos públicos, no referenciados en el documento; todos ellos exigen ciertos niveles de concentración para ser rentables, niveles que se ven limitados por las fronteras al crecimiento de los núcleos rurales. Otro ejemplo es el fomento en la EDSPA de la implantación de las modernas actividades ganaderas y agrícolas, actividades que conllevan una elevada demanda de transporte, tratamiento de residuos, servicios, equipamientos, etc. que choca frontalmente con el tratamiento del actual Suelo No Urbanizable (*en adelante*, SNU) previsto en la legislación asturiana.

Entre las "Claves para avanzar hacia la sostenibilidad" destaca el primer objetivo específico, consistente en:

"Progresar en la integración de los pilares o variables de la sostenibilidad (económica, social, ambiental) en el convencimiento de que solo la actuación simultánea en todos produce verdadero desarrollo sostenible, más allá de las relaciones bilaterales que puedan establecerse entre algunos de ellos."

Conviene no olvidarse de este objetivo desde la óptica del Urbanismo y, más aún, desde la de la Ordenación del Territorio. La legislación debe reflejarlo para evitar que se produzca un distanciamiento entre la Ordenación del Territorio, el Urbanismo, y el Medio Ambiente. Nosotros afirmamos que **no todo lo que está fuera de las ciudades, y su sostenibilidad, es Medio Ambiente**.

Entre las actuaciones que desarrollan los objetivos de las "Claves..." se encuentra la de "Elaborar Guías o Manuales, temáticos (Urbanismo, edificación y construcción, agricultura, transporte, eficiencia energética,...) de **Buenas Prácticas** que ejemplifiquen actuaciones, propongan criterios de ejecución desde una perspectiva integradora y capaciten a los diferentes sectores administrativos y ciudadanos en general para intervenir activamente en la sostenibilidad del desarrollo."

Una iniciativa que merece ser desarrollada y que debe ser incentivada desde la propia legislación y que, desgraciadamente, pasado suficiente tiempo desde la aprobación de la EDSPA no ha sido llevada a cabo.

En **conclusión**, la Estrategia de Desarrollo Sostenible del Principado de Asturias identifica 26 políticas individualizadas suscritas a cada una de las Consejerías del Gobierno Regional. **Sorprendentemente entre éstas NO figuran el Urbanismo y la Ordenación del Territorio que, sin duda alguna, integran o influyen y de ellas dependen un gran número de las que figuran en la tabla como, por ejemplo, Infraestructuras, Comunicaciones, Vivienda, Transportes, Prevención y Restauración Ambiental, etc.**

## 2.- LEGISLACIÓN Y PLANEAMIENTO.

Del análisis realizado en otros apartados de este trabajo se desprende el diagnóstico sobre la actual situación de la legislación autonómica y estatal. **La necesidad de coordinarlas es evidente.**

Igualmente queda patente que la prioridad de toda actuación en la actualidad debe ser la **sostenibilidad**. Para ello la legislación deberá abrir un campo de acción que permita a las técnicas urbanísticas los siguientes objetivos:

- a) **Minimizar el despilfarro** (reducción de los excesos de crecimientos mediante consumo injustificado de suelo y evitar el asilvestramiento del territorio, entre otros).
- b) **Aumentar la eficiencia ecológica pasiva de las ciudades**, mediante la creación de espacios urbanos confortables que apenas consuman energías, y la mezcla de usos evitando el "monocultivo"; redes viarias, zonas verdes, de equipamientos, etc..., propiciando que la futura edificación sea más eficiente energéticamente - ventilación cruzada, el soleamiento, etc.-; transporte eficiente, y otros similares).
- c) **Aumentar la eficiencia ecológica activa**: revisar los sistemas colectivos de abastecimiento, incluir las energías renovables, etc.

En el comienzo del proceso de elaboración de cualquier planeamiento deberían tenerse en cuenta estos aspectos.

Asimismo, parece necesario establecer **mecanismos legales que garanticen que el planeamiento sostenible sea atractivo desde todos los puntos de vista**. Si la conservación (y no solo protección) es necesaria como contrapartida a las actividades intensivas para garantizar el equilibrio ecológico, debería posibilitarse, por ejemplo y dicho en términos generales, la *compra, venta o cesión de capacidad de acogida o carga* para ser vinculada a determinadas actuaciones necesarias para el desarrollo que superen el límite de los indicadores de sostenibilidad y para garantizar el equilibrio territorial. En otras palabras, **debe haber gestión** dirigida a garantizar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad. Si, por el contrario, el *desarrollo sostenible* solo implicase gastos y medidas correctoras que encarecen las actuaciones, se produciría una contradicción entre concepto y aplicación.

La actual legislación de Suelo en el Principado dista mucho de todo lo anterior, ya que en su artículo 56 regula la Evaluaciones de Impacto, pero de una forma muy limitada, muy alejada de estas cuestiones. El ROTU se centra algo más en la cuestión, pero lo hace solo desde el punto de vista medioambiental. Desarrolla las Evaluaciones de Impacto e incluye, en el artículo 90, la Evaluación Ambiental de Planes y Programas, a la que se

debe someter, entre otros, el Plan General. Pero a nuestro juicio este modo de enfocar la cuestión ya es obsoleto. El ROTU es obsoleto y el TROTU también precisa ser revisado.

Se debe realizar al efecto, según el artículo 91 del ROTU, un Informe de Sostenibilidad Ambiental, cuyo contenido (para el caso de Plan General de Ordenación; *en adelante*, PGO) figura en el artículo 180 del ROTU, relativo al Estudio de Diagnóstico Ambiental. Pero ello padece de dos principales defectos:

- a) **Reduce la evaluación del planeamiento desde el punto de vista de la sostenibilidad a una única vertiente, la medioambiental, dejando de lado la social, la económica, la cultural, la arquitectónica y la propia urbanística;** lo que significa una lectura sectorial, lejos de la imprescindible visión de contexto general. (Se destacan, como ejemplos de ello, el Plan de Ordenación del Litoral o los Planes Territoriales Especiales del Alto y Medio Nalón, del Narcea, y del Sistema Territorial de Espacios Libres del Área Central de Asturias - ahora en redacción - y todos ellos promovidos desde el Principado, así como todos los planeamientos, generales o de desarrollo, sometidos a Informe Ambiental.)
- b) **Induce a una duplicidad en la información:** el ROTU y, en consecuencia, los contratos para la redacción de planeamientos exigen un contenido mínimo de la Memoria Informativa del Plan que incluye el Diagnóstico Ambiental, y de otra parte, el Documento de Referencia también demanda la misma información.

Dado que el *análisis y diagnóstico* han sido desde siempre una necesidad para hacer planeamiento y, por tanto, parte de la Memoria Informativa, **el contenido del Informe, que proponemos se llame, de Sostenibilidad debe centrarse en la evaluación de los efectos de la ordenación propuesta, el cumplimiento de los indicadores oportunos – de carácter social, económico, cultural, ambiental y ecológico, territorial y urbanístico- y las medidas correctoras y su viabilidad.**

En consecuencia, cabría integrar en sus apartados -como reclaman diversas organizaciones ecologistas- los criterios de *desarrollo sostenible* territorial y urbano, basados en las vertientes social, económica y medioambiental, y las estrategias que conllevan al efecto.

El problema ahora no es tanto preservar el medio -desde una visión reduccionista, sesgada y parcial- como **replantarse el equilibrio general entre lo que consumimos y producimos, y lo que es posible obtener para sostener la racionalidad de conjunto.** Hay que establecer la diferencia entre un conservacionismo inmovilista y la racional evaluación de las posibilidades como marco de las acciones. No se trata de conservar las cosas como están, o estuvieron, sino de **gobernar** potentes cambios: primero, de los modos de producir y consumir, del modo en que se produzca la acción humana; y segundo, de sus consecuencias sobre el medio, que no seguirá igual de ningún modo, sino que evolucionará también -como nunca ha dejado de hacer-, tratando el planeamiento de influir, en la medida de lo posible, para que sea en una dirección favorable.

Independientemente de quién sea el responsable de la elaboración del **Informe de Sostenibilidad**, debe haber un Órgano facultado para evaluar el contenido del mismo, que podría, eventualmente, depender del "Consejo..." al que hacemos referencia en el Anejo IV del presente Documento. Además, debería ser eficiente y reflexivo, y no una mera reunión de representantes de las Administraciones afectadas; ha de funcionar con

aportaciones activas, que elaboren la evaluación correspondiente y den lugar, como resultado, a un único documento común. **Objeto de su evaluación debe ser la sostenibilidad de la ordenación propuesta y no las políticas que desarrolla.** Éstas deben ser objeto de debates anteriores.

La lectura de los documentos legales, incluida la EDSPA, deja patente el *agujero* que existe sobre la aplicación del término sostenibilidad referido al Urbanismo y la Ordenación del Territorio, que tendrá que depender, por el momento, de la capacidad de **valoración que a este aspecto introduzcan los equipos técnicos redactores de planeamiento.** No se trata de limitarse a introducir en las ciudades algunos elementos aislados como carriles bici, transporte público, edificaciones bioclimáticas o similares; **se trata de diagnosticar el conjunto del territorio o ciudad para que la ordenación colabore a reducir las huellas ecológicas y de carbono,** mediante el impulso de distintas medidas, tales como impulsar el ahorro de energía y la producción de energías limpias, garantizar la preservación de la biodiversidad, el suelo y el paisaje en equilibrio con el desarrollo que garantice la mejora de la calidad de vida y la cohesión social, mejorar la calidad del aire, reducir el consumo de agua e integrar el ciclo materiales-residuos, y otras....

**Las herramientas para lograr estas metas deben ser diferentes para la ordenación de ciudades (incluida la ciudad-región) y la ordenación territorial.**

En el caso de Asturias se aprecian **tres áreas claramente diferenciadas en problemática,** que por tanto exigen diferentes tratamientos:

- a) La **Asturias Metropolitana o Área Central** presenta características urbanas con muchas posibilidades de lograr unos indicadores de sostenibilidad muy positivos. Parece que los esfuerzos deben concentrarse en la mejora de la movilidad y la compacidad, en buscar el equilibrio entre lo "urbanizado" y lo que "no lo es" para mejorar la *huella ecológica*, potenciar el transporte público, el ciclo materiales-residuos, tomar medidas de ahorro de agua, etc. Puede que al concentrar los mayores emisores de contaminación precise de la "ayuda" de áreas mejor conservadas para lograr que la capacidad de acogida del territorio no se vea superada por los desarrollos necesarios.
- b) Las **Alas Costeras** presentan problemas de demanda para una ocupación poco sostenible: dispersión de segundas residencias, pequeños polígonos industriales, poca densidad, pérdida de actividades agrícolas y tendencia a las concentraciones ganaderas, etc. A la vez, es un territorio enormemente atractivo y con unos valores culturales, naturales y paisajísticos elevados. La mejora de la accesibilidad a través de las nuevas infraestructuras viarias incentiva su ocupación por actividades basadas en el transporte privado. Precisa de medidas diferentes a las que requiere la Asturias más urbana -las Ciudades centrales- para lograr cumplir los indicadores de sostenibilidad.
- c) El **Interior** presenta otro tipo de problemática que básicamente se concentra en la despoblación, la difícil accesibilidad, la presencia de multitud de núcleos de población comunicados mediante transporte privado y la carencia de atractivos para detener los flujos migratorios negativos; si bien, tímidamente, va a adquiriendo interés el turismo rural y la agricultura ecológica, entre otras.

Conseguir el **equilibrio** entre estos componentes del territorio asturiano es un objetivo imprescindible, aunque su consecución se nos antoja un tanto complicada. Habría que buscar la armonía del conjunto que asigne un papel diferente a cada ámbito para conseguir unos indicadores de sostenibilidad positivos para todo el territorio.

Independientemente de todo ello, **el Urbanismo sostenible dentro de los núcleos de población debe centrarse en conseguir objetivos concretos relacionados con la mejora de sus indicadores**. Parece que éstas técnicas podrían ser similares a las de otros ámbitos externos al Principado. Esto facilita la elaboración de la Guía a la que se refiere la EDSA. Por el contrario, la sostenibilidad desde el punto de vista de Ordenación del Territorio exige un tratamiento singular basado en estudios, diagnóstico e indicadores muy concretos para el territorio del Principado.

Mientras no estén redactadas las Guías referidas anteriormente existen algunas medidas que ya han demostrado su eficacia. A continuación destacamos algunas:

### 2.1. La edificación sostenible

Construir edificaciones energéticamente tendentes a la autosuficiencia que, como componentes de las ciudades, ayudarán a mejorar el comportamiento territorial de las mismas. Desde la perspectiva del planeamiento, serán fundamentales los aspectos relacionados con cuestiones climáticas, geográficas o físicas (la orientación, el soleamiento, el grado de humedad, los vientos dominantes, la posibilidad de ventilación cruzada,...), los usos del suelo, la densidad de viviendas, etc. (Naturalmente, esto incidiría en la actual redacción del CTE, que en el transcurso del tiempo tendría que readaptarse y reajustarse).

### 2.2. La construcción de la ciudad.

*Reservar el consumo del territorio a los crecimientos urbanos o de infraestructuras necesarios.*

Ello siempre y cuando no exista alternativa de reforma o rehabilitación de espacios ya ocupados. Y al hacerlo, dejar de lado los modelos de urbanización actuales, básicamente porque son ineficientes; tampoco repetir los modelos tradicionales que responden a los retos de generaciones anteriores; experimentar nuevos modelos que respondan a los retos del siglo XXI, a una sociedad globalizada, de cambios vertiginosos, que debe subir su calidad de vida reduciendo el consumo, utilizando mejor todos los recursos disponibles.

*Aprovechar las áreas ya construidas y mejorar su huella ecológica.*

Por ejemplo: mejorar el comportamiento energético de los espacios públicos mediante, entre otras, medidas para la reducción de corrientes, ampliación para conseguir soleamiento del propio espacio y de las edificaciones que lo rodean; implantación de sistemas que hagan las poblaciones autosuficientes (autoabastecimiento de agua y energía, aprovechamiento de las aguas residenciales - fregaderos, lavabos, duchas- para regadío, inodoros y limpieza; reciclaje de las basuras, aprovechamiento de las orgánicas para abono, mejora de las condiciones de la edificación, etc.). En general, **debe cambiar el modo de usar la ciudad, y esa ha de ser la tendencia porque técnicamente es posible y económicamente es viable**.

Se puede decir que siguen vigentes las palabras del Arquitecto y catedrático Gunther Moewes, expuestas hace unos diez años, y que recoge Carlos Verdaguer en uno de sus trabajos: "La idea de que los edificios de bajo consumo energético son

respetuosos con el medio ambiente y de que, a través de la construcción de más edificios de este tipo, cumpliremos las promesas hechas en la Cumbre de Río de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> para el 2005 en un 25% de las existentes en 1990 es, naturalmente, una estupidez. Un nuevo edificio nunca ahorra energía, sino que genera nuevas necesidades energéticas, y la calificación de un nuevo suelo para urbanizar es fundamentalmente antiecológica. Básicamente solo existen tres procesos que pueden conducir razonablemente a reducir las necesidades energéticas o la carga sobre el medio ambiente: la rehabilitación de edificios existentes; la sustitución de antiguos edificios ecológicamente despilfarradores por nuevas formas de bajo consumo y el cierre de intersticios entre edificios". (Fuente: José Fariña Tojo. *Buenas prácticas para un crecimiento urbano más sostenible.*)

El modelo europeo de sostenibilidad prioriza, siempre que sea posible, las políticas de **rehabilitación de los edificios** frente a las demoliciones ya que permiten conservar los materiales y la energía contenida en ellos, además de contribuir a conservar el patrimonio cultural en el caso de edificios históricos. Pero además debemos incluir como prioritaria **la renovación de la piel de los edificios para mejorar sustancialmente las condiciones térmicas y energéticas de los mismos.**

En general, debe cambiar no solo el modo de construir sino de *usar* la ciudad.

#### *Planificar las ciudades con los mismos criterios que las edificaciones.*

Como ya hemos señalado anteriormente, los objetivos a conseguir en esta materia se pueden concretar en los siguientes:

- ▼ Disminución del despilfarro.
- ▲ Incrementar la eficiencia ecológica pasiva.
- ▲ Incrementar la eficiencia ecológica activa.

### 2.3. La integración social y económica local.

Para afrontar problemas derivados de la exclusión social, de la mejora ambiental, del desarrollo de servicios, o de estrategias integrales para la movilidad y el transporte público son necesarios amplios recursos que normalmente escapan a la capacidad de los gobiernos locales. Habría que abordar como política local, en paralelo al planeamiento urbanístico, aspectos relacionados con la financiación de inversiones económicas, sociales y medioambientales dentro del necesario equilibrio orientado hacia un desarrollo urbano con expectativas en la prosperidad económica acrecentando el empleo local.

La participación ciudadana en la definición del modelo de desarrollo y del modelo territorial debe ser garantizada ampliamente.

### 2.4. El interrogante respecto a la ocupación del suelo compacta o dispersa.

Aprovechar el sistema de ocupación del territorio mejorando su comportamiento ecológico, respetar el patrimonio y conservar la identidad regional. Las ciudades deberían acercarse más al sistema compacto. Sin embargo el debate debe ser abierto y no puede plantearse de igual modo en todas las ciudades o villas, pero en cualquier caso debe plasmarse en el planeamiento y no actuar a golpe de ocurrencia de los poderes públicos ya que ello es injusto y tiende hacia la provisionalidad y el desajuste, es decir, al desequilibrio.

La dispersión o compacidad no debe reñirse con presencia de viviendas unifamiliares, pero la normativa urbanística debe encontrar el equilibrio entre necesidad de compacidad y ocupación tradicional, pues los modelos tradicionales en muchos casos ya no pueden ser la referencia hacia el futuro.

### 2.5. La movilidad y el transporte.

La mejora del transporte mediante su reducción, la introducción de alternativas más ecológicas y el desarrollo del transporte colectivo. Buena parte de las amenazas al equilibrio territorial se derivan de las infraestructuras de comunicaciones en todas sus dimensiones y, por la misma razón, una buena planificación de las mismas constituye una gran oportunidad para contribuir a la corrección de desequilibrios. Corregir los desequilibrios no significa accesibilidad total a cualquier rincón, sino una planificación que defina zonas de alta accesibilidad, y otras, de reducida. De otro modo, se llegaría a una fragmentación del territorio que dejaría ineficaces los ecosistemas que estén por debajo de su tamaño funcional mínimo. El mero hecho de declarar un área parque natural o reserva de la biosfera no la convierte en inhabitable, pero tampoco garantiza su función como contrapartida de las áreas urbanizadas. Por tanto, **perseguir la accesibilidad total es absurdo**. Por supuesto, hay que respetar el derecho de acceso, pero **debe haber una determinada concentración que convierta las infraestructuras y servicios en rentables**.

En conclusión, **resulta imprescindible abandonar el enfoque parcial y tratar de ver el conjunto**. La Ordenación del Territorio y el Urbanismo deben unirse a los demás ámbitos del conocimiento que han adoptado el pensamiento global, el único que puede dar respuesta a problemas actuales que no son parciales ni sencillos, sino globales y complejos.

## ANEJO III. EL SUELO RURAL ASTURIANO.

Salvo algunos enclaves específicos, el Suelo Rural asturiano se caracteriza por su paisaje cultivado y edificación dispersa casi omnipresente. Está sembrado de infraestructuras de diversas características que dan cobertura a las actividades que se distribuyen dentro de este territorio polivalente.

El modelo de ocupación del territorio responde a un paradigma económico que lo justificaba, pero que ha quedado atrás, no correspondiéndose ya con la actualidad socio-económica. Este debe ser el punto de partida para tratar de definir el nuevo modelo de ocupación del medio rural desde la óptica de la Ordenación del Territorio.

Por otra parte, el patrón existe y, por tanto, debiera partirse de esa realidad también.

Así pues, son dos los principales puntos de vista a tener en cuenta:

- a) La existencia de un modelo de ocupación del suelo, que responde a un paradigma económico hoy apenas presente.
- b) Analizar cuáles son las intervenciones capaces de optimizar el funcionamiento del modelo actual dentro de los sucesivos modelos de actividad imaginables a partir, sin duda, de los inmediatos que estamos obligados a configurar.

La legislación asturiana vigente no afronta adecuadamente ninguno de esos dos aspectos, no garantizando ni la permanencia ni la evolución del modelo real actual. Las dudas sobre cómo actuar están justificadas, y conducen, en todo caso, a una serie de respuestas relativamente abiertas o flexibles, según las distintas situaciones y perspectivas de futuro, convirtiendo en variedad ajustada a la realidad lo que ahora es solo incertidumbre. Las respuestas condicionarán no solo las actuaciones en el medio rural, sino la configuración estructural y espacial de los núcleos más importantes, definiendo entre ambos el siguiente modelo territorial del Principado.

Una parte de esa realidad demanda *reconocer (por encima de las ideas preconcebidas)* un medio rural asturiano fuertemente configurado por la intervención humana, descartando políticas que conduzcan al asilvestramiento, es decir, a un deterioro en vez de a una preservación.

**Parece necesario estudiar detalladamente el Territorio desde la óptica regional, definiendo estrategias de desarrollo agrario, económico, cultural y social, para determinar qué áreas deben ser preservadas, cuáles deben acoger determinadas actividades de la economía real y, por descontado, qué núcleos deben prevalecer y potenciarse, cuáles deben simplemente mantenerse (por tanto, con facilidades edificatorias) y, finalmente, cuáles serían irrecuperables.** Siempre teniendo en cuenta el modelo actual, diferenciando entre la Asturias Metropolitana, la costa y el resto del territorio.

### 1.- REGULACIÓN ACTUAL: REFERENCIAS CONCEPTUALES.

El suelo rural asturiano se caracteriza por una serie de referencias conceptuales que se exponen a continuación:

### 1.1. Regulación específica.

Desde las **Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de Asturias** (y la **Ley 6/90**, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural), hasta el actual TROTU, se enmarca en un cuerpo normativo y de régimen urbanístico diferente al propio del urbano.

Las principales diferencias radican, por una parte, en que la regulación de lo que se puede hacer se refiere **básicamente al uso**; y por otra, en que **las acciones son voluntarias** en el suelo rural: no existe el concepto de aprovechamiento urbanístico ni plazos mínimos para edificar, a diferencia de la regulación de acciones y ritmos obligatorios establecida para el suelo urbano.

### 1.2. Nuevo escenario legal, considerando la realidad territorial asturiana.

La legislación asturiana, tras la Ley Estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, estableció que fuera de los Núcleos Rurales todo el suelo rural debe estar bajo protección especial o ser de interés: no existe categoría para el **suelo común**, no necesariamente *agrícola*, lo que desequilibra la escala de protecciones en los suelos que sí las precisan, y produce un vacío respecto de la realidad territorial y social. **Debe resolverse esta carencia, dado que la legislación estatal actual lo posibilita.**

En todo caso, tampoco la Ley de 1998 obligaba en puridad de conceptos a suprimir ese suelo *común*. Así, también definía la ley como no urbanizables, junto con aquellos objeto de protección por una u otra circunstancia, los suelos inadecuados para el desarrollo urbano. Este criterio podía fundarse en situaciones objetivas de carácter territorial o urbanístico entre las que, evidentemente, podrían encontrarse los suelos innecesarios para el desarrollo que se preveía en cada caso. Prueba de ello es el hecho de que ninguna otra Comunidad Autónoma eliminó modalidades *comunes* o *genéricas* del suelo no urbanizable con ocasión de tal legislación.

### 1.3. Regulación de los NR de modo propio e independiente.

Los **NR** son un tipo de suelo ambivalente, que merece convertirse en clase propia, además de las habituales hasta el momento (*urbano, urbanizable y no urbanizable*).

El NR participa tanto de la condición de ser un asentamiento de población, como de la falta de impulso obligatorio -extremo éste que también es característico del resto del suelo rural- en aspectos tales como el aprovechamiento o la exigencia de plazos para edificar, ya reseñados anteriormente.

Ese régimen peculiar debería ser objeto de regulación independiente; pero teniendo en cuenta que debe cubrir un abanico de situaciones muy amplio, desde casi una "urbanización" en zonas de tensión territorial intensiva (como el Área Central o Metropolitana), hasta verdaderas "estaciones" agrícolas - asentamientos de control del uso agrícola o agropecuario en territorios no utilizados para otros fines-, pasando por los asentamientos de carácter turístico o mixto.

#### 1.4. Edificaciones fuera de ordenación.

En lo referente a la consideración de este tipo de edificaciones, el suelo rural es especialmente vulnerable a la regulación automática e indiscriminada que mantiene el artículo 107 del TROTU, procedente de textos legales anteriores. La consideración de edificaciones “fuera de ordenación” en el suelo rural **solo debería establecerse por el planeamiento, cuando se precise para resolver situaciones concretas.**

### 2.- REGULACIÓN ACTUAL: ASPECTOS CONCRETOS.

En cuanto a regulaciones concretas establecidas en la actual legislación asturiana, deben mencionarse los siguientes aspectos:

#### 2.1. ¿Es imprescindible la delimitación gráfica obligatoria para cada categoría de Suelo No Urbanizable (SNU)?

Resulta **muy discutible por rígida**, ya que diversos contenidos posibles no aparecen predeterminados en cuanto a su emplazamiento. Igualmente induce a un *planeamiento estático*, contrario a la dinámica de la vida actual.

#### 2.2. ¿Debe señalar la legislación asturiana todo el suelo rural como espacialmente protegido o de interés?

Como señalamos anteriormente, a nuestro juicio este planteamiento no se justifica. No existe categoría que permita las actividades que por su carácter no pueden ser emplazadas en los núcleos de población, ni en especial protección, ni en interés; ni la que recoja el suelo “común” que no presenta características específicas que deban ser preservadas. Por el contrario, **debería haber alguna categoría de suelo rural que pueda albergar los usos que no se pueden plantear en suelos protegidos o en NR, urbanos y urbanizables** (parecida a la que ya existía en la legislación asturiana anterior, bajo el nombre de *genérico*).

#### 2.3. ¿Debe mantenerse el régimen de usos restringido que se plantea en el ROTU?

El planeamiento restringido conduce a la privación de parte de sus posibilidades, tanto a la realidad como al planeamiento. Lo razonable es limitar solo *lo no deseable*, dejando abiertas las demás posibilidades.

No solo el Reglamento, sino incluso la Ordenación del Territorio y el Planeamiento Urbanístico, deberían evitar establecer en detalle todos los usos del suelo rural, fijando, en cambio, conceptos y criterios, dado que la realidad se resiste a sujetarse a un listado.

Tampoco parece que la legislación urbanística deba atribuir aprovechamiento al suelo rural: este concepto es característico del suelo urbano, y ajeno al rural, que se regía por el uso desde su primera regulación. Basta con establecer los condicionantes de utilización de carácter urbanístico.

#### 2.4. Cada tipo de protección reclama sus propios requerimientos.

Se habla de *protección* en el sentido de “anti-urbanización”, lo que no siempre resulta lógico: cada tipo de protección tiene sus propios requerimientos. En otros

países se refieren a las infraestructuras, algunas de mayor impacto que las edificaciones (en EEUU, por ejemplo, hay áreas en las que se prohíbe el saneamiento, y en consecuencia la edificación es casi inexistente).

### 2.5. Se sugiere recuperar el concepto de suelo de reserva.

No recoge la legislación actual un concepto necesario, la *reserva*, que se precisa tanto para hacer posibles futuras expansiones -no solo de los núcleos sino de algunas actividades-, sino también para mantener la *atmósfera*, es decir, el espacio vacío que debe rodear a los asentamientos de población.

Como **conclusión** podemos resaltar que lo expuesto conduce a considerar **más de tres clases de suelo en Asturias**.

## 3.- NÚCLEOS RURALES: REGULACIÓN ACTUAL.

Tanto el TROTU como el ROTU regulan los Núcleos Rurales (NR) como si dentro de esa denominación solo cupiera un único contenido; el ROTU no aporta un análisis para caracterizar las varias situaciones diferentes que harían imposible someterlos a todos a la misma regulación. No cabe escudarse en que el documento *Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias* se ocupará de ese caso, puesto que el Reglamento ya ha establecido reglas (con frecuencia desacertadas y carentes de fundamento) que se aplican a todos los NR. La presumible regulación de este tema desde un Catálogo convertiría a éste en una pieza que debe tener simultáneamente un gran alcance territorial, una importante abstracción normativa, y un detalle localizado y minucioso: es decir, una pretensión que puede calificarse como *prácticamente imposible*. Los aspectos normativos y los de ordenación deben mantenerse en documentos separados; y el que se ocupase de la diversificación del prototipo sería un buen capítulo de un Reglamento urbanístico, pensado y no rutinario.

Por lo demás, dentro del marco actual todos los NR -independientemente del tamaño, la actividad principal, la situación y las tensiones- deben contar con delimitación gráfica, y si no, no existen; lo que resulta indeseable, por rígido, en los niveles más blandos.

La principal preocupación de la legislación actual son las proporciones de las posibles ampliaciones, la regulación de usos, los retranqueos y parámetros de superficies edificadas, alturas y materiales, etc. El esfuerzo para intentar atenderlos arrincona las posibilidades de producir una ordenación que afronte las verdaderas características de estas poblaciones: algunas pequeñas, otras de cierto tamaño; algunas inactivas, otras dinámicas; algunas agrícolas, otras mixtas; algunas independientes, otras vinculadas a la urbe; algunas en declive, otras emprendedoras; etc. Y sus necesidades básicas que, en general, giran en torno a los servicios de infraestructuras.

## 4.- NÚCLEOS RURALES: REFLEXIONES.

El sistema de asentamientos rurales dispersos es parte de la estructura territorial de Asturias; y supone la existencia de una extensa red de infraestructuras y servicios por todo el territorio: pavimentaciones, abastecimiento de agua, dotación de equipamientos y servicios, electricidad, teléfono, alumbrado, etc.

La valoración de esta base estructural oscilará entre dos situaciones extremas:

a) **Es incompleta.**

Requiere continuar completándola para ofrecer unos servicios de más calidad, lo que supone continuar invirtiendo recursos en ella.

b) **No es rentable socialmente.**

En consecuencia, requeriría “cerrar” la inversión, lo que contradictoriamente, supondría dar la espalda a una realidad de ocupación y utilización que en multitud de ocasiones está en pleno uso.

Como en cualquier otro aspecto inversor, la opción lógica es **jerarquizar**, escoger dónde es más o menos rentable un plan de inversiones basado en una estrategia regional económica, social y, por consiguiente, territorial.

Al igual que el resto del contenido de la OT y U en Asturias, carecemos de análisis que aporten el necesario conocimiento de la realidad presente, a fin de respaldar con una base técnica y científica las decisiones que deban tomarse. Un estudio del conjunto de miles de núcleos rurales específicamente orientado a estas materias (y no solo a su imagen paisajística o valor cultural) es imprescindible para basar las decisiones acerca de cuáles deben prevalecer y potenciarse, qué otros deben simplemente mantenerse y dar facilidades edificatorias y, finalmente cuáles serían irrecuperables; lo que, a su vez, implica a las esferas de decisión regionales y municipales.

En todo caso, y sin necesidad de estudios muy detallados, sí resulta evidente que debemos diferenciar entre *Área de Costa*, *Área Central* y *Resto del Territorio*; sin olvidar que sigue existiendo en todas las zonas **el NR realmente agrícola**, funcional y productivo.

En las *Áreas de Costa y Central* parece más oportuno priorizar y fortalecer algunos núcleos para aproximarlos al modelo urbano de baja densidad. La **jerarquización y ordenación** de los asentamientos sobre el territorio es condición para diseñar el sistema de transportes y viceversa. En general, y aún más en el *Área Central*, podría resultar conveniente fortalecer aquellos donde deba tener parada un tren de cercanías, por ejemplo, o circuitos de otros medios de transporte colectivo; y someter el sistema completo a los restantes aspectos que debieran relacionarse con los principios que rigen la OT.

**La formalización del régimen de estos asentamientos debe ceñirse, en primer lugar, a una cuestión de escala, a determinar con fundamento en base a los análisis oportunos.** Para situaciones por debajo del umbral de población que se estipule, solo se debería contar con las cuestiones infraestructurales más elementales, como la recogida de basura, accesos y acometidas de agua, electricidad, banda ancha, y similares; es decir, algunos servicios pero no equipamientos ni otras dotaciones.

A partir del umbral de población que se estime como mínima, se pueden deducir las necesidades precisamente analizando las situaciones existentes y previstas; no habría mucho que inventar y sí bastante que aprender. Igualmente se podrían estimar otros servicios – como el saneamiento, parada de bus y otros- y algunos equipamientos.

Todo remite, una vez más, a lo dicho anteriormente; es decir, a la **necesidad imperiosa de comenzar por establecer las referencias técnicas y científicas de conocimiento y evaluación de la realidad, así como de la estrategia de desarrollo a seguir.**

Tampoco se trata de hacer “muchos” y nuevos estudios, sino solo los que fueran necesarios. En Asturias hay multitud de datos que deberían ser analizados desde puntos de vista intencionados en la dirección que se pretende, para llegar a conclusiones parciales; que una vez coordinadas formarán la base de evaluación de la realidad y, por tanto, **las referencias para la elaboración de una estrategia global de desarrollo, y de su continuo seguimiento**. Mientras esto no se produzca, solo seguiremos especulando con “suposiciones” y “propuestas teóricas”, más o menos ajustadas a la realidad, pero con dudoso porvenir.

El sistema de pequeños asentamientos que puebla el territorio de Asturias tiene, en buena parte, origen agrícola. Pero la evolución del modo de vida ha dado lugar a diferentes situaciones: algunos mantienen como actividad principal la agricultura, otros presentan una mezcla de actividades agrarias, turísticas y residenciales y otros se han convertido en sustitutos de las urbanizaciones de viviendas de primera o segunda residencia. **Algunos están sometidos a tensiones de crecimiento y otros necesitan impulso para no desaparecer, lo que hace indudable que el tratamiento urbanístico debe diversificarse, hasta el extremo de acometer respuestas opuestas.**

Los NR son embriones existentes, utilizables y desarrollables ya, sin la coartada agrícola que les dio origen (aunque no siempre), y que el tiempo ha sustituido por otras ocupaciones económicas de sus habitantes. No es real pensar en ellos como núcleos meramente agrícolas, ni considerar que la ocupación económica agrícola sea la condición para vivir en ellos. Están ahí, tienen su base infraestructural ya hecha; y puede que por su escaso tamaño resulten sostenibles, a pesar de su dispersión. Puede que resulten una solución de urbanización mejor que las de nueva planta. **Todo remite, una vez más, a la ya invocada necesidad de comenzar por establecer las referencias técnicas y científicas de conocimiento y evaluación de la realidad y de la estrategia de desarrollo a seguir.**

En el contexto territorial los NR están diversificados según su “papel”; “papel” que, a su vez, varía entre situaciones tan extremas como una Asturias Central y Metropolitana - extensivamente sometida a demanda de usos edificados -, por un lado; y zonas rurales apartadas, en proceso de despoblación, por otro lado.

A escala regional, la constelación de NR se ve afectada por las mismas condiciones que influyen al sistema de Núcleos Urbanos, que son la tensión de actividad y asentamiento, que se comporta de un modo gravitatorio, (a mayor población, mayor tensión); la accesibilidad general; acceso a las grandes infraestructuras de transporte, y distancias, medidas en tiempo, a los focos principales de actividad territorial urbana; conexión a las grandes infraestructuras de servicios: alcantarillados, energía eléctrica, telefonía, telecomunicaciones de información y datos; y proximidad a los espacios de atracción turística, por calidad paisajística o medioambiental alta, playas, parques naturales, espacios protegidos, etc.

En el sistema de relaciones territoriales descrito, los NR ocupan posiciones *ajenas, pasivas o activas*, dependiendo de ese entorno a mayor escala, pero también de los “repliegues” locales. En los primeros predominan las circunstancias endógenas, de las que se puede derivar incluso su vaciamiento o desaparición. Los segundos están a caballo entre la continuidad de actividades agrarias y la compatibilidad con incidencias de demanda procedentes del sistema urbano, o sus habitantes. Esta situación es probablemente la más frecuente (hoy por hoy), aún dentro de las zonas de mayor tensión territorial (Asturias Metropolitana y Costa). Y dan lugar a la necesidad de plantearse la

convivencia de los usos agrícolas con los puramente residenciales, lo que obliga a resolver algunos conflictos legales.

Si se decide acometer la Ordenación del Territorio a escala regional, deberían manejarse algunos aspectos determinantes, y a ser posible traducidos en forma gráfica, para respaldar las hipótesis de zonificación territorial, detectando las zonas de utilización activa del sistema de NR. La herramienta puede consistir en un **Modelo Territorial Dinámico y Actualizable**, que describa los elementos esenciales en el territorio como, entre otros:

a) **Tensión territorial.**

Basada en el modelo gravitatorio de la demografía presente.

b) **Accesibilidad general.**

Acceso a las grandes infraestructuras de transporte, y mapa de isócronas, (distancias medidas en tiempo) a los focos principales de actividad territorial urbana.

c) **Conexión a las grandes infraestructuras de servicios.**

Tales como alcantarillados, energía eléctrica, telefonía, telecomunicaciones de información y datos.

d) **Proximidad a los espacios de atracción turística.**

Búsqueda de calidad paisajística o medioambiental alta, playas, parques naturales, espacios protegidos, etc.

La superposición gráfica de estos aspectos daría un **mapa de tensión territorial**, que reflejaría la potencialidad de la demanda, y facilitaría la toma de decisiones respecto de la utilización del territorio en general, y del sistema de NR en particular.

En los NR que se comportan como activos, hay una transformación predominante al uso residencial, aunque siempre con las específicas condiciones de un marco físico anterior especializado y peculiar, y un modo concreto de inmersión en el territorio circundante. Y cabe todo el abanico de opciones, aunque la más acertada es, seguramente, la creación de una categoría de suelo propia, que aúne las condiciones ya acreditadas del suelo rural asturiano con el hecho de ser ya asentamientos de población, dotados de servicios de infraestructura (y, por tanto, urbanizados, según el TRLS); pero en un modelo evolucionado que incluya, en todo o en parte, mecanismos de gestión "como la urbana" *simplificada y compacta*; o, complementariamente, y como otro recurso más, añadir al NR *piezas de reservas* asimilable al *Suelo Urbanizable*, con condiciones adecuadas a su integración en el asentamiento preexistente: espacios libres, disposición de las edificaciones, trazados viarios y zonas públicas de uso común.

## 5.- NÚCLEOS RURALES: SUGERENCIAS.

### 5.1. Establecer las referencias técnicas y científicas de conocimiento y evaluación de la realidad de los NR.

Este aspecto prioritario debe abordarse y ejercerse desde todos los puntos de vista: económico, social, territorial, cultural, etc. Ello dará como resultado la **estrategia de desarrollo** a seguir, vinculada siempre a la regional.

### 5.2. El NR debe ser una clase distinta del SNU.

Es seguramente más apropiado denominar a todo el actual SNU como *suelo rural*. Dentro del NR podría haber varios grados basados en el tamaño, complejidad o porvenir.

### 5.3. Criterios para el reconocimiento de los NR.

La delimitación gráfica no debe ser la única herramienta de reconocer el núcleo.

### 5.4. Definición de tipos de NR.

**La legislación debe limitarse a plantear definiciones de tipos de NR**, dando pistas de posibles modelos y de sistemas de gestión de los mismos, **estableciendo por tanto pautas para que el planeamiento decida**. Debe definir una *clase* de suelo de NR, para que el Plan pueda modular las distintas especies dentro de la misma.

### 5.5. NR y crecimiento sostenible.

**Debe incidirse en el análisis de la relación** y compatibilidad de Núcleo Rural → Crecimiento sostenible. Algunos planes afirman, sin más, su contradicción con un modelo sostenible de Ordenación del Territorio, lo que no se deriva de un análisis racional completo.

Es una materia que tiene una evidente relación con el Capítulo específico que dedicamos a esta materia. No obstante, dada la peculiaridad y la incidencia en el marco regional, nada impide su tratamiento peculiar aquí.

### 5.6. NR y áreas de expansión.

Cabe distinguir el área de NR consolidado o existente, y el de expansión (sin carga fiscal). No debe ser Suelo Urbanizable, sino *suelo de extensión* o similar. No obstante, la decisión de considerar si se impide o no el Suelo Urbanizable (caso de que sigan existiendo clases de este tipo) adosado a NR debe ser de los instrumentos de Ordenación del Territorio y no de la Ley o el Reglamento, y relacionado con la existencia de infraestructuras, poblacionales y de servicios, y no con la etiqueta clasificatoria.

### 5.7. NR y gestión.

**Con la regulación actual, falta la posibilidad de gestión:** todo se basa en posibilidades y voluntad de la propiedad. Por tanto:

a) **El NR precisa su propio sistema de gestión.**

b) **La legislación y las herramientas de gestión en NR.**

**La legislación ha de proveer una herramienta que dé pie a las transferencias de propiedad, sin pasar por el estricto proyecto de reparcelación o normalización de fincas.** Ha de crear una o varias herramientas para la cesión: ahora solo cabe realizar cesiones por un Plan Especial, lo que resulta desproporcionado. Deben instrumentarse otras formas de cesión y reparto en NR. Deben tenerse en cuenta las necesidades de los diferentes tipos de NR (a definir) y facilitar sistemas de cesión

apropiados, no basados solo en equipamientos o superficies de terreno a ceder, sino en mejora de infraestructuras o servicios básicos.

#### 5.8. NR y herramientas específicas para el área de extensión y la reforma en las áreas internas.

**La legislación debe posibilitar herramientas específicas que permitan el desarrollo de los NR**, aplicadas al *suelo de extensión* y áreas internas que precisan reforma.

**Una Ley y un Reglamento adecuados deberían hacer frente a estas cuestiones, tipificando modelos e instrumentos; la Ordenación del Territorio debería definir las estrategias y programas en materia de NR; mientras que el planeamiento municipal, desde su propia esfera de aproximación y determinación, adecuaría esos recursos al modelo integrado de su específico territorio.**

## ANEJO IV. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.

La ordenación relativa al uso del suelo no será factible si no se establece con claridad un sistema de relación entre las distintas administraciones, sean éstas dependientes del Gobierno Central, del Autonómico o del Local. La razón esencial es que existe numerosa legislación sectorial y cualquier actividad, en mayor o menor medida, requiere como soporte para su desarrollo el uso del suelo.

Precisamente, el Urbanismo y la Ordenación del Territorio son los instrumentos capaces de reunir entre sus competencias y funciones las referentes al ordenamiento en las distintas formas de ocupar el territorio; todo ello independientemente de que cada política sectorial disponga, intrínsecamente, de sus propias leyes. Es por ello que el Planeamiento Territorial y Urbanístico, desde sus distintos ámbitos local y regional, precisa para su aprobación definitiva de la opinión de todas las instancias sectoriales con políticas propias en el desarrollo de sus actividades. **Todo ello bajo una estrategia global de desarrollo territorial.**

### 1.- LA REALIDAD ACTUAL.

Asturias es una región con áreas de montaña, que presenta dificultades estructurales, región en decadencia y región costera; y que dispone de alrededor del 50 % de su territorio protegido por motivos medioambientales. Todos estos datos de carácter económico, geográfico y medioambiental, habrán de considerarse por cualquier legislación de OT y U. Un planteamiento así de categórico pretende sentar las bases para una legislación que mejore las condiciones de vida presentes y futuras de los ciudadanos. Porque más allá del ciudadano está el mundo de la *abstracción*, mundo sobre el que no interesa legislar. Este último término de *abstracción* podría referirse a muchas de las disposiciones legislativas sobre *conservacionismo* y *proteccionismo* que **no vienen acompañadas de programas y medidas económicas y administrativas que hagan posible el mantenimiento** de las zonas y objetos a conservar; todo lo cual influye en las políticas de O.T. dentro del ámbito regional o cualquiera supramunicipal.

La distribución de competencias entre los organismos y administraciones que deben afrontar territorialmente la situación descrita es:

Administración	Competencias en Ordenación del Territorio	Competencias en Urbanismo
MUNICIPAL	Iniciativas, consultas, otros	<b>Sí</b>
AUTONÓMICA	<b>Sí</b>	<b>Supuestos expresamente incluidos en la ley</b> Iniciativas, consultas, aprobación, otros
CENTRAL	Legislación básica, iniciativas, informes, otros.	Legislación básica, iniciativas, informes, otros
UNIÓN EUROPEA	Directivas, otros	Directivas, otros

Dada la importancia de las iniciativas y trámites administrativos en materia de OT y U, a continuación vamos a centrar el análisis en la Administración del Principado y en las Administraciones Locales, a quienes corresponde la titularidad y responsabilidad de la función pública que, según la legislación asturiana, constituye la actividad urbanística.

### Administración del Principado

Aparentemente tendría un nivel de competencias más reducido, al estar vinculado a los supuestos expresamente incluidos en la Ley:

- a) La localización de infraestructuras, servicios y dotaciones de su ámbito competencial.
- b) El control del cumplimiento de los criterios fijados en las Directrices de Ordenación del Territorio, Programas de Actuación Territorial, Planes Territoriales Especiales, Catálogo de los Núcleos Rurales y Evaluaciones de Impacto Estructural.
- c) La verificación de que los planes urbanísticos municipales cumplen las indicaciones de los informes vinculantes que hayan emitido los órganos del Principado de Asturias, en los sectores prioritarios de Suelo Urbanizable (*en adelante, SUZ*).
- d) El desarrollo de las Reservas Regionales de Suelo y las Actuaciones Concertadas entre distintas Administraciones.
- e) La verificación de los procesos de planificación y ocupación del suelo de interés supramunicipal.

Los **órganos** del Principado de Asturias encargados de ejercer las competencias en OT y U son:

- a) El Consejo de Gobierno.
- b) La Consejería competente en materia de OT y U.
  - a.1 Órganos centrales.
    1. Secretaría General Técnica.
    2. Viceconsejería de Medio Ambiente.
    3. Dirección General de OT y U.
  - a.2 Órganos adscritos.
    1. Oficina para la Sostenibilidad, el Cambio Climático y la Participación (...ciudadana en materia de medio ambiente).
    2. Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (*en adelante, CUOTA*).
    3. Las Oficinas Territoriales.
    4. El Jurado Autonómico de Expropiación del Principado de Asturias.

### Administración Local

Los Concejos (78 en total, muy desiguales, y con las peculiaridades de Oviedo y Gijón - acogidos a la Ley de Grandes Ciudades-), mancomunidades, y demás entidades locales supramunicipales que se constituyan. La Ley les encomienda las competencias que no estén expresamente conferidas a otras administraciones.

Con carácter general, y sin perjuicio de otras fórmulas de organización y gestión que tienen relación con el ámbito urbanístico (desde las Mancomunidades, el Consejo de Desarrollo Local y otros ...hasta las gerencias urbanísticas, consorcios, sociedades...) así como de instrumentos de indudable relevancia en esta materia (Planes estratégicos y otros), los **órganos municipales** encargados de ejercer las competencias en Urbanismo, son:

- a) El Pleno.
- b) La Junta de Gobierno Local.
- c) El Alcalde.  
Secretaría.  
Apoyados por las Oficinas Técnicas, y los Servicios jurídicos y administrativos.

Hemos de destacar la falta de Ordenación Territorial y de una política activa para la selección de usos del suelo y su mejor localización en aras a desarrollar las **estrategias regionales en materia económica y social**, que los actuales planes generales ni pueden ni deben suplir. El tamaño (superficie y población), la magnitud de las actividades económicas y la organización territorial de Asturias no permiten actuar de forma independiente en la adopción de decisiones territoriales, ya que casi siempre afectan a varios municipios. (Véase el alcance de las Directrices Regionales, Directrices Subregionales, el POLA, el PORNA, distintos grados de Protección de base Ecológica, Programas especiales para viviendas sociales, idem en materia agraria,...)

Consecuentemente, los métodos utilizados hasta el momento para establecer la necesaria **coordinación entre administraciones no han tenido la suficiente eficacia** para lograr el objetivo consistente en que los documentos de planeamiento urbanísticos y territoriales puedan ser considerados justos, rigurosos y eficaces, tal y como viene exigiendo la legislación vigente sobre OT y U y las múltiples legislaciones que la han precedido.

## 2.- PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN ÓRGANO ESPECIALIZADO EN MATERIA TERRITORIAL: EL "CONSEJO ...."

Las políticas social, económica, cultural y ecológica en el ámbito regional, formando como conjunto las bases para unas políticas de desarrollo regional, derivan necesariamente en políticas *territoriales*. Estas políticas *territoriales* no pueden ser la mera suma de políticas sectoriales, a veces contradictorias entre sí; ya que el Territorio y las bases para su Ordenación tienen que disponer de sus propias leyes, incluyendo su capacidad de coordinación, pero siempre -para que resulte útil y eficaz- ha de incardinarse bajo un "paraguas" fundamental, como son los *objetivos que persiguen las políticas de desarrollo y progreso para el ámbito regional*, aunque estemos en momentos de "vacas flacas".

Se precisa coordinación que debe ser objeto de atención directa por algún órgano gubernativo, no burocrático, que permita hacer coincidir el seguimiento científico y técnico, racional, de los indicadores sobre la evolución de la realidad, con la toma de decisiones, reflexionadas, motivadas y transparentes; siempre usando como norte y referencia básica las políticas de progreso y desarrollo regional.

A estos efectos, se propone para la legislación del Principado de Asturias el establecimiento en la Ley de un Órgano especializado en materia territorial, configurado por personas cualificadas en el ámbito urbanístico y territorial –asimilable a un Consejo Consultivo- y al que denominaremos de aquí en adelante el "CONSEJO..."<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En relación con la propuesta de crear un órgano al que llamamos "El Consejo...", a modo de ejemplo se expone el caso alemán, no tanto para su reproducción exacta en nuestro ámbito territorial, sino como referencia a analizar, a fin de crear otras propuestas ajustadas a la realidad asturiana:

1. Bund (Estado) – Marco General y Estrategias de Ordenación del Territorio.
2. Land (Comunidad) – Directrices y Programación a nivel de la Comunidad.
3. Region (Comarca) – Plan Territorial de la comarca y directrices subregionales.
4. Kreise (Distritos) – Dentro de esta entidad se encuentran las oficinas Técnicas.
5. Gemeinde (Ayuntamientos) – Flächennutzungsplan (PG menos complejo, no incluye el SNU).

El Plan Territorial de la comarca -Regionalplan- es elaborado y coordinado desde un ente denominado Regional Verband (Asociación Regional) que, dependiente del Land y los Regierungspräsidien, tiene como tareas más significativas las siguientes (Ej Regionalverband Bodensee-Oberschwaben)

Este Órgano aportaría juicios elaborados con criterio y responsabilidad para la toma de decisiones políticas por quien corresponda. Para ello, debe realizar o sintetizar estudios, análisis y diagnósticos, en actualización continua, que sean las bases de las estrategias y programas territoriales.

Se trataría de un **Órgano “transversal”**, pero en ningún caso se pretende crear **injustificadamente un escalón intermedio más ni aumentar la burocracia**. Lo que se plantea es la conveniencia de una **Administración más representativa y eficaz**, que considere las realidades complejas de carácter territorial y medio ambiental para alcanzar el objetivo de un **desarrollo regional sostenible, armónico, equilibrado, eficiente y democrático**. Con ello se espera que los estudios, análisis y diagnósticos, así como la *estrategia territorial regional* aclararán los objetivos y, en consecuencia, evitarán polémicas posteriores o informes contradictorios o controvertidos entre los unos y los otros, casi siempre con efectos derivados en aumento de costes económicos.

La principal finalidad del “CONSEJO...” es garantizar la coordinación entre actuaciones sectoriales o municipales con alcance territorial, así como la coordinación en las fases de elaboración de los documentos de OT. Debe propiciar y garantizar el debate en el momento oportuno: a la hora de definir el modelo territorial, sea este de carácter regional, de ámbitos funcionales, supramunicipal o municipal, o sobre actuaciones concretas con repercusión territorial. Se evitarían así algunas de las complicaciones que ocurren ahora, es decir, plantear las cuestiones de carácter trascendental sobre documentos tramitados y formalizados y cuando cualquier modificación de la propuesta - ya elaborada, informada y detallada- significa volver a empezar desde el inicio. Si el debate surge sobre el *modelo territorial*, es posible e imaginable que la participación ciudadana deje de centrarse en lo que pasa en su propiedad o negocio. Los informes sectoriales que se emiten a los documentos elaborados, en ocasiones, pretenden ordenar el territorio, siempre desde su limitado punto de vista, pero con consecuencias significativas sobre las propuestas realizadas. Al contrario de lo que sucede, creemos que debe haber debate previo a la aprobación y con representación de los interesados y que

- :
- Colaborar en la elaboración de las directrices y programas de ámbito del Land.
  - Elaboración y seguimiento del Regionalplan (Plan Territorial de la Comarca), así como el asesoramiento en los planes de desarrollo del ámbito competencial del Land.
  - Seguimiento en la evolución de la ordenación territorial dentro de su ámbito comarcal.
  - Elaboración y seguimiento del Plan Director de Desarrollo Paisajístico.
  - Desarrollo y estudio de la ubicación de los grandes equipamientos e infraestructuras de la Comarca.
  - Elaboración de un sistema de información territorial (Base de datos territorial).
  - Diseño y colaboración de proyectos Inter-regionales y transnacionales (Programas Europeos).
  - Participación y colaboración en iniciativas de fomento para el desarrollo de la Comarca. (Ej. mejora de la red logística a través del tren).
  - Elaboración y colaboración en estudios y proyectos innovadores de interés supramunicipal y estratégico territorial. (Ej. Estudios de viabilidad para la implantación de energías renovables).
  - La cooperación con otras administraciones y organismos (la del Land, Catastro, Instituto cartográfico...).

En dicha “Asociación Regional”, que agrupa a varios municipios y distritos del Land, se establece anualmente un programa de reuniones a través de tres Consejos:

1. Consejo Director (político).-Reuniones abiertas. Foro de participación social.
2. Consejo Técnico – Reuniones restringidas.
3. Consejo Administrativo – Reuniones restringidas.

Existen unos Estatutos que regulan la entidad de esta “Asociación Regional”. Dicho ente tiene su sede en una ciudad de la comarca (Ravensburg), contando en la misma con personal de dirección, personal técnico y personal administrativo.

multitud de las facultades administrativas dispersas por varias Consejerías, Ministerios, Comisiones y otros, puedan ser absorbidas por un órgano gubernativo con competencias sobre Ordenación Territorial. La aprobación de los documentos ya elaborados debe ser reducida a la comprobación del cumplimiento de los resultados de los debates e informes y de la legalidad vigente.

Este Consejo no debiera tener carácter fiscalizador más que en aquellas cosas que le competan por iniciativa propia; pues la idea básica es la de generar un Órgano autónomo no administrativo, con capacidad creativa, coordinadora y conciliadora, bien informado técnicamente en los ámbitos urbanísticos, económicos y de desarrollo regional, cualificado profesionalmente, con capacidad de generar borradores de proyectos de ley, y demás funciones de carácter técnico, creativo y con capacidad política de coordinación. Si algo así se concibiera para la mejor gobernanza de los dineros públicos, tal vez en un inicio debiera depender orgánicamente de la Presidencia del Gobierno.

### 2.1. Características principales del "Consejo..."

Para mejor comprensión y con carácter meramente indicativo, vamos a relatar alguna de las funciones que pudieran corresponder a este Consejo:

- a) Las **funciones** de este órgano serían **consultivas y de coordinación** en las fases de elaboración del planeamiento territorial, garantizando la audiencia y participación a los afectados. En ningún caso sería un órgano decisorio.
- b) El "CONSEJO..." debería **asesorar e informar** en la definición de las Estrategias, Hipótesis, Directrices, Planes, Programas, Proyectos, etc. en materia territorial y de otras pautas que faciliten la cohesión del uso del territorio autonómico, así como ocuparse del seguimiento en su aplicación, proponiendo en su caso su revisión de forma motivada. Podría sugerir también la actuación sobre ámbitos que precisen de Ordenación Territorial conjunta.
- c) Una función esencial debiera ser la de **interrelacionarse** con las políticas económicas y de sostenibilidad inscritas en el desarrollo regional; bien sean emanadas del Gobierno, de la Junta General del Principado o de cualquier particular con capacidad de propuesta. Este Consejo debiera traslucir que la OT solo tiene sentido como instrumento que coadyuve a las políticas de Desarrollo y Progreso de la región.
- d) Por tratarse de un órgano transversal, el "CONSEJO..." podría **depender orgánicamente de la Presidencia de Gobierno del Principado, pero con autonomía funcional**. Debería estar, por tanto, facultado por la Ley para un funcionamiento autónomo, pero implicado en las políticas de desarrollo en la Región.
- e) Debe **garantizarse la participación directa** de cualquier Administración u Organismo implicado en los temas que les afecten.
- f) Se propone que el "CONSEJO..." elaborare una **memoria anual o bienal**, que será presentada ante el Consejo de Gobierno para su análisis, y si fuera preciso en función de los temas tratados, podría también ser presentada ante el *Parlamento autonómico* para su conocimiento y eventual debate. La *memoria anual* debe incluir, entre sus apartados, los resultados de la aplicación de la Estrategia

Regional Territorial así como de los Programas Regionales Territoriales y su cumplimiento por el planeamiento territorial y urbanístico.

- g) La legislación autonómica **debiera comprometer, y en su caso, obligar a las Administraciones actuantes o agentes privados** que planteen la implantación de actividades con *incidencia territorial relevante*, que comuniquen esta iniciativa al "CONSEJO..." antes de proceder a la elaboración del proyecto correspondiente. Sería preciso que se determinen los criterios para llenar el concepto de *incidencia territorial relevante*, ya sea reglamentariamente o a través de directrices territoriales de ámbito regional o comarcal.

Sería el propio "CONSEJO..." quien, con carácter inmediato, **determinara la relevancia o no de las actividades en lo relativo a su incidencia territorial**. En caso afirmativo, y con información más detallada, el "CONSEJO..." informará sobre la viabilidad de la iniciativa en función de la Estrategia, Programa Territorial, etc.

- h) Igualmente, el "CONSEJO..." debe hacer un **seguimiento de los Planes Integrales Municipales (en adelante, PIM ) –ver Anejo V de este documento-** planteadas por los municipios en las revisiones de sus planeamientos, con el fin de verificar el respeto a los documentos de OT de rango superior y de vislumbrar usos o actividades de carácter supramunicipal o con influencia en las políticas regionales.

La legislación sobre OT y U tiene que precisar que estas actuaciones con incidencia territorial deberán contar con un *Programa Director*, previa audiencia por el "CONSEJO..." a los agentes implicados.

- i) El "CONSEJO..." debería actuar: por **iniciativa propia en temas de Ordenación del Territorio, cuando lo solicite una parte de la sociedad civil; o cuando lo solicite cualquier Administración**, en caso de discrepancias o contradicciones con incidencia en materia territorial entre las *distintas Administraciones o parte interesada de la sociedad civil*.
- j) Se propone que el "CONSEJO..." sea el Órgano encargado de analizar y estudiar la fórmula eficaz para la **gestión de un fondo o reparto territorial de los inconvenientes o plusvalías** de algunas infraestructuras, servicios, equipamientos o similares, todos de carácter supramunicipal (ejemplo: vertederos de residuos, cárceles, centros comerciales, autovías, parques naturales, etc.).
- k) Del "CONSEJO..." debería depender un **observatorio sobre los indicadores sociales, económicos y medio ambientales, y con especial atención al paisaje, vinculado a la política de OT y U, y a la construcción**, dada su relevancia, por su importante consumo energético y producción de residuos contaminantes (sólidos, líquidos y gases).

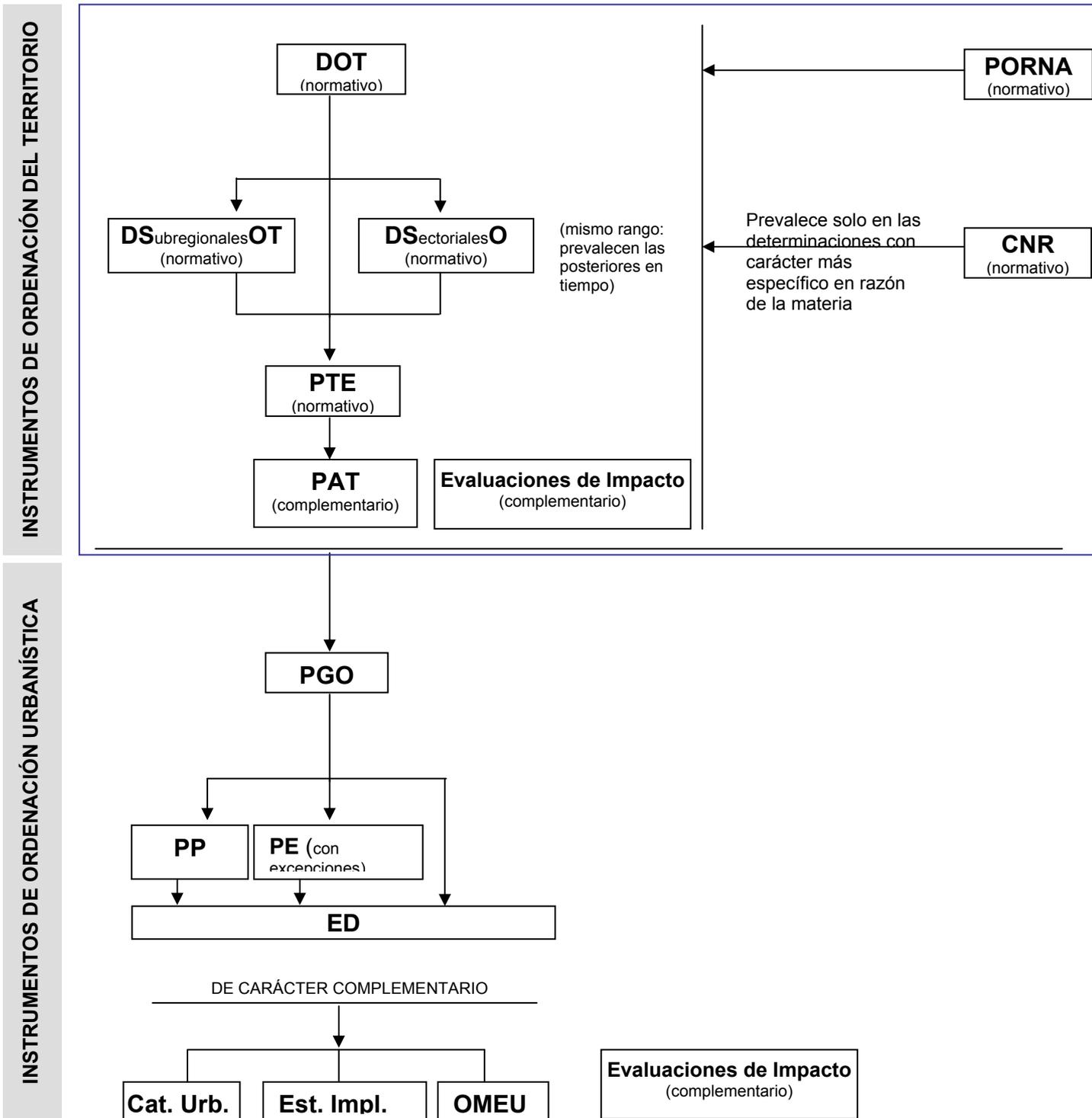
Este observatorio no debería estar vinculado o adscrito a una Consejería, ya que es un asunto transversal, en el que confluyen tres vertientes (social, económica y medio ambiente). Analizaría cómo evoluciona la *huella ecológica* (HE) o la *huella de carbono* (en adelante, HCarb), y tomando como referencia *actuaciones-ejemplo* y su comportamiento (se trataría no solo de edificios –como ahora ya existe-, sino

de territorios, etc). Plantearía por tanto políticas de sostenibilidad, que deben ser base fundamental de la Estrategia Territorial Regional (*en adelante*, ETR), de los Programas Regionales Territoriales (*en adelante*, PRT), de los Esquemas Directores y sus Programas así como de los Planes Integrales Municipales.

## ANEJO V. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO.

### 1.- DIAGNÓSTICO.

Actualmente existe una estructura jerárquica de figuras de planeamiento de O.T. y U. que resumimos esquemáticamente como sigue:



### 1.1. Instrumentos de OT.

Los instrumentos de planificación existentes, en su gran mayoría, deben ser actualizados en función de las políticas de desarrollo regional. Tal cuestión sucede, por ejemplo, en los Planes de Carreteras, que se revisan cada 6-8 años. Sin embargo, destacan otros, como las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio –año 1991- o las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera de Asturias –año 1993-, que sorprendentemente no han sido revisados, si bien el Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA – mayo 2005) pudiera dar a entender que desarrolla las Directrices Subregionales, cuando en realidad parece concebido con total autonomía.

No obstante, y analizando los casos más paradigmáticos de Ordenación, se observa que la mayoría de Instrumentos –tales como **Directrices, Programas y Planes- están teñidos de técnicas urbanísticas. Es como hacer Urbanismo a gran escala: carecen de economía, funcionalidad y eficacia. Tienden así a ser concebidos hacia la esterilidad. Las Directrices elaboradas hasta el momento no tienen una visión integral sobre el desarrollo regional, tampoco tienen el rango de Programa de Gobierno.** Consecuentemente, es difícil “colgarles el cartel” de documento de Ordenación Territorial según la define La **Carta Europea de Ordenación del Territorio** de 1983 –que corrige y amplía la de 1972 - : “...la **expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad**”.

Curiosamente, los dos planeamientos superiores de fecha más reciente son de protección, o sea, de carácter sectorial: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias (PORN) determina los espacios naturales del Principado, y el POLA la protección del litoral; **ninguno de ellos ordena el territorio** desde el prisma de políticas territoriales globales y programas para su ejecución.

Se ha iniciado la tramitación de la Revisión de las Directrices Regionales, habiendo salido a información pública el Avance en marzo de 2006. En el año 2003 arranca la redacción del Catálogo de Núcleos Rurales (Resolución de 30 de abril de 2003, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, por la que se aprueba el Marco de Criterios, Requisitos y Condiciones para la Catalogación de los Núcleos Rurales en el Principado de Asturias). Igualmente existen algunos Planes Territoriales Especiales (*en adelante* PTE), sometidos a un **muy lento proceso de redacción y tramitación**, entre ellos el PTE del Bajo Nalón cuya redacción empieza en 2005, entregado el Anteproyecto en el mes de septiembre de 2005 y publicado en el BOPA en el mes de octubre de 2008. En el año 2009 se han adjudicado tres nuevos PTE: del Alto y Medio Nalón, del Narcea y de los espacios libres en el Área Central; los **Pliegos de Condiciones Técnicas que han regido su contratación expresan las determinaciones propias de un planeamiento general sobre un ámbito que excede lo local.** De todos ellos solo han salido a información pública: el Avance del PTE del Sistema Territorial de Espacios Libres en el Área Central de Asturias (BOPA del 12-07-2010), el Avance de Prioridades del Plan Especial de Suelo de Costas (BOPA del 22-10-2010), el Documento de Prioridades del PTE del Narcea (BOPA del 22-10-2010) y el PTE del Alto y Medio Nalón (BOPA del 28-10-2010), entre otros. Igualmente el 07-01-2010 se aprueban inicialmente las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial. En diciembre de 2009 se adjudica la redacción del Programa de Actuación Territorial de Carreteras 2010-2020, documento **sectorial**, pero relevante en cuanto a Ordenación del Territorio. Se están tramitando algunos PTE de ámbitos más reducidos y que poco tienen que ver con la Ordenación del Territorio, salvo el hecho de que, territorialmente, se orientan a lo supramunicipal; es

decir, y como antes señalamos, superan lo local.

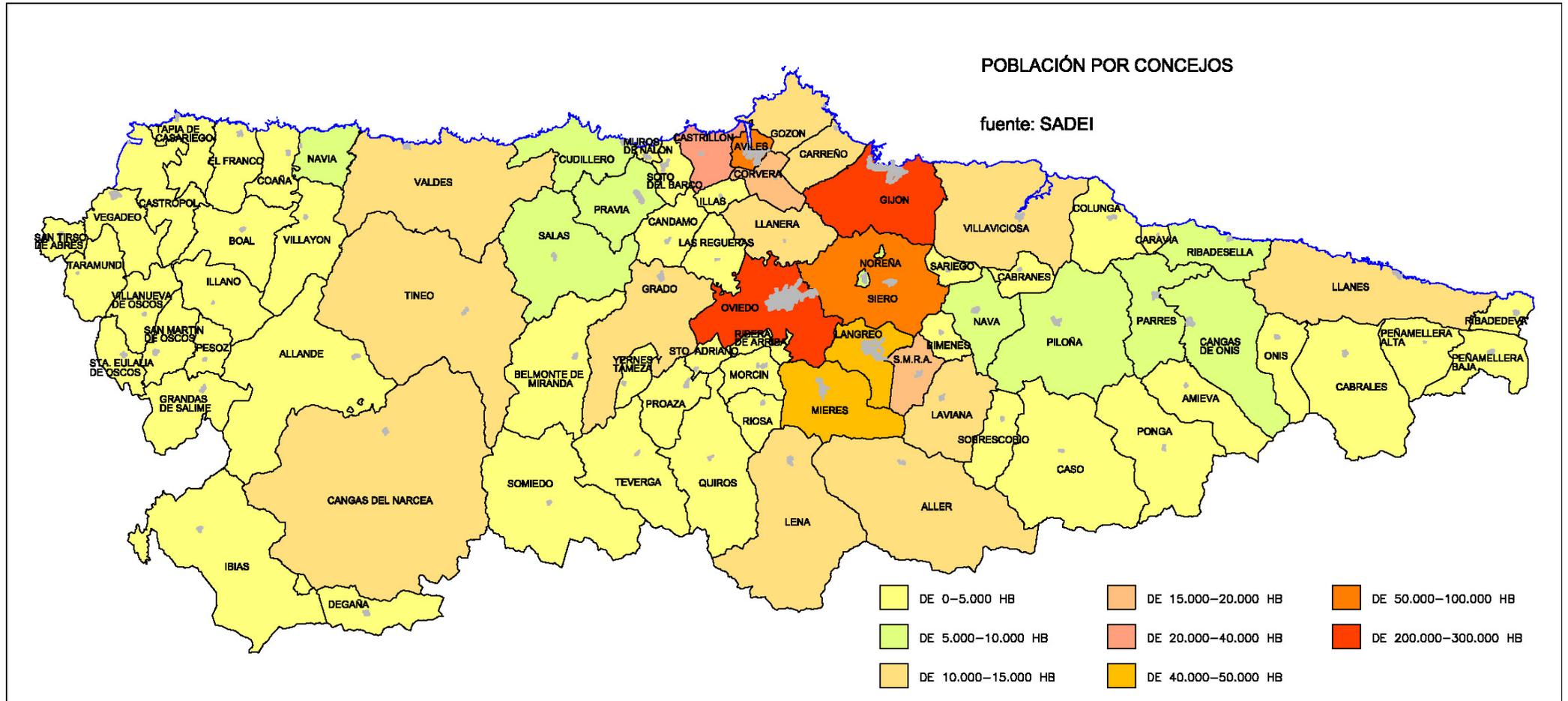
**En conclusión, las figuras de Planeamiento superior no acaban de cuajar, tanto en su concepción como en su gestión. Ello puede deberse, por una parte, a tener un carácter vinculante, sin garantizar el necesario equilibrio entre las demandas locales y las regionales ni la participación de los municipios en la planificación supralocal; y por otra, porque en gran parte de ellas parece que se tratan de suplantar varios de los conceptos que se desarrollan en el planeamiento urbanístico municipal, sobre todo en lo que a objetivos y determinaciones se refiere.** Todo lo cual es posible o en algunos casos necesario, pero la Ley actual es controvertida a este respecto. **Consideramos necesaria la intervención de la Junta General del Principado en algunas figuras que precisan de definición política previa, y con un dictamen previo del "Consejo..." al que nos referimos en el Anejo IV del presente Documento. El compromiso del Parlamento obliga a un debate que aún no se ha realizado. Debate político y debate en la sociedad civil. Participación ciudadana responsable, más allá de cualquier interés propio o a veces espurio, donde realmente se pretenda que los ciudadanos puedan realizar aportaciones para mayor eficacia del interés común como suelen ser las Ciudades o, genéricamente, el Territorio.**

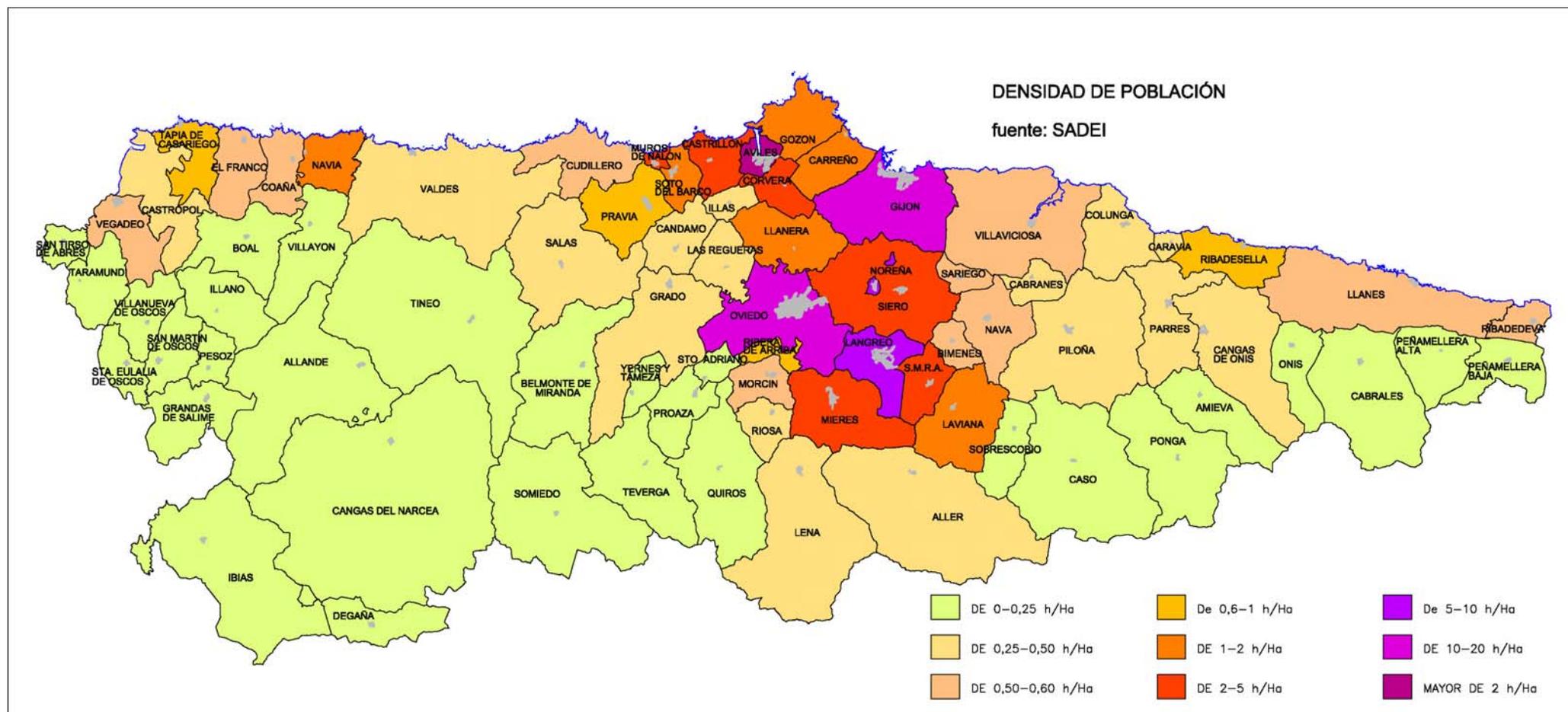
### 1.2. Instrumentos de ordenación urbanística.

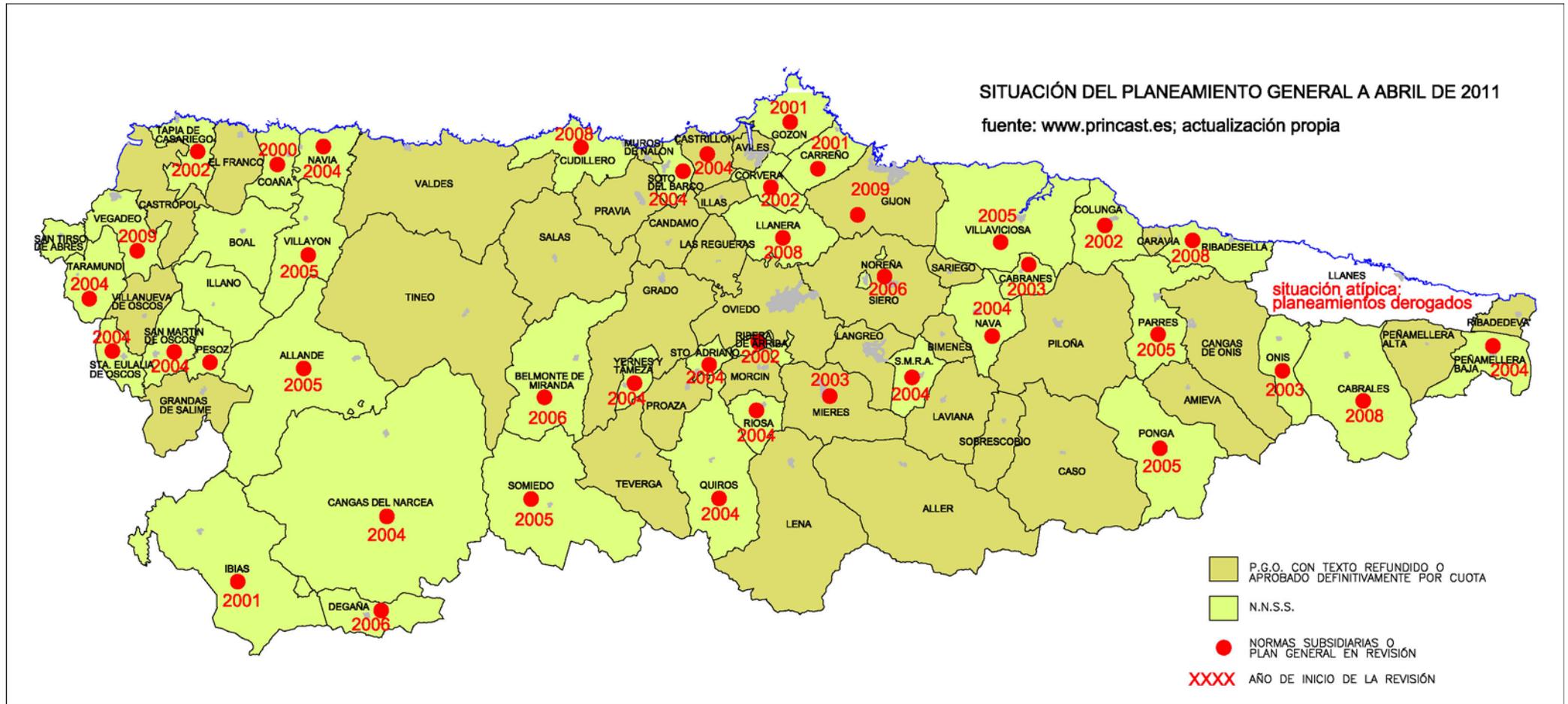
Por el contrario, el **planeamiento al que llamamos urbanístico** se ha ido desarrollando con una relativa continuidad. Entre sus instrumentos destaca el Plan General de Ordenación que actualmente unifica las anteriores figuras de Normas Subsidiarias y Plan General. Supuestamente, el planeamiento general se encuadra en el escalón de la ordenación urbanística, pero eso es solo el arrastre de la Ley del Suelo de 1956, en la que se planificaba la ciudad y el campo se quedaba sin ordenación. Hoy en día, una vez admitido que la realidad es más compleja, sobre todo en el área cantábrica con su peculiar forma de usar el territorio, el planeamiento general ordena ciudad y campo, es decir el territorio municipal. Así, paso a paso, el modelo territorial municipal se ha convertido en el elemento esencial del Plan General, sin prescindir de ninguno de los demás componentes que ordenan lo edificado o sus crecimientos. El PGO ha ido absorbiendo todas y cada una de las lagunas en ordenación (territorial y urbanística) hasta convertirse en "EL PLANEAMIENTO" que lo resuelve todo.

Los 78 municipios del Principado de Asturias, salvo 3 -San Tirso de Abres, Boal y Coaña - cuentan con un PGO aprobado o en redacción (revisando las vigentes Normas Subsidiarias – *en adelante*, NNSS de Planeamiento), salvando el caso asombroso de Llanes que, como resultado de las sentencias judiciales, se ha quedado sin planeamiento vigente. **Para todos ellos, por muy inconcebible que sea, las determinaciones, tramitación y contenido exigido por la legislación vigente son idénticos (ver pliegos de condiciones)** a pesar de que solo hay 2 municipios de más de 200.000 hb, 2 entre 50.000 y 100.000 y 3 entre 20.000 y 50.000, siendo el resto: 14 entre 10.000 y 20.000, 10 entre 5.000 y 10.000, 31 entre 1.000 y 5.000 y 16 con menos de 1.000 habitantes.

Se adjuntan esquemas relativos a las afirmaciones anteriores.







En estos momentos, el PGO es el encargado de resolver no solo la ordenación y gestión de todo el territorio municipal, sino también las cuestiones referentes a cartografía y estudios sectoriales, incluso, las de política territorial y sectorial. De hecho, el TROTU potencia su protagonismo y lo carga con responsabilidades **de análisis específicos de la Ordenación Territorial y decisiones propias del planeamiento de detalle**. Está sometido a todo tipo de informes sectoriales y superiores que, en vez de aportar la información sectorial o existente necesaria (como ejemplo se puede mencionar la necesidad de estudios de tráfico, de recursos hídricos, de mapas acústicos, de generación de residuos, etc.; en definitiva, todo lo que no está elaborado al momento de su redacción), remiten dicha labor al redactor del planeamiento, por no mencionar la tardanza en su emisión. El período medio de tramitación y redacción de un PGO en Asturias es de 7-8 años, siendo optimistas, período éste que desde la introducción de la tramitación simultánea del Informe de Sostenibilidad Ambiental se podrá ver incrementada incluso algunos meses o años más. Una peculiar dificultad presenta la confección del estudio económico-financiero: la mayoría de las Administraciones no aportan datos sobre **financiación**. **En definitiva, al englobarlo todo, desde la Ordenación del Territorio hasta el Urbanismo en su detalle más exhaustivo, tiene todas las probabilidades de resultar un naufragio.**

Los instrumentos de desarrollo se redactan según las circunstancias del momento: Planes Especiales de protección, de reforma interior, o similares por iniciativa de la Administración; y planeamientos parciales y Estudios de Detalle, por iniciativa pública o particular, según cada uno de los casos. Su tramitación, en principio más corta que la de un planeamiento general, se ve ralentizada por los períodos de espera a los múltiples informes sectoriales o de órganos superiores. **Uno de los problemas a destacar en la elaboración de estos instrumentos es el cumplimiento de estándares urbanísticos unificados para todo el territorio, independientemente de las peculiaridades de cada ámbito y uso**; se diferencia solo entre uso residencial e industrial y los estándares para equipamientos engloban todo tipo de dotaciones (Art. 177 del ROTU), independientemente de la singularidad de algunas. Otra peculiaridad de los Planes Parciales y Especiales es la necesidad de llevar las determinaciones al detalle propio del escalón siguiente, incluso, llegando al *paroxismo* de elaborar previamente el Estudio de Detalle, o incluso aspectos del Proyecto de Edificación o Urbanización, para poder aportar los estudios que solicita el ROTU a los que se añaden los de Informes Sectoriales, por no hablar de los detalles que precisa la elaboración del Informe Ambiental.

En resumen, hoy establecen la Ordenación Territorial y Urbanística: las prescripciones de los informes sectoriales, las determinaciones del TROTU y el ROTU – algunas serían más propias del planeamiento-, y las decisiones de los municipios, entrecortadas en muchos casos por la CUOTA. Poco o ningún espacio queda a la imaginación y a la ordenación propiamente dicha. A ello se añade la indefinición de los conceptos básicos que manejamos (OT, y U), que se confunden y entremezclan según las necesidades del momento, y obtenemos un cuadro poco esperanzador y de dudosa calidad.

Todo ello va reduciendo el campo de acción del planeamiento, u obliga a éste a incorporar criterios estándares, en lugar de los que se derivan del trabajo propio de ordenación. El planeamiento precisa de su *propio espacio*, y no puede estar fagocitado de modo continuado e incoherente por interpretaciones legales diversas de las distintas Administraciones.

## 2.- A MODO DE PROPUESTA.

Es importante resaltar que, tanto el U como la OT no deben ser políticas finalistas en sí mismas, sino tan solo en algunos aspectos. Fundamentalmente, debemos considerarlos *instrumentos* para conseguir otras políticas de carácter más general y de interés para los ciudadanos, como pudieran ser las económicas, sociales, cultural y ecológica, y todo ello inscrito en las políticas de carácter/desarrollo regional.

Partiendo de las premisas anteriormente expuestas, se propone entender la **Ordenación del Territorio y el Urbanismo como dos conceptos que la legislación debe separar claramente**, no solamente por rango territorial, sino en objetivos, técnicas, determinaciones, detalle, etc, y sobre todo, porque los sistemas de gestión son radicalmente diferentes (lo mismo que podría suceder, en algunos ámbitos de importancia, entre lo local y lo regional).

Admitir que la Ordenación del Territorio y el Urbanismo tienen técnicas diferentes de ordenar y gestionar facilita entender por qué el PGO resulta un documento denso, de elaboración casi imposible y de tramitación casi interminable, de aplicación compleja y en estado de continuas revisiones y modificaciones: es OT y U a la vez y eso lo complica todo. Un análisis de su contenido y alcance revela la existencia de al menos tres documentos en uno: el que define el modelo de desarrollo social-económico y cultural, el que determina el modelo territorial municipal y el que detalla la ordenación y gestión a nivel de aplicación directa.

Separar Ordenación del Territorio y Urbanismo dentro lo que ahora es Plan General resolvería una buena parte de los problemas que padece, incluidos los burocráticos. Definir un *Modelo Territorial Municipal* flexible y abierto, pero con objetivos claros – siempre dentro del marco regional- y aprobarlo, significa menos revisiones, menos modificaciones y mayor claridad de conceptos y criterios. En el escalón siguiente, el del Urbanismo, el del remate, se podrán definir instrumentos generales o parciales, con sus propias técnicas de ordenación y gestión.

## 3.- ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La *Carta Europea de Ordenación del Territorio* de 1983 –que corrige y amplía la de 1972- define la OT como la **expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad**, con multitud de objetivos, entre ellos, el desarrollo socioeconómico y equilibrado en las regiones, la mejora de la calidad de vida, y por último, la utilización racional del territorio.

Se sobreentiende que la OT sobrepasa ampliamente las determinaciones urbanísticas ya que, al basarse en las estrategias de *desarrollo económico, social, cultural y ecológico*, determina la definición de las políticas territoriales para que, a posteriori, sean detalladas y concretadas por distintos modos de gestión, donde adquieren gran relevancia los **instrumentos de planeamiento** para el desarrollo del Urbanismo local o supralocal.

**La OT tiene un encaje, primordialmente, dentro de una Estrategia de Desarrollo Regional** (funcionalidad, producción, infraestructuras...). Y esa Estrategia solo puede definirse desde los órganos políticos y de poder, por lo cual, la Ordenación del Territorio debería depender de *alguien* que debe saber *qué* quiere y *qué* puede ser resuelto por instrumentos específicos de esta materia, y siempre considerando la participación de la

sociedad civil o la de sus representantes parlamentarios cuando proceda (a modo de ejemplo, las Directrices Regionales de OT deberían ser debatidas –si no aprobadas- por la Junta General del Principado).

### 3.1. Instrumentos de OT

Como consecuencia de lo anterior, se proponen los Instrumentos de OT que a continuación se enumeran:

#### *En el ámbito regional:*

- a) **Estrategia Territorial Regional (ETR).** Recoge aspectos políticos e intenciones, con hipótesis de desarrollo social-económico, cultural, ecológico y territorial de las áreas a medio plazo (10-20 años), según los objetivos y capacidades reales de gestión. La ETR debería ser aprobada por el Parlamento Regional. El carácter y contenido principal de este documento deberían estar definidos en la correspondiente legislación de OT y U.
- b) **Programa Territorial Regional (*en adelante*, PTR).** Es el instrumento que desarrolla la ETR. Debería definir criterios para el desarrollo de Esquemas Directores o de implantación de infraestructuras de carácter regional o supramunicipal. Este documento debería ser elaborado por el Gobierno del Principado. El carácter y el contenido principal de este documento deberían estar definidos en la correspondiente legislación de OT y U.

Los objetivos de ambos instrumentos deben debatirlos tanto los políticos como la *sociedad civil* organizada con la necesaria ayuda técnica para establecer la imprescindible coherencia entre la definición de objetivos, y la administración y gestión de los mismos. La ETR y el PTR son dos niveles, que deben ir asociados. Decisiones como, por poner un ejemplo, incentivar las dotaciones al extremo occidental para reforzar su vinculación con Asturias, fomentar la gestión controlada y sostenible de la costa, evitar la mayor concentración de la población en el Área Central a costa del vaciamiento rural continuado y sin límites, y favorecer las alas, desarrollar o no los Núcleos Rurales (NR) en el interior, son propias de la Estrategia Regional. El Programa debe definir el tipo de dotaciones, el cómo y cuándo, cómo garantizar la ocupación de la población en el interior, dotar o no los NR de equipamientos, de infraestructuras, etc.

#### *En los ámbitos subregional, comarcal, funcional y sectorial:*

- a) **Esquema Director.** Tendría un alcance más limitado que la ETR, y su función fundamental sería desarrollar la misma, hasta alcanzar un Avance Presupuestario.
- b) **Programa del Esquema Director.** Su función fundamental sería la gestión y aplicación del Esquema Director, y por tanto, en su mismo ámbito. Debe contener un Presupuesto.

El Esquema Director es el despliegue o enumeración y el Programa el documento de gestión. Deben evitar técnicas urbanísticas: deben ser para el Urbanismo como el Urbanismo para la Arquitectura. Un ejemplo de Esquema Director sectorial podría ser un Plan de Carreteras en su aspecto territorial o de objetivos.

El Programa señalaría el modo de gestión para conseguir estos objetivos. Ejemplos de ámbitos funcionales podrían ser los de Oviedo, Gijón y Avilés, entre otros, que superan con creces los ámbitos administrativos propios; en consecuencia algunos planeamientos generales de municipios limítrofes hacen previsiones de crecimiento basadas en las necesidades de estas poblaciones, generando así desarrollos no programados y provocando la presencia de modelos territoriales imprevistos o no deseados.

Teniendo en cuenta que la población de Asturias en el año 2009 alcanza 1.085.110 habitantes distribuidos en 78 municipios (la mayoría concentrada en la Asturias Metropolitana), queda claro que las dotaciones, servicios, infraestructuras y reservas de espacios naturales, afectarán de forma desigual a los municipios. Es evidente la necesidad de crear instrumentos que permitan cumplir los objetivos de Ordenación Territorial garantizando el equilibrio social, económico, cultural y ecológico, distribuyendo las "plusvalías" entre todos los afectados y del mismo modo las "cargas" derivadas de la implantación de usos poco deseados o económicamente deficitarios, pero imprescindibles, para garantizar el funcionamiento regional o de ámbitos territoriales supramunicipales.

### *En los ámbitos supramunicipal y municipal:*

- a) **Plan Integral Municipal (PIM).** Desarrollaría el ETR, el PTR y los posibles Esquemas Directores y sus Programas para ámbitos funcionales superiores, ampliados y concretados mediante las políticas municipales de desarrollo social-económico.

Sería la figura de referencia, y abarcaría el territorio de todo el municipio, o de varios municipios en su caso.

Se propone que el PIM lo sea tan solo de los aspectos de Ordenación del Territorio, que sea un documento independiente y siempre basado en un diagnóstico previo, político, con una base técnica, social, económica, cultural y ecológica, que estudie y fundamente los objetivos que se pretende alcanzar, con sus correspondientes alternativas de desarrollo social-económico.

Por tanto, y en primer lugar, el debate político debe centrarse en el programa de necesidades, que planteará los objetivos que se pretenden alcanzar. Reiteramos que sería éste un debate político, con una base técnica, social y económica – indicadores de sostenibilidad, marco de ordenación territorial, documento de análisis estratégico en su caso...-, y anterior al inicio del planeamiento. Esto daría lugar a un primer diagnóstico, que serviría de base para la toma de decisiones. Sería un documento anterior a la redacción del PIM Urbanístico; por tanto, sus soluciones se referirán a diferentes opciones de desarrollo con sus correspondientes necesidades de implantación de usos y actividades.

Una vez escogido el **patrón de desarrollo**, puede haber **varias respuestas técnicas que lo asuman**. En la práctica siempre ha sido así: valoración de diferentes opciones de distribución territorial de las actividades para llegar a optar por la propuesta que resulta más adecuada según las prioridades del momento. Las novedades ahora pueden ser, por un lado, anticipar con claridad la

política de su conversión en planeamiento; y, por otro, crear varias alternativas de planeamiento, desechando solo las que contradicen los objetivos del mismo: mantener el resto abiertas hasta los momentos adecuados para su utilización, y entre tanto, **no contemplar el suelo como urbanizable, sino como de reserva** (art. 10, TRLS – *ver nota<sup>4</sup>, al pie de página-*, y pág. 81 en este texto), resolviendo el sempiterno problema de no **determinar** suelo en exceso ni quedarse corto. Dentro de ese Suelo de Reserva el PIM podría plantear suelos similares al actual (sectorizados o con criterios para hacerlo), con el fin de acoger las demandas detectadas con horizonte máximo de 5 a 8 años. Junto a ello, hoy se trata de **inclinarse la balanza a favor de la sostenibilidad y el ahorro energético** sin olvidarse de las **dotaciones**, de los **criterios funcionales o sociales**, que en su momento han sido primordiales: lo que también se ve favorecido por el juego de **variedad no determinante**.

Es decir, **el documento que enfoca las posibles alternativas técnicas de aplicación del modelo político sería el primer documento del propio Plan.**

Actualmente, la práctica política y técnica urbanística se mezclan en tiempo y forma, y ello dota al planeamiento de mucha complejidad y confusión: **crecer o no NO debe ser problema del Plan, cómo hacerlo SÍ lo es.** Un Plan Urbanístico o Territorial podría llegar a sugerir cambios en la política propuesta, pero no sustituirla.

Al menos Avilés, Gijón y Grado realizaron, tiempo atrás, un documento que se asimila al pretendido, que se denominó *Plan Estratégico*, y que establecía ese diagnóstico e intenciones, con la escala adecuada a sus respectivas colectividades urbanas.

En esa lógica, el pliego de cláusulas que rija la contratación debe contener, en primer lugar, la descripción de los objetivos *políticos* que se pretende alcanzar, como primer paso del recorrido de ordenación territorial y posterior urbanística.

Debería ser revisada la forma del control y coordinación de los Informes al Plan. Con frecuencia paralizan cualquier posibilidad de seguir la tramitación. **El silencio positivo debería aplicarse de forma automática y considerarse “buena práctica”, y no al contrario.** En la actualidad se observa una cierta práctica administrativa que pretende únicamente romper el plazo de los “silencios administrativos”; y ese no puede ser un camino justo a recorrer, por el buen proceder administrativo y los derechos de los ciudadanos.

El PIM se ocupa de establecer el Modelo Territorial Municipal, y nunca baja a los aspectos concretos de la ordenación que estamos definiendo como *Urbanismo*. Toda nueva intervención en la ordenación de conjunto de un concejo comienza por ocuparse **tan solo** de este aspecto, lo que siempre, salvo en los contados casos de carencia actual de planeamiento, supone **revisar** el Modelo actual, dado que casi todos los concejos disponen de una figura de planeamiento municipal

---

<sup>4</sup> Art. 10.1.a a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que **comporte o posibilite** el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

que lo tiene fijado; y el PIM convivirá con las ordenaciones *urbanísticas concretas* ahora vigentes, sobre las que determinará su plena efectividad, o señalará los aspectos que deban de reajustarse por medio del planeamiento del nivel de Urbanismo; así como los temas de carácter funcional, sectorial, derivado de modificación legal u otros, que deban de atenderse subsiguientemente.

Sería positivo plantear la posibilidad de ámbitos de planeamiento general supramunicipal, donde pueda introducirse la misma característica de revisión, o actualización parcial (funcional, reconfiguración, o desarrollando los ámbitos de los Esquemas Directores).

Tendría un alcance similar al del actual Documento de Prioridades, con el detalle de análisis propio de los antiguos avances y siempre en función de la complejidad de la problemática municipal:

- Realizaría los estudios basados en un diagnóstico previo, político, con una base técnica, social, económica, cultural y ecológica, que estudie y fundamente los objetivos que se pretende alcanzar, con sus correspondientes alternativas de desarrollo social-económico. Dentro del marco económico, debe partirse de evaluar entradas y salidas, tanto de producción como de población activa y empleo, en los diferentes sectores de la actividad.
- Basándose en la alternativa escogida definiría el Modelo Territorial Municipal: precisión de los usos estructurantes del territorio tales como comunicaciones, comercio, equipamientos, servicios, etc.; determinación de las cabeceras que absorben la concentración de usos intensivos a implantar siguiendo las directrices políticas de desarrollo social-económico y cultural y la relación espacial entre ellas; previsión de áreas de crecimientos o formación de nuevas para las futuras actividades previstas o compatibles con el modelo de desarrollo; definición de las áreas con valores que sugieren su conservación; relación de los diferentes tipos de núcleos, su designación y conexión espacial entre ellos y el resto del territorio, etc.
- Debería imponer criterios sobre formas de crecimiento, actividades a implantar, eliminar, reducir, conservar o ampliar, densidades, tipologías preferentes, etc.
- Definiría las formas de relación espacial y comunicaciones, incluso transporte, nudos, etc.
- Debería contener una estimación económica de las propuestas que contempla.
- Sería objeto de informes sectoriales coordinados por el "Consejo..." con competencias en Ordenación Territorial.
- Debería ser objeto de debate social con sus respectivas sugerencias a las alternativas de desarrollo.

Una vez aprobado, definiría el Modelo Territorial Municipal con un posible horizonte de 15-20 años, a desarrollar en documentos posteriores de mayor detalle con las técnicas propias del Urbanismo.

## 4.- URBANISMO

El ámbito del Urbanismo sería principalmente el local, aunque podrá referirse a áreas que engloben partes de varios municipios. El Urbanismo debe diferenciar el desarrollo de suelos que se pueden urbanizar (no solo edificar) y los que no. **El Urbanismo tiene que dar respuestas a demandas concretas que se planteen y que precisen de un ordenamiento espacial.** Sus instrumentos deben ser reales y no ficticios.

### 4.1. Plan Municipal de Ordenación Urbanística (PMOU).

Sería un documento que *desarrolle* el PIM en todos sus aspectos de ordenación urbanística concreta, adoptando toda la diversidad de temáticas y escalas necesarias, incluso las ahora encuadradas en los *instrumentos de desarrollo*, definiendo en cada caso cuál es su alcance, y, por lo tanto, cuál es su grado de complejidad, herramientas y definición. Podría englobar, tal y como sucede ahora, el territorio de todo el municipio (Plan Municipal de Ordenación Urbanística General – PMOU-G) o, -lo que parece más operativo-, ámbitos de características similares. Y, sobre todo, se ajustaría al tamaño y nivel de complejidad de cada concejo, según que su contenido sea de ciudad, villa, pueblo, o parte de un asentamiento supramunicipal (comarcal), tal como más adelante se detalla.

Por ejemplo, uno de los documentos podría referirse a la ordenación y gestión del suelo edificado (asimilable al actual urbano y/o núcleos rurales). Este documento – PMOU-SE- podría tener un horizonte amplio y sus propuestas alcanzar el detalle de ejecución, correspondiendo con el nivel de los actuales Planes Especiales. Este modelo de PMOU parece adecuado para concejos de cierta complejidad, mientras que los más sencillos podrían englobar todos los aspectos en un solo PMOU-G.

Otra posibilidad, podría ser un PMOU del suelo de desarrollo, es decir de los crecimientos, ampliaciones o nuevas implantaciones de las actividades resultado del Modelo Territorial aprobado. Se asimilaría, por ejemplo, a una sectorización del suelo urbanizable y al planeamiento parcial, con las necesarias justificaciones de insertarse en el modelo territorial municipal y en el modelo de ciudad (villa, núcleo).

Igualmente, podría redactarse un documento de PMOU del suelo rural -no edificado y no urbanizado- con criterios de paisajismo, aprovechamientos propios de este tipo de suelo, etc. Evidentemente, en desarrollo del PIM.

La legislación debería ser flexible y permitir un abanico abierto de documentos urbanísticos que desarrollen el PIM, a definir según las necesidades del municipio y del momento. El alcance de estos documentos debería depender de la complejidad del área y los objetivos propuestos. Si el concejo se decanta por un PMOU-G podría ser un documento más abierto a desarrollar mediante otros de mayor detalle o, por contrario, un documento detallado y de aplicación. En el caso de planeamientos sobre ámbitos concretos (como los ejemplos anteriores) igualmente debe haber posibilidades de mayor o menor detalle. En todo caso, habría modalidades (específicas) de PMOU que sustituyeran por completo a los actuales Planes Especiales, Parciales, y, en su caso, Proyectos de Núcleo.

#### 4.2. Documentos de Detalle

**Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización, Proyectos de Reparcelación** (sin perjuicio de su adscripción a gestión). Serían documentos que desarrollen los PMOU en función de las previsiones y criterios de éstos. Similares a los actuales, sus determinaciones y contenido deben ser definidos en la legislación con la suficiente flexibilidad, para que los PMOU puedan determinar el alcance, el detalle e, incluso en su caso, englobarlos dentro de ese único documento, siempre con una especial atención al nivel de complejidad del concejo de que se trate. Estos instrumentos se podrán utilizar directamente, en desarrollo del PIM, si este así lo contempla, o si resulta lógico por la subsistencia de la ordenación urbanística de detalle anterior.

Estas reflexiones sobre los instrumentos de OT y U pretenden no solo facilitar su redacción o agilizar la tramitación, sino buscar una lógica que permita a los del escalón más detallado apoyarse en los superiores, lo suficientemente flexibles para evitar continuas revisiones y modificaciones. Lo novedoso del sistema planteado exige un debate previo a la concreción del alcance, contenido y determinaciones de cada instrumento de OT y U.

Por ello, a continuación se exponen solo algunas consideraciones sobre las determinaciones, contenido, tramitación y otros referidos a los documentos de planeamiento urbanístico, sea general, parcial o sectorial y su relación con los de OT.

#### 4.3. Descripción de condiciones.

##### a) Determinaciones.

**Definir tres escalones de modelo de PMOU, sea general o para determinados tipos de suelos: ciudad y complejidad, villa y pueblo,** siempre considerando la tipología y el tamaño de las poblaciones, no de los concejos. En todos ellos las especificaciones deben ser ajustadas a las conclusiones del PIM, al que hemos hecho referencia anteriormente, y de la instrumentación real que de él se deduzca, para alcanzar los objetivos pretendidos. Los dos niveles más bajos podrían asimilarse a las Normas Subsidiarias o, aún, a las Delimitaciones de Suelo Urbano. En todos ellos, habrá que intervenir en áreas consolidadas con elevado consumo energético o de emisiones contaminantes.

- a.1 Para Oviedo, Gijón y Avilés en una primera instancia, o incluyendo también Mieres, Langreo y Siero, se propone mantener, en términos generales, el nivel del actual documento de PGO *–una vez excluidos los componentes de OT–*, centrando su peso en los núcleos urbanos y sus áreas de influencia.
- a.2 Para municipios con cierta dinámica y tensiones, se debe simplificar el contenido y las determinaciones adaptando a la complejidad del territorio. Deben posibilitarse sistemas de gestión más sencillos. El detalle de determinación debe ser menor. El planeamiento debe centrarse en las áreas urbanizadas y de crecimientos previstos, o en actuaciones de revitalización urbana en áreas consolidadas, por ejemplo.

- a.3 Para municipios sin apenas tensión territorial y crecimientos mínimos debe plantearse la posibilidad de un planeamiento de contenidos y determinaciones mínimos, con figuras de gestión muy simplificadas, dejando al juicio del planeamiento la aplicación o no de éstas. Igualmente debe centrarse en los desarrollos y suelos ya urbanizados.

**b) Contenido.**

En este apartado, consideramos como aspectos más relevantes los siguientes:

- b.1 *Ordenación.*- Criterios e intenciones como parte de la regulación.
- b.2 *Tratamiento por zonas de los usos y aprovechamientos.* En función de la complejidad de los núcleos debe decidirse sobre la necesidad de bajar o no al detalle de alineaciones y rasantes. En suelos consolidados se podrán considerar las actuales o remitir a planeamientos de mayor detalle.
- b.3 *Normativa Urbanística selectiva.*- Remisión a Reglamentos y demás normativa que le afecta. La rigidez de las Normas Urbanísticas actuales debe ser superada. Se propone separar claramente:

*Articulado.* Se refiere a la parte normativa.

*Criterios de planeamiento.* Podrían englobar muchas de las determinaciones sobre condiciones estéticas, cierres, etc.

*Mecanismos para posibilitar actuaciones singulares* que no se ajusten a los criterios generales (evitando revisiones de planeamiento o similares).

*Proyectos, que desarrollan la propia normativa.* Se plantea darles entrada, reconociendo a la *Arquitectura* como último instrumento del complejo urbanístico. Este utensilio de detalle que es **la Arquitectura, precisa de su propio espacio**, aún siendo el último eslabón o precisamente por serlo, es quien mejor puede resolver los problemas espaciales; naturalmente, con los límites que estime el planeamiento según las distintas partes de la Ciudad o de los diferentes lugares, como pudiera ser la edificabilidad, o la altura máxima, o la densidad de edificación, etc..., pero escapando del detalle normativo pormenorizado, excepto en solares urbanos y áreas ya consolidadas, donde hay "pautas" preexistentes.

Debería simplificarse al máximo la normativa. La mayoría de los planes se "copian" en lo que al Suelo No Urbanizable se refiere. Podría elaborarse un documento de referencia a nivel regional, pero no desde el Reglamento o la Ley.

A este respecto, se ha extrapolado el *temor* a una vivienda unifamiliar en ámbitos sensibles del territorio, introduciendo prácticamente restricciones análogas para la generalidad del llamado ahora Suelo No Urbanizable, o incluso en Suelo Urbano. **La Ley y el Reglamento**

no deben llevar a esa exigencia consistente en regular este aspecto en detalle (el ROTU sí lo hace). Ello conduce en la práctica a condiciones estéticas miméticas o injustificadas, no deseables a lo largo del tiempo. Las leyes y reglamentos deben dejar espacio al PIM para introducir criterios sobre densidades, tipologías, estándares concretos, etc.

Sin embargo, donde existan tensiones y demandas (por ejemplo, de viviendas en la costa) sí se debe regular al respecto. **Por tanto la legislación no debería exigir tal detalle en todo lugar. Si se admite el esquema de OT y U planteado en este documento la legislación debe desprenderse de todo aspecto de ordenación delegando esta responsabilidad a los documentos de OT y U.**

- b.4 Estándares Urbanísticos.-** Deberían eliminarse al máximo los estándares urbanísticos referidos a ámbitos generales, haciendo referencia a la totalidad del área funcional. Deben referirse a ámbitos funcionales reales, justificables para cada caso. Los módulos o estándares propios del suelo de nueva urbanización no pueden ser extensibles al urbano. En este aspecto la legislación debe definir criterios para los estándares urbanísticos: serían los documentos de OT los que pueden ir concretándolos en función de la estrategia regional de desarrollo social-económico y, posteriormente, territorial.
- b.5 Estudio Económico Financiero (en adelante, EEF).-** Considerar el estudio económico-financiero solo para los PMOU y para los de mayor complejidad, siendo para el resto suficiente una evaluación económica de las actuaciones públicas que comporten gastos e ingresos. En cualquiera de los casos debe quedar claro el carácter *informativo* del EEF, medida de la capacidad de afrontar los compromisos previstos; y no "equivocándolo" con un *presupuesto* (en el sentido, p. ej., del presupuesto para un edificio o una carretera), cuestión que ya contempla la legislación vigente pero que incluso los Tribunales, bastantes veces, confunden. Para evitar equívocos, se exige mayor claridad y contundencia en los textos legales.
- b.6 Memoria Ambiental o, mejor decir, de Sostenibilidad.-** Debería adecuarse su contenido a la complejidad del planeamiento, y no generalizar las exigencias del mismo modo para cada Plan o parte del territorio. Debería tramitarse junto al PIM y evaluarlo desde el punto de vista de todas las variables que definen la sostenibilidad, no solo la ambiental. Debe aligerarse el detalle que precisa para no condenar al PIM a extremar las precisiones de ordenación y así constreñir las posibles opciones de desarrollo. **La Memoria de Sostenibilidad debe adaptarse al detalle del Plan y no al contrario. El propio PIM debe definir los casos para los que se precise la redacción conjunta al PMOU de una evaluación de la sostenibilidad de las propuestas.**

### c) Tramitación.

En la actualidad existen dos documentos que garantizan la **participación ciudadana**: el *Documento de Prioridades* de la futura ordenación y el *Documento de Aprobación Inicial*. Como por arte de magia en los Pliegos de Condiciones que rigen los contratos para la redacción de Planeamiento, aparece un tercero cuya tramitación es una incógnita: el Programa de Trabajo. Una vez encargada la redacción de los documentos de planeamiento se plantea, en el referido Documento de Prioridades de la futura ordenación, el objetivo del trabajo y su programa.

*El esquema que se propone en este documento cambiaría radicalmente la tramitación y, creemos, fomentaría el debate social. Los documentos de OT, incluido el PIM, deben ser expuestos al público y, una vez analizadas y contempladas o no las sugerencias, aprobados. Por su lado, los de Ordenación Urbanística contarían con su información pública para debatir o alegar sobre temas más concretos. Existe la posibilidad de potenciar así el debate sobre cuestiones de interés general, debate que ahora casi no existe.*

### d) Cualificaciones.

- d.1 Los proyectos generales de infraestructuras deben ser complementarios.
- d.2 La aplicación de aprovechamientos no debe referirse a medios globales, sino siempre a pequeños ámbitos de características similares.
- d.3 Prescindir del uso de los valores catastrales, impropios e inadecuados a la realidad.
- d.4 Siempre zonificar diferenciando entre rehabilitación y régimen de lo que ya existe, por un lado, y extensión nueva por otro.

### e) Otras condiciones.

#### ***Nivel de definición y espacio para la Arquitectura.***

Cada instrumento de planeamiento de desarrollo del PIM debe ceñirse a su nivel de definición, y dejar libres los siguientes, de modo que hasta los últimos niveles -los de *Arquitectura*- disfruten de margen propio de autonomía que les permita ser creativos y eficientes. Para ello, deberían aligerarse de contenido y determinaciones en cada uno de los niveles descritos, similares a los actuales Generales, Sectoriales, Parciales o Especiales. Si bien la legislación parece no exigir tanto detalle, algunos informes sectoriales precisan datos que solo se pueden obtener de una ordenación terminada, propia de los Estudios de Detalle. La Ley o el Reglamento deberían evitar que se produzcan estas situaciones.

### ***Evitar duplicidades en la documentación.***

Evitar la duplicidad de los estudios y diagnóstico en documentos de diferente rango (PMOU, PMOU-SE, PMOU-SD, PMOU-SNE, y los posibles equivalentes a Plan Parcial, Plan Especial, Estudio de Implantación, etc.). Debería ser suficiente realizar una referencia al documento en el que ya existan.

### ***Disminuir la burocracia en planeamientos sencillos.***

En los casos sencillos, núcleos o actuaciones de pequeño tamaño, debería aliviarse la carga burocrática a los ciudadanos, evitando su huida a vías ilegales. Para estos casos, se propone crear la posibilidad de instrumentos "compactos", que aúnen varios niveles de la tradicional *cascada*. Por ejemplo, debe existir la posibilidad de refundir en un solo documento los contenidos de los actuales Plan Parcial (Especial), Proyecto de Actuación, Compensación (Reparcelación) y Proyecto de Urbanización.

### ***El Estudio de Detalle (en adelante, ED).***

Debe quedar claramente establecida la consideración del amplio marco de ordenación que le atribuye la actual legislación, ya que se parte de una postura muy reacia por algunas Administraciones a reconocer tal criterio, incluso en situaciones previamente recogidas. La tramitación habría de reducirse a la imprescindible.

Cuando se trate de una ordenación de volúmenes, debería aproximarse al proyecto de arquitectura. Habría que reducir, en tales circunstancias, aun más, la carga burocrática y administrativa, salvo que de modo evidente afecte a terceros. Claramente podría ser considerado, en este supuesto, como un anteproyecto al uso.

### ***Estándares urbanísticos.***

Deberían ser matizados los estándares urbanísticos para equipamiento y dotaciones, en función de la complejidad y tamaño de las actuaciones. Debería abrirse la posibilidad de formalizarlos para ámbitos mayores a través de sistemas de gestión sencillos. Los estándares deberían ser los imprescindibles, evitando referencias como las actuales del artículo 177 del ROTU. La aplicación, por ejemplo, de los definidos allí a una actuación de suelo urbanizable de baja densidad, lleva al *paroxismo* de plantear equipamientos y servicios públicos innecesarios.

### ***Núcleos consolidados y su eventual ampliación.***

Deben establecerse criterios que permitan diferenciar entre ampliación de un núcleo y su parte consolidada.

## **f) A modo de conclusiones.**

### ***f.1 Los planes deben ser abiertos.***

Deben posibilitar iniciativas, definir con claridad los criterios de lo que es posible y lo que no se puede hacer. La Ley, a diferencia de la regulación actual, debe establecer el cauce para que el Plan pueda

ordenar, con los apriorismos estrictamente necesarios o consensuados e, indudablemente, justificados.

*f.2 Modelo de ciudad.*

Le corresponde al PIM establecer el **modelo de ciudad** (densidades, alturas, tipologías, zonas verdes, facilitar la movilidad, en lo que llama los "criterios de ordenación"). Por tanto, las leyes deben dejar este espacio al Plan, para que lo defina. Le corresponde al PMOU concretar el modelo de ciudad (distribuir las densidades, las tipologías, configurar el sistema verde, concretar la movilidad, etc.).

Al prever el modelo de ciudad (villa, lugar, etc.), el planeamiento debe ser a su vez abierto en otros aspectos de detalle.

*f.3 Relevancia de los aspectos económico/sociales.*

Planificar a espaldas de la economía y de la sociedad es una aberración.

*f.4 Programas sectoriales.*

El PIM debe recoger los resultados de los programas sectoriales (escolar, transporte, etc.) de actuación municipal, pero no crearlos o elaborarlos.

*f.5 Límites territoriales del planeamiento municipal.*

Ningún Planeamiento municipal debe poder tomar decisiones sobre actuaciones de carácter supramunicipal sin audiencia de los demás concejos afectados, entendiendo por tales no solo los colindantes – como recoge el artículo 32.2 del ROTU- sino los de su ámbito comarcal o área de influencia.

*f.6 Crecimiento, renovación, revitalización u otros.*

El PMOU debe centrarse en los crecimientos urbanos (si es que proceden), en los espacios a renovar, en los espacios o edificios a reutilizar/revitalizar, todo según un modelo basado en el mejor funcionamiento de los sistemas metropolitanos: sistema de espacios verdes o libres, de transporte, de equipamientos, de servicios, etc.; y en la mezcla de usos y tipologías, entre otros.

**En conclusión, ante un mundo globalizado y cambiante no cabe el Urbanismo rígido, excepto en áreas consolidadas y sensibles. Es necesario ir hacia un Urbanismo abierto que cumpla y admita varias soluciones, siempre con unos principios de sostenibilidad y reparto equitativo, y no estableciendo un modelo único de ordenación y gestión.**

## ANEJO VI. GESTIÓN DE PLANEAMIENTO.

### 1.- CARACTERÍSTICAS DEL MODELO. PROPUESTAS ALTERNATIVAS.

#### 1.1. Problemática actual

**La sistemática de gestión en la actual legislación urbanística asturiana es, aparentemente, muy simple; pero ello no favorece en modo alguno, la ejecución del planeamiento.**

El modelo destaca también por su *excesiva rigidez*. Sirva de ejemplo el suelo urbano No Consolidado, peculiar en la región en su tratamiento, como luego se verá. Está condicionado, en su definición, a la previa delimitación del ámbito de reforma interior, polígono o unidad por el planeamiento general; hecho preciso para tal subclasificación, cualquiera que sea el grado efectivo de urbanización. El desarrollo, en cada espacio delimitado, es unificado y abarca el conjunto del mismo, sin diferenciar las circunstancias ni acomodarse a las situaciones de dotación y urbanización del artículo 14 del TRLS.

La regulación contenida en la legislación urbanística asturiana impide, condiciona o, al menos, dificulta optar por alternativas u opciones distintas, incluidas las apuntadas en la legislación nacional. Así, por ejemplo, las modalidades utilizadas por algunos planeamientos (como las unidades homogéneas o, incluso, las denominadas actuaciones de dotación de la legislación nacional), tienen difícil engarce. La figura de las unidades de regularización de fincas del ROTU, pensada exclusivamente para el suelo consolidado, parece muy insuficiente para tales variantes.

**Es necesario un replanteo del modelo, dirigido a lograr o posibilitar al planeamiento fórmulas menos rígidas de gestión.** Ello obligaría a volver a estudiar el tratamiento de la diferenciación entre el suelo urbano en *consolidado* y *no consolidado*, como, incluso, parece obvio que es preciso realizar, a la vista del contenido del TRLS.

A estos efectos, destacamos lo siguiente:

#### *Suelo Urbano No Consolidado (SUNC)*

En la normativa regional, como ya se ha apuntado, se relaciona este último concepto del *urbano no consolidado* casi en exclusividad con la presencia de unidades o ámbitos de planeamiento sin vinculación práctica al grado de urbanización. Existiría, pues, una contradicción en sus términos, ya que puede existir un suelo no consolidado que cuente con todos los servicios, como la renovación urbana, y donde no sea precisa una actuación de dotación.

La normativa regional establece, teóricamente, la diferenciación de este suelo en función del grado de urbanización, pues parece considerar un suelo como *no consolidado*, cuando falta algún servicio; pero, después, la configuración como tal exige que se cuente con unidad delimitada. Luego, si esta última, o ámbito equivalente, no existe en *suelo urbano*, no es posible la consideración de *no consolidado*, cualquiera que sea el grado de urbanización y aunque muchos planes actuales no lo tengan en cuenta.

### *Áreas de renovación urbana.*

Todo un contrasentido respecto a una eventual consolidación, pues como tales son suelos no consolidados cualquiera que sea el nivel de urbanización. Nada se dice, tampoco, sobre la situación en la que quedarían las nuevas delimitaciones al amparo del artículo 151 del TROTU. Además, si se cumpliera estrictamente en la *delimitación del suelo urbano*, de todo él, con el marco legal definido en el artículo 113 del TROTU, solo cabría considerar como urbanos, en su conjunto, aquellos suelos con frente a viario, admitiéndose que a éste únicamente le pueda faltar algún servicio. No existiría, entonces, la envolvente propiamente dicha. El proyecto de Reglamento de la legislación nacional permitiría un cierto margen en esta cuestión.

Es, el asturiano, un modelo muy alejado -probablemente el que más, de toda la legislación urbanística autonómica- de las situaciones que se derivan del artículo 14 del TRLS. No es, además, una cuestión baladí, pues en el suelo urbano, y según esta última normativa, se requiere en unos supuestos la inclusión de una proporción correspondiente de viviendas de protección y en otros no, según el artículo 10 de la citada normativa estatal.

### *La problemática de la rigidez en los pequeños núcleos urbanos.*

Se observa que, en la actualidad, esta problemática se acrecienta. Es decir, en muchas villas o cabeceras de concejo -cuya definición del suelo urbano es equivalente al aplicado a las grandes poblaciones- destaca por una dinámica de crecimiento o asentamiento poblacional débil, incluso sin necesidad de la crisis edificatoria actual. Es más difícil así una actuación conjunta de varias parcelas con un número elevado de viviendas a ejecutar, ya que, en algunos casos, pueden superar las previsiones anuales de edificación en el concejo. De todos modos, aun con la problemática actual, la operatividad de las unidades, incluso sin necesidad de contar con una delimitación podría ser superior con la configuración de una gestión más ágil y adaptada a cada situación, donde el análisis concreto del planeamiento general sería esencial. **Las unidades de actuación tradicionales y la gestión unificada del sistema terminan por paralizar la situación.**

La actuación sistemática de las unidades de actuación -que no habría de ser el modelo único- puede ser asumida, no sin grandes dificultades, en los principales núcleos de la región. No así en las poblaciones menores o incluso en las propias villas. No cabe, por ello, concentrar las eventuales previsiones de edificación de varios años en el marco rígido de cada unidad, pues a su natural dificultad de gestión y atomización de la propiedad se une su disociación con las necesidades de la población en un periodo determinado de tiempo. No es lo mismo implantar cincuenta viviendas en una actuación en las áreas de mayor población que en los pequeños núcleos. Parece obvio, pero es preciso decirlo, pues la actual legislación no lo tiene en cuenta, unido, además, a la rigidez del planeamiento en la legislación regional.

Se une a tal problemática, la aparente simplificación del SUNC en la actual legislación asturiana, acercándolo al urbanizable. La simplificación no es tal, pues aunque autoriza modalidades respecto al cálculo del aprovechamiento medio, prima la

distribución equitativa sobre la ordenación y el modelo exclusivo de las unidades de actuación de tratamiento unitario.

### *Repercusión en la ordenación.*

Esta peculiaridad de la gestión afecta, además, a la ordenación propiamente dicha, pues las dotaciones -que se concretan en equipamientos, zonas verdes y servicios- se distribuyen en función de las unidades de gestión. Puede ser un contrasentido respecto a la ordenación que se pretende, ya que las cesiones dotacionales no deben centrarse, necesariamente, en ese ámbito, sino en el sitio que exija o aconseje la ordenación. Este último planteamiento sí parece estar presente en el artículo 14 del TRLS.

### 1.2. Propuestas.

Cabría optar -de modo complementario al modelo tradicional- por **acomodar la gestión a la ordenación (y no al contrario), utilizando modalidades que no comporten necesariamente la paralización de la edificación ni la delimitación de la unidad**. Es preciso, para ello, la previa configuración de un área de reparto y la definición de derechos y deberes de cada titular. A partir de ahí, se aplicarían estos modelos mientras se gestionan, cuando procedan, la unidad y el sistema de actuación, con la definición añadida de las situaciones de dotación en sus diversas modalidades. Cabría optar por el desarrollo directo participando en el proceso y las cesiones en relación al rendimiento.

Podrían ser modelos alternativos o complementarios. Se posibilitarían, por tanto, de forma directa, aquellas edificaciones que, conectando con el suelo consolidado simplemente con el desarrollo de la urbanización específica de la parcela, cumpliesen sus porcentajes de cesión y urbanización, sin impedir el desarrollo del resto en el futuro, ni el reparto equitativo de cargas y beneficios y los posibles reajustes posteriores.

Para admitir estas otras posibilidades, junto a las actuaciones de dotación que algunos planeamientos ya han venido planteando sin éxito, cabrían dos **alternativas**:

**a) Partir de su regulación específica.**

*Es muy problemática*, pues obligaría a una nueva limitación, de difícil engarce en todos los supuestos posibles.

**b) Búsqueda de fórmulas de autorización al planeamiento.**

Estas fórmulas serían análogas a la que se establece en el artículo 62 del TROTU respecto a la delimitación de los sectores. Por tanto, se posibilitaría al planeamiento general que articulase la cuestión. La ley solo habría de incluir, junto con un criterio genérico, los condicionantes respecto al reparto equitativo, cargas de urbanización, etc. Así, el planeamiento podría optar por los polígonos y unidades, ya sea como *alternativa* (sin necesidad de las mismas), o como *complemento* (buscar piezas homogéneas, de dotación, transferencias, etc.).

Para mejor comprensión de lo antedicho, podríamos afirmar que en concejos de poca población -incluso en algunos que podrían definirse de tipo medio- la delimitación de las unidades, salvo que coincida con un solo propietario o un

escaso número de ellos, es prácticamente asegurar la paralización de estos ámbitos. Sin embargo, un posible desarrollo escalonado - siempre que se asegure el reparto- permitiría acomodarse al desarrollo habitual de la población. Los modelos de los polígonos globalizados, como barrios integrados, derivados de la legislación de 1976 y de su desarrollo reglamentario, no puede seguir siendo la única alternativa de gestión. Tampoco es la postura del TRLS.

La *rigidez del modelo* no solo incide en la gestión propiamente dicha, sino que tiene otro efecto añadido. Así, para *garantizar* la gestión, **se suele simplificar la ordenación y el modelo zonificatorio, incluso en aquellas áreas donde no parece aconsejable**. Es incomprensible, por tanto, que la ordenación dependa de la gestión, del éxito de la modalidad predeterminada y rígida de la misma, en vez de pensar en los espacios resultantes valorándolos por su funcionalidad, belleza, sostenibilidad y aportaciones al conjunto en general. Ello no tiene que ser incompatible con una buena gestión si se facilita la misma.

No debe olvidarse, a tales efectos y para incrementar aun más la problemática, que el TROTU, al regular someramente la cuestión del aprovechamiento medio en los artículos 6o y 62, únicamente pondera los usos y sus intensidades, sin hacer mención -como ocurre en la mayoría de las legislaciones autonómicas- a las diferencias por tipologías dentro del mismo uso. La legislación asturiana no permitiría, teóricamente y en la literalidad de la ley, la diferenciación a estos efectos de la edificación unifamiliar respecto a la edificación en bloque abierto. De ahí, entre otros motivos, la tendencia a la simplificación y unificación del modelo edificatorio.

Es muy cuestionable, en tales circunstancias, el tratamiento del aprovechamiento medio. Habría que lograr que cada tipología mantuviese su propia intensidad y contribuyese a los procesos en proporción a su rendimiento, es decir, nunca unificando el correspondiente a tipologías de diferente intensidad y consideración. Las dos opciones que incluye en el SUNC la actual legislación, sobre marcos territoriales de reparto, no resuelven la cuestión, pues la aplicación del aprovechamiento medio para ámbitos superiores complica enormemente la gestión y limitarlo a las unidades de gestión quebranta, por las diferencias de rendimiento, el reparto equitativo que parece impregnar el modelo

**Mientras existan esas dificultades de gestión, es muy problemático que se planteen edificaciones de valor singular o se opte por una diversidad de tipologías.** Es más sencillo ir a una solución estereotipada para evitar problemas de *reparto* y de *determinación de valoraciones comparadas*. En definitiva, **la gestión condiciona la ordenación**, casi de forma inexorable. Un ejemplo paradigmático de este supuesto, es decir, que un medio se convirtió en un fin en sí mismo, fueron las áreas de reparto en suelo urbano consolidado de la legislación estatal de 1992. Acabaron, muchas veces, por referirse a cada parcela para evitar distorsiones calificadoras.

En este contexto, las unidades - tanto en sus modelos indicativos de ordenación, que ya figuran en el planeamiento, como en el posterior desarrollo-, tienden a limitar cualquier solución arquitectónica que haga aun más compleja la gestión.

### 1.3. Base legal.

Lo planteado tendría su apoyo en los textos legales y reglamentarios citados. Además, se adecuaría mejor a la regulación presente en los **artículos 10 a 14 del TRLS**. Cosa que no ocurre con la actual normativa regional.

## 2.- SISTEMAS DE ACTUACIÓN.

### 2.1. Situación actual

**En la actual legislación asturiana, la regulación, de los sistemas de actuación no tiene prácticamente ninguna particularidad relacionada con su desarrollo, salvo pequeñas precisiones de detalle.**

Sorprende esta limitación en las modalidades de gestión, cuando por otra parte el *parcelario de la región* refleja una superficie media por parcela muy reducida (salvo excepciones muy contadas), al contrario de lo que ocurre en una gran parte del territorio nacional. Esta cuestión **complica enormemente la gestión**, en especial del sistema de compensación, que es el más utilizado a causa de la presencia de la iniciativa privada. A ello se une una **muy escasa participación de la Administración en las modalidades de cooperación y los fracasos casi absolutos de la figura del agente urbanizador y de los proyectos de actuación prioritarios**, introducidos por el TROTU, y que tanta importancia han tenido en otros ámbitos territoriales y que tan poco interesante resulta aquí, en Asturias, donde existe una Sociedad Urbanística en que se integran las Administraciones Públicas y más de 100 promotores privados, como es SOGEPSA.

Destaca, en especial y de modo complementario para lastrar aun más la gestión, **la exigencia de garantías o avales sobre la totalidad de la obra en la fase de urbanización propiamente dicha**, lo que nunca ocurre en la legislación de contratos. Máxime en la actual situación de crisis, donde la práctica bancaria podría limitar de modo relevante las tradicionales opciones privadas, cuando existen otras modalidades de garantía, como el propio suelo, según la legislación hipotecaria urbanística. Problemática incrementada, a estos efectos, por la posición de la legislación estatal sobre la valoración del suelo.

En todo caso, y centrándonos en una situación concreta como es el *sistema de compensación*, **se echa en falta una situación intermedia entre el grado mínimo de participación exigido en la gestión** (es decir, la conformidad de, al menos, los titulares del 50 por ciento de la superficie) **y el supuesto extremo** (cuando se integran la totalidad de los mismos o se trate de suelo de un solo propietario). Posibilidades, estas últimas, escasas en Asturias, salvo casos muy excepcionales o con referencia a ámbitos reducidos. Lo que de hecho convierte el procedimiento conjunto del artículo 174 del TROTU en prácticamente una "figura decorativa".

La disyuntiva, para posibilitar la gestión, no puede ceñirse a una sola alternativa, consistente en la opción entre suelos de muchos propietarios (ingestionable y que suele conducir al sistema de expropiación) o buscar siempre terrenos de pocos propietarios (con el peligro de ser acusados de favorecer los "pelotazos"). **Habría que facilitar la gestión en todas las situaciones, dentro de lo posible y a fin de que la misma, de forma tan decisiva, no condicionase nuevamente la opción del marco territorial y el**

**modelo de ordenación.** En todo caso, estos supuestos de gestión son muy difíciles de adaptarse en la mayoría de las villas o pueblos urbanos de Asturias. Consideramos que se trata de sistemas de actuación pensados para las ciudades con capacidad administrativa y de gestión suficiente, por lo que en las villas habría que recurrir a sistemas de gestión más directos que facilitarían la iniciativa de los particulares; excepción hecha de los pueblos sometidos a alta presión urbanística, como pudiera ser los de la costa. En todo caso se elaboran propuestas en el punto siguiente.

## 2.2. Propuestas

*Introducir una modalidad específica en el sistema de compensación y en la reparcelación (con carácter general).*

Una modalidad en la que, integrados o interesados en la gestión propietarios que alcancen -al menos- porcentajes de titularidad del 75 u 80 % de la superficie, la falta de participación del resto no precisase la expropiación. Para estos propietarios, no integrados de "motu proprio", la situación podría derivarse, según las circunstancias, hacia una *reparcelación económica* o, en su caso, a la *prescripción de que los no integrados debieran participar de los gastos del sistema*, incluida la urbanización, mediante cesión de parte de la finca y conservando los derechos del resto. Todo ello sin precisar la expropiación como procedimiento diferenciado.

Esa fórmula de exclusión de la expropiación propiamente dicha se inscribiría, según los supuestos, en el necesario marco indemnizatorio del artículo 27.2 del TRLS, equivalente a aquellos propietarios que no puedan participar en su gestión.

*Aclarar y simplificar la utilización de la expropiación a los titulares no integrados en el sistema.*

A título general, debe aclararse y simplificarse la utilización de la expropiación cuando los porcentajes de adhesión no alcanzasen las proporciones antes indicadas, y siempre con las correspondientes garantías jurídicas; y podría utilizarse la modalidad de cesión antes indicada, siguiendo las posibilidades de la legislación nacional. Ello además se justifica por la incidencia de la problemática de las valoraciones derivadas del TRLS. En todo caso, y frente a otras posibles interpretaciones, estimamos que estas situaciones no siempre deberían paralizar el proceso.

*La utilización del sistema de expropiación en áreas de propiedad atomizada parece inevitable.*

En muchas actuaciones, y con una cierta mayor incidencia en procesos industriales y terciarios que en los residenciales -salvo en las áreas de viviendas de protección,- la utilización del sistema de expropiación en estas áreas atomizadas más frecuentes parece lo más aconsejable. En tales circunstancias, tal y como se ha avanzado con anterioridad, esta determinación significaría, en *suelo urbanizable o asimilado*, que **la valoración a aplicar por la Administración o beneficiarios de la misma se hubiese de reconducir a criterios propios del suelo rural** (una vez pasado el marco transitorio del TRLS), de conformidad con los criterios expresados en el artículo 23 de la citada normativa nacional. **Por el contrario, los titulares integrados en una actuación no expropiatoria, pero que por alguna razón no les correspondiese un lote**

**edificatorio, conservarían las garantías de tasación que establece el artículo 27.2 del citado TRLS.**

Es evidente que la legislación asturiana no puede entrar, en cuanto a sus criterios de fijación, en cuestiones de valoración propias de la legislación estatal; pero sí podría **regular los sistemas de actuación e introducir variantes o nuevas modalidades para evitar una problemática específica.** De todos modos, se trata de una materia donde las Autonomías no han llegado muy lejos. Sería una excepción de esta escasez normativa, aunque en el fondo una variante de la cooperación, las modalidades del agente urbanizador en sus diversas denominaciones.

**De no enfrentarse la legislación a esta problemática, derivada de la expropiación, se produciría en Asturias una situación discriminatoria,** no presente en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, la existencia en un ámbito de más de 300 propietarios, supuesto bastante frecuente, reconduciría la situación, de modo inexorable, aun cuando existiera la voluntad de una gran parte de los titulares de suelo, al sistema de expropiación, con valoración de precio rural por la aplicación del artículo 23 del TRLS, una vez que se agote el periodo transitorio. Por el contrario, en otras regiones, esa disminución de la valoración permitiría (de hecho "motivaría") el acuerdo de los más escasos propietarios, a fin de gestionar de "motu proprio", por ejemplo, ámbitos de viviendas de protección, con las garantías valorativas del artículo 27.2 del TRLS, pues la disyuntiva sería la expropiación a muy bajo precio.

**Se propone como alternativa o complemento a la expropiación, y como un nuevo sistema, el de *sustitución*, o cualquier otra denominación equivalente.** En él se aplicarían los criterios de valoración propios del artículo 27 del TRLS, como equivalente a los propietarios que no pueden participar en la adjudicación de lotes edificatorios.

Se produciría la sustitución de los propietarios a quienes no se les adjudican lotes edificatorios; pero, como en el ejemplo del citado artículo 27 del TRLS, no se hace uso, propiamente, de la *expropiación* como sistema de actuación, y sí de la *indemnización*, al no poder participar propiamente en las parcelas de resultado, sin que nada impida que se extienda tal modalidad a la totalidad del ámbito, que sería el supuesto genérico.

Al contrario de lo que ocurre con el actual sistema de expropiación -donde la normativa no regula el sistema como tal, sino más bien las modalidades de exclusión de la propiedad- **la participación de los titulares sustituidos podría ser mucho más activa.** Cabría establecer en este sistema de *sustitución*, por ejemplo, la posibilidad de que técnicos, representantes de los mismos, cooperasen con la Administración en el cálculo residual. Ello teniendo en cuenta las peculiaridades del suelo industrial o, en su caso y según su destino, las determinaciones derivadas de la utilización para viviendas de protección.

Si se asumiese la modalidad del sistema de *sustitución*, sería aplicable cuando en una proporción (a decidir) del ámbito no fuese asumible de hecho la gestión por sus titulares, ya sea por las características parcelarias y/o por determinaciones del planeamiento. Determinada la situación, **la sustitución se haría extensible a la totalidad del ámbito específico,** sin perjuicio de que se pudiera optar por la "técnica

de la liberación”, de forma similar a lo que sucede con la expropiación. La atribución del suelo de resultado correspondería a la propia Administración actuante o, en su caso, mediante los métodos de selección que se determinasen, en una figura asimilable al *beneficiario*. Podría ser equivalente al *agente urbanizador* y, con las debidas garantías jurídicas, corresponder al particular o sociedad que se determinase.

Se evitaría así una discriminación, de difícil engarce constitucional -y de gran incidencia en Asturias, por las razones antes apuntadas del parcelario- entre aquellos propietarios que pudieran asumir la gestión, que siempre tendrían las garantías del reiterado artículo 27 del TRLS, y aquellos que no. Sería más beneficioso para el titular de suelo, al cual, como culminación del proceso, se le excluiría de la titularidad, pero que tendría la garantía de la valoración por la modalidad residual. La valoración sería la estricta de la repercusión del producto edificatorio en los términos de la legislación nacional.

### 2.3. Base legal

Lo planteado tendría su apoyo en los textos legales y reglamentarios citados. Además, ni el TRLS ni las sentencias del Tribunal Constitucional (...) cuestionan, en modo alguno, que se trata de materias de competencia autonómica.

## 3.- CLASES DE SUELO.

### 3.1. Consideraciones generales respecto a su gestión

En el apartado inicial de este Anejo ya se han evaluado las cuestiones genéricas relacionadas con la gestión y la peculiaridad de la delimitación de sus ámbitos, principalmente los propios del suelo urbano. Además, en este último suelo, como se viene reiterando, la integración poligonal significaría, por definición, que nos encontremos en Suelo Urbano No Consolidado, con independencia del grado de consolidación de los servicios. Existe, por tanto, una gran relación sistematizadora entre las peculiaridades de la clasificación de suelo, especialmente en suelo urbano, en la subdivisión entre consolidado y no consolidado, y las circunstancias de la gestión.

Se podría afirmar, en general, que el modelo actual de clasificación de suelo no se ajusta a la realidad asturiana (no solo a la disparidad de los diversos núcleos, sino también a las características del suelo ya edificado). La sorprendente ordenación del SUNC, acercándola al urbanizable, complica aun más las cosas. Se parte de una aparente simplificación, pero es más del texto normativo que de la realidad en la que incide.

Todo ello supone, además, una profunda discordancia con el modelo que se deriva del TRLS. Cabe decir que este último no condiciona la clasificación de suelo, como materia autonómica propiamente dicha, pero indirectamente se relaciona con la misma. Parte de unas premisas que hay que tener en cuenta y de las que la actual legislación regional difiere en gran medida. En todo caso, es preciso recordar -cuestión que parece que en el tratamiento diario no se está teniendo en cuenta- que la nueva legislación nacional no pretende desclasificaciones masivas de suelos urbanos de “borde”; sí lo realiza, al menos en cuanto a la valoración, respecto a los suelos aislados exteriores, donde se reconocía el carácter de urbano, aun sin

disponer de servicios. Este último supuesto se planteaba respecto a muchos sistemas generales, que habría dado lugar a una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo reconociendo esa clasificación y, por ende, la superior valoración sobre la base de la anterior legislación urbanística.

Prueba evidente de lo afirmado es el propio contenido de la disposición transitoria tercera de la ley nacional, que solo incluye determinaciones de tal alcance relativas al suelo urbanizable previo. De haberse pretendido la "exclusión" de algunos suelos urbanos, debió existir una transitoria al efecto, pues los urbanos no podrían estar en peor situación que los urbanizables. Otra interpretación echaría por tierra una mínima sistematización de la legislación nacional.

Existe, además, una gran imprecisión en la actual legislación asturiana en cuanto a los niveles de servicios y la posición de la parcela respecto a los mismos para clasificar un suelo como urbano. Cuestión capital, en el TRLS, para diferenciar el suelo urbanizado del rural.

Cabe decir que todas las legislaciones autonómicas, en unos u otros términos, señalan unos criterios relativos a la envolvente de la influencia de los servicios para delimitar el suelo urbano. La asturiana no. Menciona, únicamente, la existencia de servicios y la posibilidad de que falte alguno, pero no los criterios de distancia o similares, cuando no existan los mismos en el punto específico. No cabe, teóricamente, en la legislación asturiana la calificación de urbana solo por envolvente, cuando en la práctica no es así. Debe por tanto aclararse esta cuestión, lo que facilitaría las circunstancias de la gestión del Suelo Urbano No Consolidado.

No debe olvidarse que esta posibilidad de clasificación por envolvente está presente en el artículo 12.3 del TRLS respecto a aquellas parcelas que no cuenten con servicios, pero puedan disponer de los mismos con la correspondiente conexión. Correspondería, entonces, a la Comunidad Autónoma -en este caso, la asturiana- fijar esas condiciones. En todo caso, sería preciso esperar al texto definitivo del Reglamento nacional que desarrolla o, al menos, esboza la cuestión.

### 3.2. Propuestas

#### *El actual Suelo Urbano No Consolidado (SUNC).*

De conformidad con lo reiteradamente expresado con anterioridad, es necesario resaltar la necesidad de **ajustar el tratamiento del Suelo que ahora llamamos Urbano No Consolidado (SUNC) al régimen resultante del Suelo Urbanizado de la actual legislación nacional**. Por ello, en cuanto a los suelos no consolidados de borde, por su consideración global como áreas consolidadas por la edificación, no cabe mantener la definición de la actual normativa asturiana, que solo lo admite, teóricamente, cuando falta algún servicio.

Sería precisa la inclusión de criterios de amplitud de la envolvente urbana o de distancia de las redes de servicios. Cabe recordar, por su incidencia en la cuestión, que el término *parcela* (que figura en el artículo 12.3 del TRLS), no es coincidente, en la peculiar terminología de la citada norma, con un ámbito de titularidad. Este último es definido como *finca*, en el artículo 17 de la misma. La parcela puede ser, por tanto, un ámbito de ordenación o de gestión. No cabría, por tanto, limitar el suelo urbano,

en todas sus variantes, a las fincas que limiten directamente con los servicios (cosa que no hace ninguna Autonomía).

### *El actual Suelo Urbanizable y el Suelo de Reserva*

La amplitud o configuración de los suelos de expansión, siempre en superficies superiores a las que se entiendan necesarios para la población prevista y con el correspondiente grado de compleción, **no deben recoger horizontes más allá de unos 5 a 8 años**, como previsión realista del plan y que facilita la gestión.

Alternativamente, podría utilizarse la figura de diseñar *simples reservas*, dentro de la categoría del actual Suelo No Urbanizable. Otras evaluaciones a periodos posteriores no podrán considerarse más allá de las *simples reservas*. Las cuales podrían corresponder a variedades del suelo rural. Suelos estos últimos donde se expresaría por el PIM, con mayor o menor claridad, esta circunstancia y la posibilidad de su desarrollo en el momento que resulte oportuno, según la evolución del planeamiento y las necesidades de nuevos suelos, mediante las figuras urbanísticas de desarrollo del PIM, resultado, si se quiere, de un proceso licitatorio. Estarían controladas por la Administración, a los efectos del artículo 70.3 ter de la **Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local** (según redacción realizada por la disposición adicional novena del TRLS) y serían más *garantistas* que las reclasificaciones puras y duras.

Cabría completar esta medida –que identifica a los titulares de los terrenos de los últimos cinco años- con la determinación de que las variaciones de cierta envergadura o incidencia fueran informadas por los órganos consultivos a que se ha hecho referencia en otros apartados, o cualquier otra fórmula equivalente. Es preciso evitar (o al menos, intentarlo) el continuo escándalo, en el conjunto del país, de las recalificaciones urbanísticas.

Sin duda, el momento actual caracterizado por una crisis global profunda (y del sector de la construcción en concreto), plantea problemáticas diferentes que deberían ser resueltas por la futura legislación; por ejemplo, los actuales suelos *urbanizables no desarrollados* no deberían crear derechos indemnizatorios si los nuevos documentos (PIM y PMOU, en este caso) no los contemplan por innecesarios o por simple cambio del modelo territorial o de ciudad. En este contexto el suelo de *reserva* e, incluso, el de *expansión* -sectorizado o no-, no debería crear expectativas ni presión fiscal.

En lo que respecta a los **criterios de interrelación entre los sectores**, cabría **posibilitar espacios integrados entre sí** -el artículo 62 del actual TROTU limita el cálculo del aprovechamiento medio a un solo sector, *lo que debería ser una opción y no una prescripción*- o **desarrollar más ampliamente la modalidad de los subsectores, como determinaciones del planeamiento**. En todo caso, en esta materia **debe tener una mayor decisión el planeamiento general**. Ha de quedar resuelta, además, la cuestión de la ponderación de las modalidades de los usos a efectos del cálculo del aprovechamiento medio, tal como se ha señalado con anterioridad.

En definitiva, la opción por agregación o desagregación intersectorial podría ser, con limitaciones y condiciones, una determinación del planeamiento. Así ocurre ya, en la actualidad, en el Suelo Urbano No Consolidado.

**La determinación, en principio, de permitir el crecimiento solo a partir de las ampliaciones de los núcleos urbanos y núcleos rurales (art. 311.2 TROTU), y con contacto expreso y directo con los mismos, como mínimo, debería ser matizada.** Cabría un análisis más global de la consolidación, por *áreas territoriales más amplias*, de espacios con posibilidades de disponibilidad de servicios y enganche a una red general suficiente, aun cuando no existiese una estricta contigüidad. **Serían alternativas, estudiadas y justificadas por el PIM y, posteriormente por los PMOU que lo desarrollan.**

#### *Núcleos rurales.*

El contenido del artículo 12 del TRLS parece reconducir el reconocimiento de tal tipo de poblamiento al *suelo urbanizado*. La legislación asturiana siempre habría optado, en muchos casos con graves problemas interpretativos, por el suelo no urbanizable. Es necesario, en tal disyuntiva, evaluar la **consideración del núcleo rural como una clasificación en sí misma**, si bien reconociendo sus numerosas variantes, con la posibilidad de que algunos de ellos podrían mantenerse en suelo no urbanizable. Esta consideración, que es analizada en extenso en otros apartados, permitiría introducir algunas formas de gestión, urbanización y cesión, tan difuminadas en la actual normativa, que arbitra únicamente la etérea fórmula del artículo 200 del (...) ROTU. **En todo caso, el planeamiento general podría realizar un estudio pormenorizado de la cuestión, lo que justificaría la introducción de variantes propias.**

### 3.3. Base legal

La base legal de estas propuestas relativas a la clasificación de suelos, estaría presente en los artículos mencionados. Serían de referencia, en general, los artículos 10 y siguientes del TRLS.

## 4.- ESTÁNDARES URBANÍSTICOS

### 4.1. Cuestiones generales

Los estándares urbanísticos -más problemáticos en su configuración en suelo urbano no consolidado- estaban previstos, desde la legislación urbanística de 1976 y solo para el suelo urbanizable, mediante lo que se definía como un *sistema de módulos*.

Eran propios del establecimiento de entidades poblacionales específicas; en definitiva, pensados, según una escala progresiva, para barrios autosuficientes. No se consideraba que el crecimiento, propio del suelo urbanizable, se configuraba como un agregado a un todo, que puede tener previamente sus carencias o disponibilidades óptimas en cuestiones concretas y que habría de condicionar la ampliación. Se partía prácticamente de la nada, lo que fue un logro en su momento, pero no puede considerarse un modelo que, con ligeras variantes, se haya de prolongar indefinidamente. Ello sin que, salvo detalles, el planeamiento municipal pueda decir algo.

**Las Comunidades Autónomas, en general, continúan el modelo, pero con apreciables diferencias en la cuantificación de los estándares;** prueba evidente, pues no responden a las circunstancias geográficas o políticas de las mismas, de que

se trata de una *cuestión inercial*, donde solo se profundiza en aspectos muy puntuales. En esta ceremonia el Plan General siempre es el convidado de piedra.

Lo único que se ha posibilitado en la actualidad, en la legislación asturiana, es permitir una cierta indeterminación de las dotaciones, pero no en la cuantificación. **La indeterminación, con unas concreciones mínimas, es un avance, pero insuficiente en el actual contexto**, pues se necesita una renovación importante.

Por otra parte, se ha extendido la exigencia al suelo urbano no consolidado (SUNC), cuya determinación corresponde al planeamiento general, ya que debe justificarse el no cumplimiento de los estándares genéricos, cuando así se proponga. Parece, no obstante, que está primando la idea de que debe justificarse la no adaptación al modelo general, cuando **debería ser prevalente el criterio y planteamiento del propio Plan General, cumpliendo unos requisitos genéricos**. No debe olvidarse a tales efectos, por ejemplo, que en la actual legislación asturiana, un PEP de casco antiguo, sería, sorprendentemente, suelo urbano no consolidado.

Cabría en este criterio de prevalencia del planeamiento -rememorando en este apartado lo expresado anteriormente en el análisis de las alternativas en la gestión- que la opción entre un determinismo normativo prácticamente total, como ocurre en la actualidad, y un mayor protagonismo del planeamiento, con **un marco general de decisiones derivadas al mismo previa justificación y cumplimiento de unos esquemas generales**, debe ser resuelta a favor de esta última.

A título incidental en esta cuestión, sorprende, en el conjunto de la actual legislación asturiana, el grado extremo de análisis, contenido y determinaciones que se exige al Plan General, para que después su nivel de "decisión" sea mínimo.

#### 4.2. Propuestas.

##### *Configuración de los estándares*

Habría que propiciar por tanto, al menos genéricamente y dentro de unos márgenes, la **presencia de criterios propios del planeamiento general en el SUNC**, sin que la única justificación sea que no se puedan cumplir físicamente los exigidos por la normativa urbanística, criterio extensible también al suelo urbanizable. Ello, con el necesario análisis de los efectos que en la ciudad o población en su conjunto tendrían las nuevas viviendas o actividades que se planteen y no todo condicionado, se reitera, a la imposibilidad de cumplimiento.

El **desarrollo de las actuaciones de dotación**, previstas en el artículo 14 del TRLS, y el necesario incremento de las dotaciones que conlleva, que pueden ser excepcionadas, obligaría, en todo caso, a un estudio pormenorizado de la cuestión. Máxime cuando para tal modalidad se permiten, en el artículo 16 de la misma norma legal, alternativas a la cesión de suelo (como ya se ha apuntado). No debe olvidarse en el conjunto de esta materia, que la mencionada legislación nacional no habla de estándares ni de proporciones. En definitiva, **no se pretende que se ceda menos, sino mejor, y de una forma más justificada y adaptada a las condiciones específicas, tan cambiantes de unos núcleos a otros** y no solo relacionado con la población global del respectivo concejo o con el aprovechamiento del ámbito específico.

Todo ello dentro, se reitera, de una ciudad o población ya existente. Habría de ser, como ya recoge teóricamente -que no en la práctica- la actual normativa regional, **una función a realizar por el Plan General, cumpliendo unos principios genéricos, que no siempre han de ser cuantificados.** En esa posición, habría que autorizar que el mencionado planeamiento, en determinadas condiciones, se configurase como un análisis propio de la situación y no condicionado, como se ha señalado, a la imposibilidad de cumplir los estándares. Habría **que extender ese modelo al suelo urbanizable e, incluso, al suelo urbano consolidado,** evitando la excesiva rigidez, salvo excepciones, de la sistemática actual respecto a la no posibilidad de interconexión de las diversas clasificaciones y modalidades de suelo. Muchos de los problemas dotacionales se presentan en el suelo urbano consolidado, y la ley asturiana no arbitra más que la expropiación.

**El modelo de estándares normativo a incluir en la legislación debiera ser muy genérico o, en todo caso, autorizando al Plan General que pueda justificar situaciones propias y específicas,** y por tanto no puede ser tan unificado y monocorde como ocurre en la normativa actual. Cuestión que no se solventa con una genérica indeterminación entre ellos, salvo las variantes que se introducen para los suelos industriales. No cabe así, por tanto, a título de ejemplo, asimilar el tratamiento de las nuevas zonas verdes vinculadas a los núcleos urbanos más pequeños con aquellas otras que sirvan a expansiones de los grandes núcleos.

También, igualmente a título de ejemplo, sería necesario habilitar la posibilidad de resolver, mediante adscripción de la dotación a otros suelos, áreas de aparcamientos en los suelos consolidados urbanos de las villas cabeceras de concejo o comarca. Ámbitos que atraen a lo largo del día a numerosa población de los espacios aledaños, que se traslada, a falta de otros medios, en transporte privado. Y así, multitud de ejemplos (como los espacios turísticos, comerciales, etc.).

Se ha producido a tal efecto -y en uno de los supuestos en donde el ROTU llega a un importante nivel de determinación- a la curiosa diferenciación entre los concejos mayores o menores de 20.000 habitantes en lo referente a la configuración de los estándares relativos a los aparcamientos, cuando **la diferencia habría de ser por núcleos, según sus habitantes o cualquiera de las situaciones antes señaladas de atracción poblacional, turismo etc.** Ello cuando, muchas veces y como se ha indicado, los mayores problemas, por la carencia incluso de aparcamientos privados, están presentes en los suelos consolidados de villas o poblaciones de 1.500/8.000 habitantes, o en espacios turísticos, o comerciales. Y ello sucede sin una relación total con el número de habitantes del concejo, dado el carácter plurinuclear de muchos de ellos. Áreas donde el **planeamiento podría arbitrar fórmulas de gestión,** incluso entre suelos de distinta clasificación, para intentar paliar el problema.

#### *Sistemas generales y locales.*

**Tampoco debe ser tan rígida la diferenciación entre sistemas generales y locales. Así, cabrían sectores donde las respectivas dotaciones locales fuesen de hecho inútiles, por sus reducidas dimensiones o por estar vinculadas a viviendas unifamiliares. Mientras, su sustitución por sistemas generales, compatibles con el área, podrían servir a espacios superiores.** Serían objeto, igualmente, de cesión y el sistema general cubriría su proporción como estándar, de requerirse esta

determinación. Cabría, incluso, trasladar las cesiones a áreas adscritas a otros sectores o clases de suelo, mediante los correspondientes mecanismos de reparto. De ahí la importancia de vincular sectores o desarrollar los subsectores de la actual normativa regional. Se reitera que no debe olvidarse el criterio, presente en la legislación nacional, de la posibilidad de su sustitución en las actuaciones de dotación.

**No es tan importante la diferenciación entre sistema general y local, como su vinculación con el aprovechamiento o la distinción entre aquellos cuya ejecución y urbanización correspondiese a los titulares de suelo o a la Administración actuante.** En muchos casos, más que la separación absoluta procedería establecer una *gradación de participación*, como ya aparece en las fichas de ciertos planes. En el conjunto de la ciudad, la realidad difumina la sistematización de conceptos y habría que dar respuesta a esta situación.

#### 4.3. Base legal.

Se trata de una materia básicamente autonómica. En todo caso, serían de referencia y justificación los artículos 13, 14, 16 y 18 del TRLS.

## GRUPO DE TRABAJO

Los trabajos para la elaboración de este Documento, que han implicado decenas de reuniones para su análisis y debate, se iniciaron en el año 2009, por iniciativa y con la participación del entonces Decano del COAA D. Ángel Noriega Vázquez, siendo Secretario de la Junta de Gobierno D. Felipe Díaz de Miranda Macías; finalizándose el documento, con la intervención del Decano del COAA D. Alfonso Toribio Gutiérrez, así como de la Vocal de Urbanismo D<sup>a</sup> Sonia Puente Landázuri y de la Vicesecretario D<sup>a</sup> Nagore María Fernández Fernández, siendo Secretario de la Junta de Gobierno del COAA D<sup>a</sup>. Marina Gómez Fuentes.

### PONENCIA TÉCNICA (encargada de la redacción del documento)

BORISSOVA BONEVA, MARIANA - DR. ARQUITECTA, COORDINADORA-  
 DE BALBÍN BEHRMANN, JUAN ENRIQUE - ARQUITECTO-  
 FOMBELLA BLANCO, FAUSTINO JAVIER - ARQUITECTO-  
 GUTIÉRREZ DE TERÁN MENÉNDEZ CASTAÑEDO, ARTURO - ARQUITECTO-  
 HEVIA GONZÁLEZ, JOSÉ RAMÓN - ARQUITECTO-  
 IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, LUÍS CARLOS - ABOGADO-  
 RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, CARLOS JAVIER - ASESOR JURÍDICO DEL COAA-

### ARQUITECTOS COMPONENTES DEL GRUPO DE TRABAJO DE URBANISMO DEL COAA

ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, ANDRÉS	LOMBARDÍA DE LILLO, ALFONSO
ARENAS GONZALO, FRANCISCO	LÓPEZ Y LÓPEZ, ANDRÉS
ASTORGA RODRÍGUEZ, YOLANDA	MARTÍN HEVIA, PABLO
BARRO PÉREZ, SALVADOR	MARTÍN RODRIGO, ELENA
BLANCO ÁLVAREZ, PEDRO	MARTÍNEZ FRANCO, MARTA
BLANCO DÍAZ, ELSA	MENÉNDEZ ARTIME, JOSÉ ANDRÉS
BLANCO MENÉNDEZ DE LA GRANDA, ENRIQUE	MUÑOZ FERNÁNDEZ, ÁNGEL
CALVO CARVAJAL, ELOY	NORIEGA VÁZQUEZ, ÁNGEL
COMOJO GÓMEZ, IRIA	OLMOS TAPIA, DAVID
CRESPO RODRÍGUEZ, SALUSTIANO	PACI, JULIETA FILOMENA
DE BALBÍN PACIOS, MARCOS	PEDRAYES OBAYA, JUAN
DEL CUETO MENÉNDEZ, CELIA	PELÁEZ AMIEVA, RICARDO
DORMAL CALLEJA, PABLO	PELÁEZ FERNÁNDEZ, HUGO
DÍAZ RENDUELES, INÉS	PIS FERNÁNDEZ, JOSÉ
DÍAZ DE MIRANDA MACIAS, FELIPE	PUENTE LANDAZURI, SONIA
DORMAL CALLEJA, PABLO	PUERTO ÁLVAREZ, JOSÉ RAMÓN
EIROA SANTAMARÍA, IVÁN	RIVAS ANDINA, JOSÉ ÁNGEL
FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, NAGORE MARÍA	RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, PEDRO
FERNÁNDEZ MOLINA, JOSÉ RAMÓN	RUIZ FERNÁNDEZ, ROGELIO
FERNÁNDEZ-RAÑADA M. DE LUARCA, RAMÓN	SALGADO MORDT, EDUARDO
FERNÁNDEZ-VALLINA SUÁREZ, PABLO	SÁNCHEZ ARBESÚ, MERCEDES
FERRAO FERNÁNDEZ, FRANCISCO	SANTOS FERNÁNDEZ, JAVIER
GARCÍA OVIEDO, VÍCTOR	SIERRA FERNÁNDEZ, JUAN CARLOS
GARCÍA BERICUA, JUAN JOSÉ	SIÑERIZ TRIVINO, JULIO
GARCÍA DE TUÑÓN, IGNACIO	SUÁREZ AMEIJIDE, RAMON
GARCÍA HEVIA, JUAN MANUEL	SUÁREZ-LLEDÓ ALEMANY, MANUEL
GARCÍA MATAMORO, IGNACIO	TORIBIO GUTIÉRREZ, ALFONSO JOSÉ
GARCÍA RUIBAL, HELENA	VÁZQUEZ SOMOHANO, RICARDO
GARCÍA SANTOS, PILAR	DE VICENTE RODRÍGUEZ, LUIS GONZAGA
GONZÁLEZ COBOS, MÓNICA	VIDAL GARCÍA, ÁLVARO
GONZÁLEZ DUQUE, IVÁN	ZAMORA DELGADO, ALICIA
GONZÁLEZ REBÓN, BEATRIZ	ZAPICO GIL, MARTA MARÍA
GORDILLO GARCÍA, FÉLIX	ZARATIEGUI GÓMEZ, PILAR
HERRAIZ GARCÍA, LUÍS	
HUESO RIEU, FRANCISCO DE BORJA	

