

# ASTURIAS: 40 AÑOS

FRANCISCO SOSA WAGNER  
(Director)



Presentación

ADRIÁN BARBÓN RODRÍGUEZ

Introducción

MARCELINO MARCOS LÍNDEZ



**REUS**  
EDITORIAL



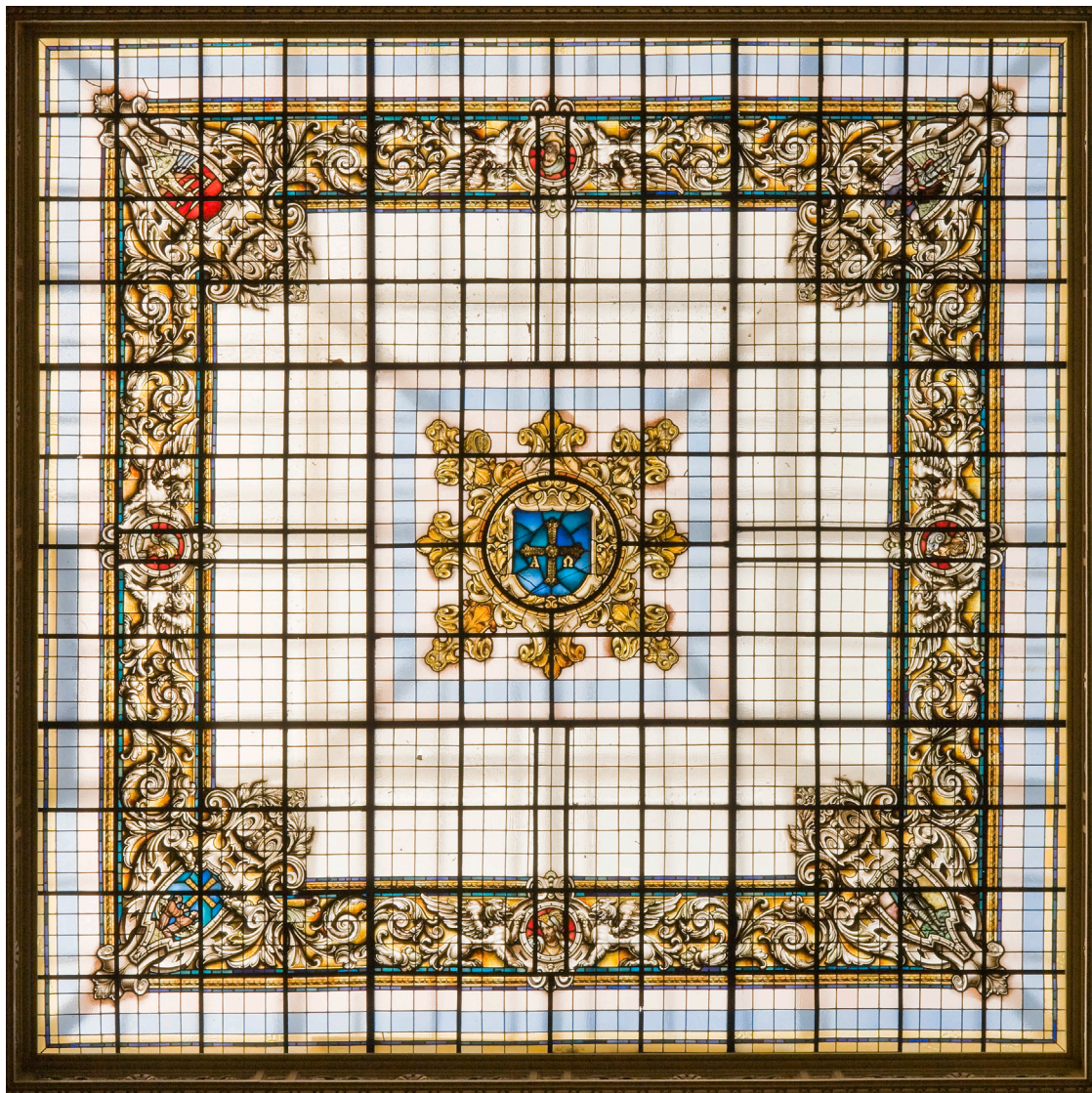
JUNTA GENERAL  
DEL PRINCIPADO  
DE ASTURIAS

[WWW.JGPA.ES](http://www.jgpa.es)



GOBIERNO DEL  
PRINCIPADO DE ASTURIAS





Detalles de la vidriera del patio de la Junta General del Principado de Asturias.  
Fotografía: © Kike Llamas

**FRANCISCO SOSA WAGNER**  
(Director y prólogo)

# ASTURIAS: 40 AÑOS

Presentación

ADRIÁN BARBÓN RODRÍGUEZ

Introducción

MARCELINO MARCOS LÍNDEZ

JOSÉ ALBA ALONSO    MARCELINO MARCOS LÍNDEZ  
ALBERTO ARCE JANÁRIZ    EVA M<sup>a</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN  
ADRIÁN BARBÓN RODRÍGUEZ    CARLOS MONASTERIO ESCUDERO  
ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ    JOSÉ MARÍA MUÑOZ PAREDES  
MIRIAM CUETO PÉREZ    JOAQUÍN OCAMPO SUÁREZ-VALDÉS  
TOMÁS EMILIO DÍAZ GONZÁLEZ    JOSÉ MANUEL PIÑEIRO ÁLVAREZ  
ALEJANDRO HUERGO LORA    JUAN LUIS RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO  
JAVIER JUNCEDA MORENO    FRANCISCO SOSA WAGNER  
LEOPOLDO TOLIVAR ALAS



**REUS**  
EDITORIAL



GOBIERNO DEL  
PRINCIPADO DE ASTURIAS

Madrid, 2021

© Los autores.  
© Editorial Reus, S.A.  
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid  
+34 915213619 – +34 915223054  
reus@editorialreus.es  
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2021)  
ISBN 978-84-290-2533-0  
Depósito Legal: M-23425-2021  
Fotografías de cubiertas: © Kike Llamas  
Fotografía en página 2: © Kike Llamas  
Impreso en España

Imprime: *Ulzama Digital*

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Para la reproducción de las figuras sujetas a derecho de autor se ha solicitado la autorización correspondiente. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

# Urbanismo (y vivienda)

**ALEJANDRO HUERGO LORA**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

**Sumario:** I. Introducción.- II. El significado real de la asunción de las competencias urbanísticas.- II.1. La gestión del territorio a escala (sólo) autonómica y sus consecuencias.- II.2. Legislación: ¿existe un modelo urbanístico autonómico?- II.3. Los órganos que ejercen las competencias autonómicas, con especial referencia a la CUOTA.- II.4. Gestión.- II.5. Disciplina urbanística.- III. Ordenación del territorio.- III.1. Auge y caída del mito.- III.2. El interés supramunicipal, fundamento de la ordenación del territorio.- III.3. Ordenación a nivel macro y micro.- III.4. La experiencia en Asturias.- IV. El régimen del suelo.- IV.1. Clasificación general. Suelo consolidado.- IV.2. Suelo no consolidado. Actuaciones de transformación urbanística.- IV.3. Núcleos rurales.- V. Planeamiento urbanístico.- V.1. La situación actual.- V.2. La posible reforma de los Planes Generales.- VI. Recapitulación.- VII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

El urbanismo no es sólo una materia de gran importancia social y económica, sino que ha sido una de las competencias autonómicas más importantes y uno de los sectores en torno a los cuales se ha ido construyendo, para bien o para mal, la “cultura administrativa” de las comunidades autónomas, puesto que éstas asumieron esa competencia desde el principio.

Con el paso del tiempo y la llegada de más transferencias, educación y sanidad han asumido un peso cada vez más importante, que es abrumador si el parámetro que tenemos en cuenta es su participación en el gasto público. Desde esta última perspectiva, el urbanismo tiene escasa repercusión, pero, en cambio, es fundamental desde otros puntos de vista, como la relevancia de los intereses privados afectados, el grado de discrecionalidad administrativa o la visibilidad de sus resultados. Todas estas circunstancias exigen en el urbanismo el máximo grado de estudio y supervisión, y, sin embargo, se dejó desde el primer momento en manos de las Administraciones más inexpertas.

Como ocurre, en otro ámbito, con el Derecho concursal, el urbanismo es un sector cíclico, que gana un enorme protagonismo en ciertos momentos, mientras que en otros su relevancia decrece mucho (si la juzgamos por el parámetro de la obra nueva).

Por otro lado, el protagonismo de la lucha contra el cambio climático, con el cambio que ha supuesto en tantos sectores (baste mencionar un proceso tan espectacular como la descarbonización energética y el progresivo abandono de los combustibles fósiles en el transporte), ha quitado relevancia a la visión puramente urbanística del espacio (ligada a la edificación). Podemos estar entrando en un mundo “post urbanístico”, al menos si por urbanismo entendemos el crecimiento de las ciudades.

Al repasar la historia administrativa del Principado de Asturias o el resultado de estos 40 años de autonomía es, pues, imposible, olvidarse del urbanismo. Cuya gestión muestra las posibilidades y los límites del modelo urbanístico tradicional, sobre el que conviene reflexionar a la hora de su modificación o revisión, emprendida en estos momentos resueltamente por el Gobierno del Principado y en la que voy a centrarme.

## II. EL SIGNIFICADO REAL DE LA ASUNCIÓN DE LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

### II.1. La gestión del territorio a escala (sólo) autonómica y sus consecuencias

Sobre el papel (es decir, sobre el texto constitucional) el urbanismo es uno de los campos en que con más amplitud han asumido competencias —desde el principio— las comunidades autónomas (todas ellas, con independencia de la vía de acceso a la autonomía). Incluso los primeros trabajos publicados (inevitable la referencia a los *Estudios sobre comunidades autónomas* de GARCÍA DE ENTERRÍA o el *Derecho público de las comunidades autónomas* de MUÑOZ MACHADO) veían en el urbanismo un sector especialmente adecuado para su gestión a escala autonómica. Pero ese juicio se refería sobre todo al campo de la ordenación territorial —en el que efectivamente se abandonó la idea de un Plan de ordenación territorial a escala nacional (como se preveía en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, TRLS, de 1976)—, pero no se despliega del mismo modo en todos los frentes del urbanismo.

Por lo demás, ese abandono de cualquier intento de ordenación territorial de escala superior a la autonómica no ha carecido de consecuencias, y ha contribuido a incrementar el crecimiento de Madrid y a acentuar la despoblación, sobre todo en la España interior y en el noroeste, con consecuencias graves. El



Estado renuncia a medidas preventivas de ordenación territorial, pero después asume como función pública el remedio de estos fenómenos (medidas para compensar la despoblación, Secretaría General del Reto Demográfico). El desarrollo ha sido muy distinto al de países genuinamente federales como Alemania, en los que no existe una planificación centralizada de la economía o de la ordenación territorial, pero se hace más difícil la concentración económica, entre otras cosas por la dispersión de las sedes de las instituciones del Estado o por normas como el artículo 36.1 de la Ley Fundamental, que dispone que “[e]n los órganos ejecutivos supremos de la Federación deberán ser empleados, en proporción adecuada, funcionarios de todos los Länder”. En otros países se ha establecido a nivel estatal una política de “centros de referencia”, por ejemplo, a nivel educativo o sanitario, que ayuda a distribuir territorialmente los polos de atracción. En España, la aplicación conjunta de un federalismo renqueante (que inhibe la aplicación de políticas estatales de ordenación territorial) y de una concepción centralizada de la Administración General del Estado ha conducido a que gran parte del territorio sea, desde el punto de vista de la Administración General del Estado, una provincia (ajena a las instituciones de la Administración central), mientras que, por su parte, el desarrollo institucional de las distintas comunidades autónomas es muy desigual y depende de múltiples factores que se escapan al ciudadano, como, por ejemplo, la naturaleza uniprovincial de la comunidad (que muchas veces reduce la masa crítica y las posibilidades de actuación), o su mayor o menor impulso, frecuentemente derivado de la financiación o de la aplicación —o no— de un programa nacionalista de construcción de estructuras de Estado.

Si pensamos la organización del Estado desde la perspectiva del servicio a los ciudadanos (que es, a mi juicio, la más importante), la actual es bastante deficiente, puesto que las estructuras autonómicas (y, por supuesto, las locales) son muy poco igualitarias en la calidad de los servicios que prestan, y las del Estado, que tendrían que garantizar esa igualdad, sólo lo hacen en las áreas de su competencia, pero a la vez son muy centralistas. Es cierto que estas deficiencias se podrían corregir mediante la aplicación de mecanismos de cooperación entre comunidades autónomas, que permitirían incluso la creación de órganos interautonómicos, como he propuesto en otro lugar, pero la dinámica política no empuja en esa dirección.

## **II.2. Legislación: ¿existe un modelo urbanístico autonómico?**

El artículo 148 de la Constitución llamaba desde el primer momento a todas las comunidades autónomas a asumir competencias en materia urbanís-

tica, y el artículo 149 no contiene ningún apartado que se refiera a la misma, sin perjuicio de que algunos de ellos tengan una relación indirecta (medio ambiente, expropiación) y de que un “comodín” como el artículo 149.1.1ª haya después fundamentado la legislación estatal del suelo. Lo que ha ocurrido en esta materia, en Asturias y prácticamente en todas las comunidades autónomas, es ilustrativo del funcionamiento del sistema.

El Principado, y la mayoría de las comunidades autónomas, ejercieron sus competencias legislativas urbanísticas a la fuerza, cuando el TC, en su conocida sentencia 61/1997 (cuya espera generó tensiones que, vistas ahora, después de lo ocurrido con la STC 31/2010, sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, son un juego de niños), dejó claro que el Estado no podía aprobar normas “meramente supletorias” en una materia que, como el urbanismo, había sido asumida por todas las comunidades autónomas. En el urbanismo, a diferencia de lo que pasa con otros sectores del Derecho administrativo que regulan directamente la actividad de las Administraciones Públicas, el Estado no tiene —para poder aprobar una legislación completa— la justificación de que es el único que puede regular a la Administración del Estado (una justificación que permite que Leyes como la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas o la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público sean Leyes “integrales”, y no limitadas a la legislación básica, que es la competencia que corresponde al Estado en esas materias, con la única excepción del Estatuto Básico del Empleado Público, actualmente TREBEP). El TC declaró que esta práctica (la de aprobar Leyes meramente supletorias) es inconstitucional y que la supletoriedad no es un título competencial (acogiendo la tesis defendida por Lasagabaster), y lo hizo a instancia de varias comunidades autónomas recurrentes, pero lo cierto es que esas comunidades autónomas no habían legislado para sustituir el TRLS 1976 (si lo hubieran hecho, no se les hubiera aplicado la norma estatal que recurrieron al TC) y otras, como el Principado, ni habían legislado, ni recurrieron.

Para las comunidades autónomas resultaba probablemente cómodo aprobar legislación “intersticial”, complementos a la legislación estatal del suelo. De hecho, es llamativo el número de referencias y remisiones que en esa legislación se hacen a la legislación estatal, incluso a preceptos supletorios.

Son tres las Leyes aprobadas por el Principado en esa primera etapa. En 1987 se aprueba la Ley sobre disciplina urbanística (Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística), que se explica como consecuencia de que el Principado asume las competencias de control y suplencia de la actividad municipal que antes venía ejerciendo el Estado a través de órganos periféricos. El núcleo de la Ley se encuentra, no tanto en el control de la acción urbanística de los particulares (llevado a cabo por los Ayuntamientos),



como en el control por el Principado de esa actividad municipal de disciplina. En este sentido, uno de los preceptos más relevantes de la Ley fue declarado inconstitucional en la STC 11/1999. El TC dijo en esa decisión que lo general prevalece sobre lo sectorial. El sistema de control de legalidad sobre los Ayuntamientos que establece la LBRL (es decir, la inexistencia de control de legalidad) no puede ser corregido en un ámbito sectorial como el urbanismo por el legislador competente para su regulación, es decir, el autonómico.

La Ley sobre el medio rural, de 1990 (Ley del Principado de Asturias 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural) es el más claro ejemplo de legislación complementaria o intersticial, que se apoya en la normativa estatal y sólo quiere corregirla o ampliar sus posibilidades en uno de los aspectos que tienen más relevancia práctica en Asturias, como es el de los núcleos rurales. Por su importancia, le dedicaré un epígrafe independiente más adelante.

Por su parte, la Ley de Ordenación del Territorio (Ley del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial) también es el acompañamiento de la asunción por el Principado de las competencias de aprobación de planes supramunicipales, que hasta ese momento correspondían al Estado. Se establece una regulación más amplia, aunque la esencia no cambia.

La única aportación importante de la legislación autonómica anterior a la STC 61/1997 es el “modelo valenciano” de 1994, aunque, si lo analizamos en términos jurídicos, se refiere a una cuestión relativamente concreta en la fase de gestión urbanística. Por mucha que haya sido su importancia práctica, en el fondo se trata de una fusión entre el modelo de cooperación y el de expropiación. Del sistema de expropiación se toma la privación a los propietarios del derecho a urbanizar sus propios suelos y a adquirir las plusvalías derivadas de la misma, así como la posibilidad de que el gestor sea elegido mediante licitación. Y del sistema de cooperación se toma la posibilidad de que el agente no tenga la propiedad de los terrenos (como en los sistemas de compensación o expropiación), sino que sea remunerado por los propietarios, en dinero o en suelo. Por muy importante que pueda parecer, jurídicamente, esa privación a los propietarios del derecho a urbanizar sus terrenos con preferencia sobre cualquier otro sujeto, lo cierto es que la legislación estatal no se pronunciaba sobre esa cuestión y ello dejó la puerta abierta a la introducción de este modelo autonómico. Si el legislador estatal hubiera considerado necesario mantener este criterio de preferencia para el propietario, lo habría incluido en la normativa vinculante para las comunidades autónomas.

Con la STC 61/1997 las comunidades se ven obligadas a legislar, salvo que quieran verse sometidas a una legislación estatal “petrificada”, la de 1976. Aun-

que se ha hablado muchas veces del riesgo de petrificación del ordenamiento jurídico (siempre para justificar la aplicación retroactiva de nuevas normas), probablemente el único caso efectivo de petrificación es el de estas normas supletorias que no pueden ser modificadas ni derogadas ni por el Estado (que ha perdido la potestad de legislar sobre la materia, tanto de forma positiva como negativa, es decir, mediante la derogación), ni por las comunidades autónomas, que pueden escribir o reescribir sus propios ordenamientos, pero no el estatal.

Lo cierto es que (sin pretender ahora contar cómo fue esa respuesta legislativa autonómica) se ha producido la paradoja de que sigue existiendo un “Derecho urbanístico común” (por utilizar el título de la magnífica obra de BAÑO LEÓN), porque el Estado ha hecho un repliegue táctico que le ha llevado a reducir las dimensiones de su legislación, y a dejar de utilizar expresiones que aluden a instituciones jurídico-urbanísticas bien conocidas, pero su legislación sigue haciendo referencia, aunque sea con perífrasis, a ellas. Detalles tan concretos como las licencias de primera ocupación aparecen en la legislación estatal (que, por supuesto, no necesita regularlas o definir las, porque esa tarea, que requiere bastantes artículos, no aporta ningún “valor añadido”, siendo pocas las originalidades que caben en ella). Por eso las demandas de reforma urbanística se dirigen al Estado y a su normativa. El sistema de ordenación territorial y urbanística es un conjunto de reglas básicas que están en la legislación estatal o que derivan de ella. Las comunidades pueden hacer bastante más que etiquetar los planes o las instituciones, tienen —ciertamente— opciones normativas a su alcance, pero tampoco demasiadas. Sin duda, la estrategia del legislador estatal para regular el urbanismo en la sombra, merece un capítulo en un estudio de técnicas legislativas.

Dicho esto, la legislación autonómica va, poco a poco, ganando independencia frente a la estatal, siempre en la medida de lo posible. Ya no estamos en los tiempos en que se reproducía la norma que acababa de ser declarada inconstitucional, incorporando su contenido al Derecho autonómico. Pero los cambios son, con frecuencia, más aparentes que reales.

### **II.3. Los órganos que ejercen las competencias autonómicas, con especial referencia a la CUOTA**

Era imprescindible la creación de nuevos órganos para el ejercicio de las competencias autonómicas, con independencia de que éstas supusieran, en mayor o menor medida, la capacidad para establecer un modelo propio.

En Asturias, se creó la CUOTA (Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias), actualmente regulada por el artículo 9 del TRO-

TUAS (Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo) y por el Decreto 258/2011, de 26 de octubre, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias. El resultado es que las competencias autonómicas sobre urbanismo van a ser ejercidas por este órgano colegiado, salvo las sancionadoras y las de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial más importantes, que están atribuidas a la Consejería o al Consejo de Gobierno).

La CUOTA tramita o aprueba los instrumentos de ordenación territorial, incluidos los planes territoriales especiales (es decir, los planes que cumplen funciones urbanísticas pero que son aprobados por órganos autonómicos) e informa y, en algunos casos, aprueba definitivamente los planes urbanísticos. También es el órgano que interviene en cuestiones de gestión urbanística.

Forman parte de la CUOTA, junto a titulares de órganos del Principado y personas designadas —por órganos del Principado— en razón de su competencia técnica (es lo que podríamos llamar “consejeros independientes”), representantes de otras Administraciones o entidades como la Universidad de Oviedo, colegios profesionales o la Federación Asturiana de Empresarios. En algunos casos, es la entidad en cuestión la que designa a su representante (como sucede con la Universidad de Oviedo). En otros casos, al existir múltiples entidades que podrían tener representación, es la Consejería la que designa a un representante (por ejemplo los Alcaldes, oída la Federación Asturiana de Concejos).

Desde el punto de vista de la organización administrativa y de los mecanismos de legitimación y responsabilidad, cabría preguntarse si la Administración del Principado tiene la mayoría en la CUOTA, que es un órgano autonómico y cuyas decisiones son imputables a la Administración del Principado de Asturias. Puede que sí (más en la Permanente que en el Pleno), pero, dada la independencia de muchos de los miembros, que no forman parte de dicha Administración, y el factor de que los miembros de la CUOTA que proceden de la Administración autonómica pertenecen a distintas Consejerías o Direcciones Generales, la CUOTA no funciona en términos de enfrentamiento entre representantes del Principado y de otras Administraciones (como puede suceder, por ejemplo, en un consorcio). Lo habitual es que las decisiones se adopten por asentimiento o por amplia mayoría, con alguna abstención o voto en contra, de carácter casi testimonial.

Probablemente por este motivo adquieren una gran relevancia las decisiones previas que no toma la CUOTA sino los servicios de la Consejería, como la confección del orden del día, la decisión de qué expedientes municipales

pueden someterse a la decisión del órgano competente de la CUOTA (o bien se devuelven para su subsanación) y la propia elaboración de las propuestas, que salen adelante en sus propios términos en la inmensa mayoría de los casos.

La CUOTA incorpora en su seno a representantes de todos o casi todos los órganos (o, en su caso, entes dotados de personalidad jurídica propia) competentes para velar por los distintos intereses públicos que deben tenerse en cuenta (por vía de informe) en los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos (en el caso de órganos de la Administración del Estado y de sus organismos públicos, a través de la fórmula de la participación voluntaria, como veremos dentro de un momento: aguas, costas...). La técnica de integración de los distintos intereses públicos en un único órgano es clásica como forma de aceleración de los procedimientos administrativos. Sin embargo, no cumple esa función, porque la participación de esos representantes en la CUOTA no exige de solicitar su informe.

También hay que destacar que, siguiendo una interpretación consolidada, aunque no por ello indiscutible, la normativa autonómica que regula la CUOTA no puede obligar a representantes de la Administración del Estado a integrarse en ella, por lo que la participación de dichos representantes, ocupando la silla que a ellos haya sido reservada, es estrictamente voluntaria. Volveremos sobre esta cuestión al abordar las técnicas que en estos momentos se apuntan para conseguir la aceleración de los procedimientos de aprobación de planes, que se retrasan, fundamentalmente, por la necesidad de recabar estos informes de órganos de la Administración estatal.

#### **II.4. Gestión**

No es aquí donde se concentran los problemas. La legislación del Principado (TROTUAS) dispone de una amplia paleta de instrumentos, puesto que, junto a los sistemas de actuación tradicionales de la legislación estatal (compensación, cooperación y expropiación), se incluyen el del agente urbanizador e incluso la actuación del “agente edificador o rehabilitador”, si bien con la previsión de que tiene que expropiar el edificio o solar, frente a la posibilidad de que simplemente se haga con el derecho de vuelo, como recogen algunas legislaciones.

Lo cierto es que muchos de estos instrumentos novedosos no han tenido aplicación práctica, y que la gestión de suelo urbanizable (que en estos momentos es residual, por falta de necesidad) se centra en el sistema de compensación, aplicándose el de expropiación a operaciones de iniciativa pública (muchas de las cuales fueron ejecutadas por SOGEPESA).



El sistema de cooperación, de muy escasa aplicación, se ha acabado concentrando, en la práctica, en operaciones de escasa rentabilidad, que no son atractivas para la iniciativa privada. El modelo del agente urbanizador es, en realidad, una mezcla de distintos sistemas, pudiendo ser definido como un sistema de cooperación con operador privado. En efecto, es característico del sistema de cooperación que los propietarios, en caso de no querer abonar la contribución a los gastos de urbanización y de gestión que les indique la Administración, pueden pagarlos con una parte de sus terrenos, y eso es justamente lo que se produce en el sistema del agente urbanizador, en el que éste no necesita comprar los terrenos ni promover su expropiación, sino que recibe su compensación en suelo. La selección del promotor mediante licitación debería servir para optimizar, de forma competitiva, las condiciones en las que el promotor presta sus servicios, maximizando el retorno para la Administración y minimizando el coste para los propietarios.

## **II.5. Disciplina urbanística**

Asumidas por la comunidad autónoma las competencias que, en relación con la actividad de supervisión y disciplina urbanística municipal, ostentaba la Administración del Estado, veamos brevemente cuál ha sido su evolución.

El legislador estatal optó, desde 1956, por un modelo de control preventivo municipal sobre cualquier actuación privada con relevancia urbanística. Dicho en otras palabras, se exige licencia para cualquier actividad urbanística, con independencia de sus dimensiones y de si resulta, o no, difícil de revertir. Ello supone, desde luego, una enorme carga de trabajo para las Administraciones locales, y también ralentiza considerablemente la actividad económica y los proyectos particulares. Por lo que respecta a la sobrecarga de las Administraciones locales, ocasiona graves problemas, especialmente si la unimos a las trabas legales para la incorporación de nuevo personal. De ahí el recurso a técnicas no menos discutibles, como la elaboración de informes por técnicos contratados, por funcionarios interinos o por empresas de servicios.

Aunque el sometimiento a licencia tiene la ventaja, teóricamente, de reducir el coste de inspección, porque son los propios interesados los que someten sus proyectos a la Administración para que ésta los verifique, y además no pueden iniciarlos antes de obtener la licencia, en la práctica no existen mecanismos suficientemente disuasorios que impidan la iniciación de actividades urbanísticas sin licencia. Iniciar una obra sin licencia, confiando en poder terminarla sin ser descubierto por la Administración, es una opción asumible (en obras de pequeñas dimensiones, ciertamente, pero que pueden tener impactos paisajísticos impor-

tantes), sobre todo porque, en caso de ser descubierto, cabe la opción de legalizar lo construido, sin graves costes. Por ello, el pesado mecanismo de la exigencia universal de licencia tiene una utilidad discutible y no le ahorra a la Administración el coste de vigilar para descubrir obras que no le hayan sido comunicadas.

El temor a la connivencia entre la Administración local y el infractor, en perjuicio de los intereses públicos y en contra del denunciante de la infracción, está muy presente en la legislación urbanística, que, por ello, ha previsto potestades de actuación de la Administración autonómica (antes era la estatal) en caso de inactividad municipal o de concesión de licencias ilegales. Ya hemos visto cómo el TC ha interpretado que esas potestades deben acomodarse a la regulación que acerca del control sobre las entidades locales se contiene en la legislación de régimen local.

El Principado de Asturias no ha modificado los esquemas tradicionales sobre disciplina urbanística, por ejemplo, atribuyendo la potestad sancionadora a un ente especializado, aunque sea sobre la base del consentimiento de los Ayuntamientos (modelo consorcial).

El Derecho sancionador sigue unos esquemas propios, en parte heredados, que no se ajustan del todo a los principios del sistema en su conjunto. De entrada, es uno de los pocos ámbitos en el que el Principado no ejerce sus competencias urbanísticas a través de la CUOTA, sino de la Consejería y del Consejo de Gobierno. La CUOTA interviene aquí por vía de simple informe preceptivo (artículo 254 TROTUAS). Por otro lado, aunque la competencia sancionadora corresponde en principio a las Administraciones locales, que en esta materia deben tener reconocidas competencias en virtud del artículo 25.2 LBRL, cuando el importe de la sanción supera un determinado umbral, la competencia para imponerla pasa a órganos autonómicos, de modo que, en este caso, la frontera entre el interés municipal y el supralocal se define en términos puramente económicos.

### III. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

#### III.1. Auge y caída del mito

La ordenación territorial es una política pública dotada de un aparato normativo de cierta complejidad que, sin embargo, gira en torno a unos pocos problemas que conviene poner al descubierto para evitar que los árboles impidan ver el bosque.

Mientras que la disciplina urbanística —por poner el ejemplo de otro sector dentro de este mismo campo— es relativamente atemporal y, en todo caso, independiente del contenido que en cada momento tenga el planeamiento, la ordena-

ción territorial tiene como presupuesto unos determinados principios, una orientación, sin los que toda ella pierde sentido. Sólo si se cree en la posibilidad de una planificación central y *a priori* de las diferentes actividades que tienen impacto sobre el territorio (que son, básicamente, todas salvo las que se reducen al mantenimiento de los usos tradicionales o preexistentes) tiene sentido establecer un aparato jurídico dirigido a desplegar esa planificación y a hacer frente a los conflictos y problemas que pueden darse en su aplicación. Cabe arriesgar la hipótesis de que la ordenación territorial, que llegó con la Ley del Suelo de 1956, y que desde entonces se ha reproducido e incluso cristalizado en la legislación autonómica, es un producto tardío, una importación que es heredera del auge de la planificación que en todos los ámbitos se produjo en los “treinta años gloriosos” que transcurrieron entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la crisis del petróleo. La dirección estatal de la economía se hizo muy fuerte durante la guerra (igual que está sucediendo ahora, durante la pandemia de COVID-19) y su inercia se mantuvo después. Además, la planificación tenía éxito en el contexto de la economía social de mercado y los orígenes de las Comunidades Europeas, sin olvidar la presencia del bloque soviético, basado en la planificación.

Puede decirse que la multiplicación de Leyes de ordenación territorial en las comunidades autónomas coincidió en el tiempo con la llegada de tendencias que ponían en cuestión la eficacia de esa planificación. Unas tendencias que podemos identificar en la globalización, que, con la apertura de fronteras y la necesidad de competir por los proyectos y las inversiones, hace que los Estados y las regiones ya no puedan mantener sólidos esquemas apriorísticos de ordenación territorial, sino que tengan que estar dispuestos a abandonarlos (con mayor o menor intensidad) en cualquier momento, para captar iniciativas. De hecho, esos esquemas más o menos rígidos se convierten en obstáculos comparativos de una región frente a otra con la que compite para atraer una inversión. Del mismo modo, algunos emplazamientos son atractivos por la razón, estrictamente jurídica y, por tanto, extrínseca, de que ya han superado los largos procedimientos necesarios para que puedan alojar usos industriales (como sucede, por ejemplo, con los emplazamientos de las centrales nucleares o térmicas de carbón que han dejado de producir). La legislación de ordenación territorial se convierte así en un campo minado, donde se despliega la habilidad de distintos actores (funcionarios, abogados) para conseguir despejar obstáculos. En el plano en que ahora nos movemos (el de la observación del sistema), tal vez sea mejor retirar definitivamente obstáculos, aunque con ello se pierda la necesidad de sortearlos a gran velocidad.

Hemos vivido, por tanto, décadas de aplicación descreída de los instrumentos de ordenación territorial. Las Leyes regulan distintos instrumentos y diseñan cascadas y sistemas de planes con los que pretendidamente se diseñaría racionalmente

tanto el despliegue de la acción administrativa (las vías de comunicación, los embalses, las infraestructuras energéticas, los equipamientos sanitarios, educativos, etc.) como la del sector privado (centros comerciales, industriales, etc.). Un diseño realizado, además, no por los centros administrativos competentes para las diferentes políticas (industria, energía, etc.), sino por otros cuya competencia específica es la de ordenación territorial. A veces esos esquemas se han quedado en la letra de la Ley, sin que su ausencia produzca efectos jurídicos, puesto que estos planes, aun cuando son vinculantes, no son (normalmente) necesarios para el desarrollo de ningún proyecto, que puede ser legitimado —en su ausencia— por el planeamiento urbanístico municipal. En otros casos se han desarrollado más o menos esos esquemas y han cobrado vida las figuras descritas y reguladas en las Leyes, pero con contenido en una buena medida no vinculante y abiertas siempre a la modificación cuando llegan proyectos o actuaciones realmente importantes, lo que claramente pone en cuestión su eficacia planificadora.

Algunas de las funciones de la ordenación territorial han sido después asumidas (y con mayor fuerza) por el Derecho ambiental y, particularmente, por la técnica de la evaluación ambiental, aunque normalmente no suelen ponerse en relación estos dos campos (salvo en el sentido de que los planes de ordenación territorial están sometidos a evaluación ambiental, lo que duplica, en cierto modo, el proceso). Uno de los rasgos más destacados de la ordenación territorial es la idea de quitarle al órgano sustantivo (de industria, de carreteras, de deportes) la competencia para decidir la ubicación de sus proyectos, por entender que el uso del territorio no puede decidirse desde la perspectiva aislada (y posiblemente sesgada) de ese órgano, sino que ha de decidirse por un órgano imparcial entre los diversos usos del territorio (no un órgano para el que la ejecución de proyectos sea un éxito, y su no ejecución, lo contrario) y desde una perspectiva más general. Esta misma idea está en la base de la evaluación ambiental, con su separación entre órganos ambientales y órganos sustantivos.

### **III.2. El interés supramunicipal, fundamento de la ordenación del territorio**

La ordenación territorial se reduce a unos cuantos nudos básicos, a los que se ajusta perfectamente la legislación del Principado de Asturias. Regula el uso del suelo, es decir, la ubicación de proyectos y actividades, aunque no la realización de éstos, que depende de otros órganos (sustantivos). Así, la aprobación de un parque eólico depende de quien ostenta la competencia en materia de energía, mientras que ordenación territorial hará posible (o no) una determinada ubicación. Como toda actividad ha de desarrollarse en un lugar determinado, la ordenación territorial se convierte, así, en un condicionante de cual-



quiera de ellas, salvo las que se desarrollen, como he dicho, en lugares en los que ya se viniera realizando una actividad parecida.

Ese objeto (la regulación del uso del espacio) acerca la ordenación del territorio al urbanismo. Aunque se defiende con frecuencia que existen diferencias sustanciales, en el fondo la diferencia es competencial. Desde la ordenación territorial se opera también a pequeña escala (Planes Territoriales Especiales) y, cuando no hay planes de ordenación territorial, es el planeamiento urbanístico el que se encarga de tener en cuenta y valorar las consideraciones más amplias. En definitiva, la ordenación territorial es el planeamiento puesto en manos de la comunidad autónoma y no del municipio. Es verdad que la ordenación territorial no piensa sólo en la edificación (y menos aún en la construcción de viviendas), pero es que el urbanismo tampoco lo hace de forma necesaria o exclusiva.

Para justificar que la planificación autonómica (ordenación territorial) se imponga a la municipal (urbanística) es necesario sostener que en la primera se defiende un interés supralocal o supramunicipal. Ese es el fundamento, no siempre explicitado, de la ordenación territorial. A veces la justificación parece muy clara, porque la ordenación territorial suele ocuparse de ámbitos amplios, superiores al municipio, que, por una pura razón de dimensiones, escapan al planeamiento municipal. Pero no se debe abusar de este argumento, porque no siempre el hecho de que una cuestión produzca efectos más allá del ámbito de una Administración justifica que la competencia pase a la de nivel superior. El ejemplo de los parques nacionales es elocuente. El TC ha dejado claro que las comunidades autónomas no pierden sus competencias por el hecho de que un espacio natural se extienda por el territorio de varias de ellas. Tendrán que cooperar, pero eso no justifica que la competencia pase al Estado. Lo mismo sucede entre Estados y la UE. Otra de las razones por las que se reconoce que una ordenación tiene “interés supralocal” es por su objeto, porque no afecte sólo a intereses municipales, sino de un ámbito más amplio (un hospital comarcal, provincial o autonómico, etc.). En todo caso, esta afirmación del interés supramunicipal es imprescindible.

### **III.3. Ordenación a nivel macro y micro**

La ordenación territorial supone, en el fondo, atribuir a la comunidad autónoma competencias que le permiten decidir sobre el uso del suelo, con eficacia vinculante para el planeamiento urbanístico municipal. El núcleo es, por tanto, competencial. Esto se envuelve en una retórica muy compleja, en la que, por ejemplo, gran parte del contenido de los instrumentos de ordenación territorial carece de eficacia vinculante, pero creo que desde el mundo académico se debe contribuir a desvelar los núcleos de la legislación, no a oscurecer la retórica que la adorna.

Los argumentos que llevan a proclamar ese interés supramunicipal son variados. Uno de ellos, desde luego, es el que se apoya en simples consideraciones de escala: todo aquello que no afecta sólo a un municipio, porque tiene un ámbito superior. Aquí se incluye el diseño de vías de comunicación y de equipamientos públicos (e incluso privados) que no sirvan sólo a la población municipal, como, por ejemplo, centros sanitarios de ámbito autonómico. Ello no deja de ser una posibilidad, porque en realidad no es extraño, sino frecuente, que la ubicación de este tipo de centros, o de otros equipamientos con incidencia supramunicipal (por ejemplo, centros comerciales) se decida en el planeamiento municipal, que ciertamente está sujeto a un control final de la CUOTA en lo que afecte a intereses supramunicipales, pero sin necesidad de utilizar instrumentos de ordenación territorial.

Pero también entra en juego el interés supramunicipal como criterio legitimador de la intervención autonómica en supuestos que no son necesariamente de ámbito territorial superior al municipio, aunque sí tienen una relevancia cualitativa que justifica esa intervención. Así, en el caso de la protección del litoral, aunque también es cierto que no conoce fronteras municipales, es su valor ambiental y paisajístico lo que justifica que la comunidad autónoma pueda aprobar (como se ha hecho en Asturias con notable éxito) instrumentos de ordenación territorial vinculantes para el planeamiento municipal. La idea es, en definitiva, que se trata de un elemento demasiado importante como para que su conservación dependa de puras decisiones municipales. El hecho de que el litoral se extienda a través de fronteras municipales (por lo que, si sólo estuviese sometido al planeamiento local, se producirían “efectos frontera” indeseables) es sólo un argumento secundario o menor, porque lo cierto es que también se extiende a través de límites entre comunidades autónomas y eso no priva a éstas de su potestad de ordenación.

El razonamiento jurídico es similar al de la legislación de patrimonio cultural, en la que la comunidad autónoma clasifica como BIC los elementos dotados de un mayor valor cultural, lo que limita las competencias municipales sobre dicho bien.

La determinación de cuáles son esos intereses supramunicipales es una cuestión abierta. Cabe plantearse, en este sentido, si el suelo no urbanizable puede ser considerado de interés supramunicipal, lo que permitiría que se aprobaran planes de ordenación territorial para su regulación. De hecho, en estos momentos se tramitan unas Directrices Subregionales sobre esta clase de suelo en el Área Central, que ordenan los suelos no urbanizables que no están clasificados como núcleo rural y que, por tanto, actúan como una suerte de reserva territorial. Por sus valores ambientales y paisajísticos, por ese factor de reserva de suelo y también por el principio (que ya hemos mencionado) de continuidad territorial (normalmente

los lindes entre términos municipales se encuentran en el suelo no urbanizable, en el que resulta especialmente claro que esos lindes no alteran la continuidad geográfica), es defendible considerar que en el suelo no urbanizable está más justificada la intervención autonómica a través de la potestad de ordenación territorial, aunque es conveniente una adecuada justificación, en cada caso, de la concurrencia de intereses supramunicipales. La idea de continuidad territorial como criterio justificador de la competencia autonómica resulta visible, por ejemplo, en casos como el de los parques eólicos, muchos situados sobre la divisoria de varios concejos, y en los que sin duda resulta sorprendente que el terreno ocupado por un mismo parque esté sujeto a regímenes urbanísticos distintos en función del término municipal a que pertenezca cada parte del mismo.

Dentro de la paleta de instrumentos que la legislación asturiana recoge para el ejercicio de las competencias de ordenación territorial, los Planes Territoriales Especiales son la demostración de que el interés público de carácter supramunicipal que habilita o legitima la aprobación de instrumentos de ordenación territorial puede no tener un alcance superior al término municipal, sino que cabe la posibilidad de que sea territorialmente limitado. En un claro ejemplo de intercambiabilidad de técnicas, y siguiendo, por otro lado, el ejemplo de la antigua legislación estatal (hoy supletoria), las mismas finalidades o contenidos pueden abordarse a través del circuito “normal” (planeamiento municipal, sometido en su caso a intervención autonómica vinculante en el trámite de aprobación definitiva) y a través de otro circuito con protagonismo absoluto de órganos autonómicos, cuya utilización requiere, aunque en la legislación esta exigencia sea implícita, la existencia de un interés público de carácter supramunicipal.

#### **III.4. La experiencia en Asturias**

El uso que en Asturias se ha hecho de los instrumentos de ordenación territorial es limitado. De manera temprana se aprobaron las Directrices Regionales (Decreto 11/1991, de 24 de enero), que han sido testigo —con frecuencia mudo— de los grandes cambios económicos y de utilización del suelo de los últimos 30 años, comenzando por la construcción de la Autovía del Cantábrico, las autovías autonómicas AS-I y AS-II o el inicio de la Autovía del Suroccidente (A-63). El hecho de que no haya sido preciso modificarlas para recoger todos estos hechos relevantes puede resultar indicativo de su limitado valor.

Sin duda, la realización más significativa es el POLA (2005), seguido por el Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas (PESC, 2016). Significativa porque ha conseguido que la preservación del litoral en Asturias destaque en el conjunto de España. Jurídicamente, la explicación es la que hemos

visto hace un momento: la eficacia vinculante de los planes de ordenación del territorio, justificada en la existencia de un auténtico interés supramunicipal. Por otro lado, se observa aquí cómo en la práctica se sigue una dinámica de efecto vinculante *hacia el futuro* (efecto reserva), en la medida en que estos planes respetan la delimitación que los planes urbanísticos hacen del suelo no urbanizable de costas, pero a la vez la congelan de forma vinculante.

Son de interés algunos planes sectoriales, empezando por las Directrices sobre parques eólicos (Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica), que tienen una eficacia vinculante muy reducida, pues se limita a la determinación de las zonas en las que se excluye su instalación. Para el resto de suelos, la decisión queda en manos del planeamiento municipal y las Directrices se limitan a actuar como una guía para este planeamiento en el caso de que decida hacer posible, mediante la aprobación del instrumento que en cada caso proceda, la instalación de un parque.

Por su parte, la figura de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial, que cuentan con el soporte jurídico de la Ley de Comercio Interior, resultan interesantes por la decisión de esa Ley de apoyarse en la legislación de ordenación territorial para alojar o fundamentar este instrumento de planificación. Una opción normativa que ha sido positiva, puesto que, cuando la Directiva 123/2006 excluyó que las actividades comerciales pudieran ser objeto de planificación económica, fue posible salvar las Directrices apelando a los intereses territoriales y, en definitiva, ambientales, que se tutelan a través de la planificación territorial.

## IV. EL RÉGIMEN DEL SUELO

### IV.1. Clasificación general. Suelo consolidado

La clasificación es el asunto más polémico en la elaboración de planes urbanísticos porque de ella dependen, en principio, los derechos y obligaciones de los propietarios. A pesar de las apariencias, el continuismo es la característica más destacada de su regulación en España y en Asturias, donde, como veremos, no es difícil encajar los desarrollos más recientes de la legislación estatal.

La previsión de tres categorías básicas (suelo urbano o urbanizado, urbanizable y no urbanizable) resulta natural en un sistema que parte del presupuesto de que el urbanismo es una función pública, de modo que la posibilidad de transformar el suelo para que pueda alojar usos “urbanísticos” (es decir, edificatorios en sentido amplio, por oposición a los usos propios del sector pri-



mario) debe ir precedida de una decisión de la Administración. La legislación urbanística se basa en la idea nuclear de que no se debe edificar sin urbanizar previamente. La edificación es un proceso lucrativo, la urbanización es cara. Por ello, nuestra legislación urbanística (que tiene como uno de sus momentos iniciales la Ley del Suelo de 1956, aunque haya quedado sepultada por refundiciones y reformas posteriores), nacida en un momento de acelerado crecimiento de las ciudades por el éxodo rural, intenta por todos los medios evitar la urbanización ilegal, es decir, la edificación no precedida de urbanización.

Desde este punto de vista, el suelo urbano y el suelo no urbanizable son categorías —en principio— menos conflictivas. Si el diseño principal es evitar la edificación no precedida de urbanización, el suelo urbano es, sobre todo, el que está libre de la carga de urbanizar (porque ya está urbanizado). Otra de las claves del urbanismo es precisamente el carácter reglado del suelo urbano, es decir, que la apreciación de si el suelo ya está urbanizado depende del cumplimiento de unos criterios objetivos, que han ido variando. Inicialmente sólo se exigía la posesión de los servicios básicos (acceso rodado, luz eléctrica, abastecimiento de agua y saneamiento, aunque en este caso no fue extraño dar por buena la fosa séptica), pero poco a poco se ha pasado a exigir la integración en “malla urbana”, lo que obedece, sencillamente, a que cada vez es más fácil técnicamente dotar de esos servicios básicos a cualquier parcela, lo que permitiría saltarse la urbanización e ir creando núcleos de población a base de crear parcelas “urbanas”. Veremos cómo uno de los grandes cambios del Derecho urbanístico español es precisamente la imposición de deberes urbanísticos (similares al deber de urbanizar) también al suelo urbano.

Si la clasificación como suelo urbano es reglada, también lo es (por exclusión) la clasificación como suelo no urbanizable. La discrecionalidad del planeamiento entra en juego para seleccionar, de entre los suelos que no tienen la condición de urbano, aquellos que reciben la clasificación de suelo urbanizable, que los convierte en aptos para ser urbanizados y, cuando cumplan esa condición, susceptibles de aprovechamiento urbanístico. Como es sabido, la Ley 8/2007 pasó del inicial esquema de tres partes (urbano, urbanizable y no urbanizable) a otro aparentemente binario (suelo urbanizado y suelo rural). Sin duda es más coherente con los fundamentos del sistema, aunque las consecuencias prácticas son limitadas. Decir que el suelo es “urbanizado” y no “urbano”, resalta que esta clasificación es la consecuencia de un hecho (disponer de la urbanización) y no de una decisión administrativa discrecional (como es la clasificación como suelo urbanizable). Del mismo modo, convertir al suelo urbanizable en una variante del suelo que se encuentra en situación de “rural” pone de manifiesto que esta última condición es, como la de urbanizado, una

condición fáctica, y que el suelo urbanizable es, de hecho, rural, por lo que el aprovechamiento urbanístico que el planeamiento puede prever para él (sujeto a toda una serie de condiciones, empezando por la de su urbanización) no es algo intrínseco a ese suelo, sino producto de una decisión administrativa, lo que legitima (jurídicamente) las cargas impuestas a la propiedad.

Dicho esto, el cambio real es limitado y, por ello, no tiene mucho sentido decir que la Ley de Suelo de 2007 acaba con la técnica de la clasificación, porque sigue siendo cierto que el régimen del suelo y los derechos y deberes de los propietarios dependen, en buena medida, de la clasificación del suelo o, al menos, se encuentran muy condicionados por ella. Por eso la legislación urbanística del Principado de Asturias, de factura “clásica”, y que parte de las tres categorías de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, ha podido seguir aplicándose a pesar del cambio en la legislación estatal. Una legislación estatal (recogida en el TRLS de 2015) que, por lo demás, tiene en estos momentos la virtud de que ha superado (con los moderados cambios que introdujo la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas) los 14 años de vigencia y ha también —por dos veces— la prueba de fuego del cambio de signo del Gobierno del Estado, por lo que en estos momentos (y a diferencia de lo que sucede en ámbitos como la enseñanza no universitaria) no es una normativa sujeta a continuos cambios ligados al ciclo electoral.

Por lo demás, el modelo introducido en 1998 de considerar al suelo urbanizable como “categoría residual”, aplicable automáticamente a todos los suelos que, no estando ya urbanizados, tampoco tuvieran prohibida o excluida la urbanización por razones ambientales o impuestas por la legislación sectorial (aguas, costas, carreteras, montes, etc.), no sólo fue abandonado formalmente en 2007, sino que tampoco llegó a ser tan extremo en su aplicación, puesto que permitía al planeamiento urbanístico clasificar como suelo no urbanizable no sólo los suelos cuya urbanización estaba excluida por normativa ambiental o sectorial, sino también los suelos “[q]ue el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano” (artículo 9 de la Ley 6/1998). La Ley 10/2003, “de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes” pretendió endurecer este precepto, de forma que la consideración de un suelo como inadecuado para un desarrollo urbano tendría que explicarse “bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”, pero, aun así, se trata de criterios bastante amplios. Curiosamente, la legislación astu-

riana no sólo parte de que la clasificación residual del suelo es la de urbanizable (artículo 116.1: “Tendrán la consideración de suelo urbanizable los terrenos que el Plan General de Ordenación no clasifique como suelo urbano ni como suelo no urbanizable”), sino que es más rígida que la estatal al fijar los casos en los que se puede clasificar suelo como no urbanizable, puesto que el artículo 115.1.*b*) no incluye la opción de clasificar como no urbanizables los suelos que el planeamiento “considere inadecuados para un desarrollo urbano”. En la práctica, sin embargo, estos vaivenes legislativos han tenido escasa huella y no han llevado a una más intensa clasificación de suelo urbanizable.

#### **IV.2. Suelo no consolidado. Actuaciones de transformación urbanística**

Si se puede hablar de una cierta disolución del concepto de clasificación del suelo es por la relevancia que tienen las actuaciones de transformación urbanística, que son más importantes que aquella para determinar los derechos y deberes de los propietarios de suelo. De hecho, en la vigente legislación urbanística estatal (TRLRDU 2015), esos derechos y deberes dependen de que el suelo esté incluido, o no, en una de estas actuaciones, que pueden ser de tres tipos: de nueva urbanización (pensadas para el suelo urbanizable), de reurbanización (las antiguas actuaciones de reforma interior) y de dotación, que sirven para “compensar” —con exigencias al propietario— el mayor contenido lucrativo que un cambio de planeamiento genera en un suelo que ya está correctamente urbanizado. Por lo tanto, lo decisivo no es que el suelo esté clasificado como urbanizado o (sólo) como urbanizable, puesto que el urbanizado incluido en actuaciones de transformación urbanística tiene los mismos deberes que el urbanizable. Todo ello en términos formales o conceptuales, porque puede suceder que el coste de la reforma o renovación de la urbanización sea más reducido que el de la nueva urbanización (o al revés).

Este es el punto de llegada de un proceso que comenzó, probablemente, con la reforma introducida en 1975, que introdujo la obligación de ceder un porcentaje del aprovechamiento urbanístico en el suelo urbanizable. La Ley de Reforma de 1990 (Ley 8/1990) extendió ese deber de cesión a todo el suelo urbano. La reforma de 1996 (iniciada por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, convertida después en Ley 7/1997), a la vez que suprimió la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, introdujo una diferencia, dentro del suelo urbano, entre el incluido en unidades de ejecución y el que no lo estaba, en el sentido de que sólo el primero (pero ya no el segundo) quedaba sujeto a la obligación de ceder un porcentaje de aprovechamiento urbanístico. La Ley 6/1998 crea la diferencia entre suelo urbano consolidado y no consolidado, precisamente para distinguir

entre el que está sujeto a esa obligación de cesión y el que no lo está. *Por tanto, desde el principio la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado está unida a la inclusión en una unidad de actuación.* Lógicamente, en la medida en que esa calificación (la de suelo no consolidado) conlleva unas obligaciones superiores para el propietario, la inclusión en una unidad de ejecución no puede obedecer a la única voluntad de la Administración, sino que ha de tener un sustrato real de necesidad de proceder a una reforma o renovación de la urbanización (que normalmente comporta, igualmente, un mayor valor del producto inmobiliario, lo que en cierto modo justifica la imposición de esos deberes o hace viable la operación desde el punto de vista económico, aspecto que es clave si tenemos en cuenta que su ejecución es básicamente voluntaria). El artículo 114.3 TROTUAS recoge claramente esta relación entre ambos conceptos: “Constituyen suelo urbano no consolidado los demás terrenos que se puedan clasificar como suelo urbano [los que no reúnen la condición de solar] y que, a efectos de su consolidación, *se agruparán en polígonos o unidades de actuación.* En particular, se incluirán en esta categoría los terrenos urbanos en los que sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución entre los afectados, así como aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente”. El debate que se ha producido en los últimos años acerca de las posibilidades de calificar como “urbano no consolidado” un suelo que anteriormente estuviese calificado como “urbano consolidado” se refiere justamente a esta cuestión, es decir, que esa “desconsolidación” no puede hacerse arbitrariamente, sino que exige la inclusión razonada y fundamentada en una unidad de ejecución, justificándose la exigencia de unos trabajos de reforma o reurbanización. En el caso de las actuaciones de dotación, ese enfoque “sinalagmático” es transparente, porque las exigencias que comporta para el propietario la inclusión en una unidad de actuación se justifican por la previa atribución al mismo de un aprovechamiento superior.

El enfoque del TRLS 2015 basado en la combinación entre situaciones de hecho del suelo (rural/urbanizado) y su inclusión (o no) en actuaciones de transformación urbanística, ¿supone el ocaso de la técnica de la clasificación del suelo por parte del planeamiento? Creo que se trata de una cuestión más terminológica que sustancial. Sería posible, en teoría, proceder a esa supresión, y limitarnos a delimitar el suelo urbanizado y, a partir de ahí, a señalar los ámbitos de las distintas actuaciones de transformación urbanística. No veo, en todo caso, una gran ganancia respecto a la situación actual.

Desde un punto de vista más de fondo, me parece importante reflexionar sobre el significado que tiene esta relativa disolución de las barreras entre el suelo urbanizable (que está incluido en actuaciones de transformación urbanística, al

menos una vez que esté “sectorizado”) y el suelo urbanizado que esté incluido en actuaciones de transformación urbanística (que en este caso serán de reurbanización o de dotación). Es cierto que desde el punto de vista de los derechos de los propietarios se produce una equiparación (al menos formal, en el título y clase de las obligaciones, aunque no necesariamente en su contenido), pero lo cierto es que la clasificación del suelo como urbanizable es discrecional y puede perderse (desclasificación, que incluso puede estar prevista desde el principio cuando la clasificación como suelo urbanizable está sometida a plazo), mientras que la clasificación como urbanizado se basa en un hecho, es reglada y no puede perderse. El suelo urbanizado incluido en una unidad de transformación urbanística no puede pasar a suelo rural, a diferencia del urbanizable, que sí puede verse en esa situación. De hecho, una técnica que se va incorporando a la legislación urbanística (y que a veces ha sido utilizada directamente por los planes, sin necesidad de recepción por el legislador) es la posibilidad de reversión de la clasificación del suelo urbanizable, de forma que esa clasificación sea como una especie de concesión administrativa, sometida a caducidad en caso de que no se cumplan sus condiciones, entre las que se encuentra el plazo. Ni la reversión ni la “desclasificación” del suelo urbanizable (que se distingue de la anterior porque no hay una advertencia previa al propietario, como en el caso de la reversión, en la que el propietario sabe desde el principio en qué casos se producirá) tienen por qué generar responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que se produzcan después del agotamiento de los plazos establecidos en el planeamiento para llevar a cabo la transformación urbanística del suelo.

En la práctica, y a pesar de que el suelo urbano es un concepto reglado, no es descartable que, en situaciones confusas o híbridas (frecuentes en la periferia urbana), de hecho sea posible para la Administración clasificar un suelo como suelo urbanizable o como suelo urbano “no consolidado” (es decir, incluido en una unidad de transformación urbanística). Además de la que se ha indicado (la posibilidad de reversión y vuelta a la condición de suelo no urbanizable), que en la práctica puede ser de muy remota probabilidad, sí hay diferencias importantes en cuanto a la tramitación, más onerosa en el caso del suelo urbanizable, donde por definición se exige un Plan Parcial. Aquí será necesario que, en la nueva legislación, se revisen estos esquemas y traten de simplificarse, yendo a una unificación como la que establece la legislación estatal.

### **IV.3. Núcleos rurales**

Una de las especificidades del urbanismo en Asturias es la figura del “núcleo rural”, compartida con otras comunidades del norte de España. Se trata, en



síntesis, de que una parte de la población vive —o tiene segundas residencias— en núcleos que no constituyen una “malla urbana”, puesto que se trata de un poblamiento disperso formado por viviendas que unas veces están muy próximas o incluso adosadas (núcleo denso) y en otros casos se encuentran separadas dentro de un espacio más o menos amplio (núcleo disperso). Las viviendas tienen siempre acceso a camino público, que actúa así como elemento vertebrador, pero no existen elementos típicamente urbanos como aceras, entramados de calles o zonas verdes. Puede haber equipamientos, espacios libres, pero no son imprescindibles. Forma parte del “ADN” del núcleo rural la idea de evitar la regularidad típicamente urbana, puesto que el núcleo es siempre tradicional y formado a lo largo del tiempo, lo que lleva a excluir parcelaciones puramente matemáticas (basadas en una superficie mínima de parcela exigible con independencia del tamaño de la finca originaria): con frecuencia no se exige parcela mínima (se puede edificar en cualquier finca siempre que sea posible ubicar una vivienda que cumpla los requisitos mínimos de superficie) y a la vez el número de parcelas resultantes es limitado, por muy amplia que sea la finca original.

No se trata de la figura, tan importante en otras comunidades autónomas (y de la que tanto se ha abusado) de la “vivienda unifamiliar aislada que no dé lugar a núcleo de población”, sino que aquí se trata de un núcleo, pero que no es ni pretende ser urbano. Es una forma de poblamiento, en fin, absolutamente consolidada en la práctica, de la que es impensable prescindir en aras de la uniformidad de un modelo que concentre la población en suelo urbano (entendiendo por urbano el que forma mallas urbanas). La propia dinámica del núcleo supone que éste no es un museo ni una reserva, sino que es posible también la construcción de nuevas edificaciones, con los límites que señale el planeamiento.

Lo primero que plantea la figura de los núcleos rurales es su correcta calificación desde el punto de vista de la legislación urbanística estatal. El TRO-TUAS, siguiendo los precedentes de la legislación del Principado, los incluye sin más en el suelo no urbanizable, como una categoría más del mismo cuyo régimen de usos se caracteriza, eso sí, por permitir el residencial (el artículo 115.2 los califica como “suelo no urbanizable de ocupación residencial”). La pertinencia de esta inclusión de los núcleos rurales dentro del suelo no urbanizable es dudosa de acuerdo con la legislación estatal, porque ésta es cada vez más estricta en la concepción del suelo no urbanizable.

De acuerdo con el TRLS 2015, el suelo no urbanizable está abierto a dos tipos de usos: los de tipo “natural” o ligados al sector primario (es decir, los usos “no urbanísticos”) o bien usos urbanísticos “de interés social”, concebidos como algo excepcional y para actuaciones concretas. Aunque podamos decir, con fundamento, que los núcleos rurales son de interés social en la medida en que

contribuyen a dar vida al medio rural, no puede decirse que cada uso edificatorio lo sea, y desde luego el uso edificatorio de los núcleos rurales no se gestiona a través del procedimiento previsto para esos casos.

De hecho, todo indica que el TRLS 2015 ha querido alojar esta clase de suelo en una categoría de “suelo urbano *bis*”, regulada en el artículo 21.4, que dice: “También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los *núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural*, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”. La idea es que este suelo pueda ser urbano sin estar “integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte” (artículo 21.3). La redacción de la norma es ambigua, puesto que se remite a la legislación autonómica. Si ésta no les atribuye la condición de suelo urbano o asimilada, ¿cuál es su calificación adecuada? En todo caso, su uso difícilmente encaja en el estrecho molde del artículo 13.1, que sólo contempla los usos no urbanísticos (incluido “cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”, lo que no parece pueda incluir el uso urbanístico propio de los núcleos rurales), o bien, “con carácter excepcional”, “actos y usos *específicos* que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

Por otro lado, otro indicio de lo artificioso que resulta calificar los núcleos rurales como suelo no urbanizable se encuentra en las valoraciones expropiatorias, que no siguen las reglas fijadas por el TRLS para el suelo rural (artículo 36), sino las del urbano (artículo 37), porque siempre se tiene en cuenta la edificabilidad y no la capitalización de la renta anual real o potencial. En el mismo sentido, el artículo 136.3 TROTUAS establece que “[e]n orden a la obtención del suministro de los servicios públicos de electricidad, telefonía y otros semejantes, los núcleos rurales se equiparan a los suelos urbanos y demás asentamientos de población de análoga naturaleza o denominación”.

Dicho esto, la trascendencia de este posible cambio de clasificación no debe exagerarse, porque actualmente las posibilidades de uso de los núcleos rurales son muy amplias (para nada ceñidas a lo que dispone el artículo 13.1 TRLS 2015), mientras que, si se clasificaran como suelo urbano, deberían tener un régimen especial muy alejado del ordinario, tal como da a entender el artículo 21.4 TRLS. El paso directo a la condición de suelo urbano constituiría un grave problema porque no sólo se perderían los valores estéticos y paisajísticos de este tipo de poblamiento, sino que se generaría un suelo urbano “no urbanizado”, carente de los servicios propios de una malla urbana, que sería necesario integrar

en actuaciones de transformación urbanística, que en este tipo de suelo serían prácticamente imposibles de gestionar salvo que se quiera incrementar la edificabilidad, lo que sería aún peor.

La ordenación de los núcleos rurales supone un reto para el legislador y para el planeamiento. Hay que permitir su conservación y un cierto crecimiento, pero de forma limitada, pues lo contrario significa una completa desnaturalización (la demanda endógena u orgánica de vivienda no justifica prácticamente nunca su crecimiento, menos aún un crecimiento explosivo o ilimitado) y además generaría, como hemos visto, un suelo urbano de mala calidad, carente de servicios propios de una malla urbana. El núcleo rural tiene que mantenerse, por tanto, en unas dimensiones limitadas. Por otro lado, aun aceptando esa condición de “núcleo vivo”, el núcleo rural tiene que conservar una cierta fidelidad a su ambiente y tipología tradicionales, aunque no tenga la calidad y singularidad suficiente como para justificar su protección. En la práctica, lo más fácil y socorrido es fijar unas condiciones de uso que permiten la proliferación de viviendas de apariencia rural, que satisfacen las necesidades o demandas de uso de segunda residencia y que evitan la masificación y la proliferación de tipologías urbanas (como serían las “urbanizaciones”, especialmente de viviendas adosadas). Pero esto no es suficiente para evitar la desnaturalización y la degradación paisajística y arquitectónica. Puede ser conveniente que se fomente de forma más decidida la rehabilitación del patrimonio existente, favoreciéndola frente a la alternativa de la nueva edificación. Aunque parezca paradójico, una de las formas de hacerlo es, seguramente, contemplar con más facilidad la reforma y ampliación de esas edificaciones.

La amplia disponibilidad de suelo de núcleo rural permite canalizar hacia esta figura la demanda residencial en el medio rural. El artículo 124 TROTUAS limita mucho este uso fuera de los núcleos rurales. La figura tradicional de la edificación aislada “en lugares en que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población” queda limitada a “aquellas zonas del suelo no urbanizable de interés en que el planeamiento urbanístico así lo disponga para permitir el mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano”, supuesto destinado a tener muy escasa aplicación. Más interés despierta la posible ampliación de construcciones existentes fuera de los núcleos rurales, pero está limitada a “viviendas integradas en la explotación agraria o ganadera que constituya la ocupación principal de sus habitantes, y en tanto no desaparezca dicha explotación”, lo que supone una limitación que en estos tiempos en que el medio rural está obligado a reinventarse y buscar nuevos usos se antoja un dogal innecesario.

El riesgo de desnaturalización de los núcleos rurales y de paso subrepticio a la clasificación como suelo urbano ha llevado a plantear la intervención autonómica, que la legislación de 2002 (recogida en el TROTUAS) canalizaba a través de la figura del Catálogo de Núcleos Rurales, elaborado pero no aprobado. Sin duda es recomendable esa intervención autonómica, entre otras cosas por su mayor distancia frente a la realidad práctica y a los intereses afectados por esta clase de decisiones.

## **V. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

### **V.1. La situación actual**

La configuración de los planes urbanísticos es sin duda el campo más abierto a la innovación y la experimentación de la legislación autonómica. Es cierto que la legislación estatal parecer estar aludiendo, entre líneas y mediante perífrasis, a un modelo de planeamiento y a técnicas concretas como la revisión (por oposición a la modificación), pero el TC ya ha dejado claro que el Estado no puede imponer un modelo urbanístico. Los planes urbanísticos son el instrumento necesario para decidir la ordenación de la ciudad, la urbanización y reurbanización del suelo, la atribución de derechos y deberes a los propietarios y la regulación del uso del suelo, y tienen que respetar garantías básicas como la participación pública, la evaluación ambiental y la participación de las distintas Administraciones y organismos afectados (normalmente, por vía de informe). Pero, respetando esa función legitimadora de los planes (que los convierte en instrumento imprescindible para la producción de determinados efectos jurídicos) y las garantías exigidas en su elaboración, es muy amplio el margen de que disponen las comunidades autónomas.

La vigente legislación autonómica asturiana sigue un esquema que sólo puede ser calificado como clásico. El PGO (que ya no tiene la alternativa de las Normas Subsidiarias) se convierte en instrumento básico e imprescindible, dirigido a ordenar la totalidad del territorio municipal, lo que lleva a que todo el suelo esté sometido a ordenación urbanística, al menos al nivel del PGO. A esta “placa base” que constituye el PGO se añaden otros componentes, entre los que destacan los Planes Parciales (en suelo urbanizable) y los Estudios de Detalle (en suelo urbano), dirigidos a desarrollar operaciones de transformación urbanística. En suelo no urbanizable, los usos que carezcan de una regulación específica en el PGO (pero que tampoco estén prohibidos por él, lo que requeriría su revisión o modificación para poder llevarlos a cabo) requerirán instrumentos de diferente intensidad, como son los Estudios de Implantación o los Planes

Especiales. Este último puede intervenir también en suelo urbano, normalmente reclamado por la legislación sectorial. Se admite la tramitación paralela de varios instrumentos (artículo 237).

Es bien conocida la crisis del planeamiento general. Existe un acuerdo generalizado en que los PGO son muy difíciles de elaborar y aprobar, como consecuencia del amplísimo contenido que legalmente se ven obligados a incorporar y también de lo complejo del procedimiento para su elaboración, complejidad debida, sobre todo, a la evaluación ambiental estratégica y a los informes sectoriales, cada vez más numerosos. Ambos son adherencias a la estructura original del procedimiento de aprobación de los planes, que se remonta a 1956 y que es relativamente sencilla, con una aprobación inicial que expresa la voluntad municipal (precedida, desde la reforma de 1975, del avance o “documento de prioridades” en la terminología del TROTUAS), seguida de un periodo acotado de participación (información pública y audiencia de las Administraciones y organismos afectados), la aprobación provisional (expresión definitiva de la voluntad municipal) y la definitiva (en la que se plasma la participación autonómica, jurisprudencialmente limitada a un control de legalidad y de intereses supramunicipales).

La digestión de este complejo y pesado procedimiento se hace más difícil por la naturaleza reglamentaria de los planes urbanísticos, de la que se deriva que cualquier vicio es insubsanable y provoca la nulidad radical del plan. De aquí deriva que cada plan general supone un esfuerzo de varios años (normalmente no se puede concluir en un solo mandato municipal, lo que a veces tiene la ventaja de limitar la carga partidista de los planes), obviamente muy costoso en tiempo y en recursos, y que con cierta frecuencia termina con una sentencia que declara la nulidad del plan. Una nulidad que, al ganar firmeza cuando ya se llevan años de aplicación del plan, genera numerosos problemas jurídicos (posible demolición de obras edificatorias y de urbanización ejecutadas al amparo del plan anulado, eventual responsabilidad patrimonial si el nuevo plan desclasifica suelos) que no sólo dan lugar a complejas situaciones jurídicas, sino que acaban hipotecando el nuevo plan.

Algunos de estos problemas sólo pueden encontrar solución en una reforma de la legislación estatal que, con independencia de que afecte o no la legislación de procedimiento administrativo y la de la jurisdicción contencioso-administrativa (algo que en estos momentos aún es dudoso), tendrá que innovar o al menos recortar los límites de algunas figuras centrales de nuestro Derecho público, desde la distinción entre actos y normas a la nulidad de pleno derecho y sus efectos, pasando por la subsanación. Puede que, frente a una visión procesalista y contenciosa de los recursos contra planes (en la que resulta plenamente comprensible, por ejemplo, que un propietario consiga la nulidad del



plan, al que se opone por razones patrimoniales que afectan a su parcela, esgrimiendo un vicio formal como la omisión de un informe preceptivo), se imponga otra en la que, como se planteó en Alemania hace más de 20 años, el contencioso se convierta en “taller de reparaciones” y la constatación de un vicio no impida su subsanación, que evitaría la nulidad y la vuelta a la casilla de salida.

## V.2. La posible reforma de los Planes Generales

Con independencia de esta solución que tiene que venir del legislador estatal, hay otras que puede incorporar la legislación autonómica, que pasan, por supuesto, por rebajar y aligerar el contenido de los planes generales, disminuyendo su litigiosidad y también las posibilidades de que sean declarados nulos por un error cometido en esa tramitación.

Son abundantes las legislaciones autonómicas que desdoblan los planes generales en dos piezas, una “estratégica” y otra “urbanística” o “detallada”. Con ellas se pretende facilitar la aprobación de estos planes descargándolos de una parte de su contenido, que queda remitida a uno o varios planes posteriores. Poco se habrá ganado si lo único que se consigue es dividir en dos planes (con dos tramitaciones) lo que ahora se resuelve en uno solo. El resultado ha de ser otro. Tampoco se justifica esta operación con el argumento de separar los aspectos con incidencia supramunicipal (en los que es inesquivable el pronunciamiento autonómico vinculante) de aquellos otros de competencia puramente municipal. Y digo que este argumento no constituye justificación suficiente porque el informe vinculante de la CUOTA nunca ha planteado excesivos problemas y porque, desde un punto de vista estricto de tiempos procedimentales, la CUOTA informa todos los planes (no siempre con efecto vinculante, por supuesto), por lo que poco se ahorraría.

Otro argumento, más relevante, es lo que podemos denominar la “modularidad” del planeamiento, es decir, dividir el contenido del PGO en distintos planes para que su aprobación sea más rápida y para evitar que su eventual nulidad (que puede deberse, como tantas veces ha ocurrido, a un vicio de forma relativamente nimio) afecte a todo el plan. Si su contenido se divide en varios planes, los más conflictivos podrían aprobarse antes y, además, la nulidad de uno de ellos no afectaría a los demás. Esto último, sin embargo, hay que tomarlo con bastante precaución, porque esos planes no serían independientes sino que estarían vinculados (los planes urbanísticos dependerían del “estratégico”). Experiencias como la de Llanes, donde la nulidad del PGO se ha contagiado a planes parciales aprobados con fundamento en él, impiden partir de soluciones demasiado simples. En todo caso, todo lo relativo a la nulidad de los planes —incluida su posible exten-

sión a la totalidad del mismo, o la nulidad parcial— depende de la propia jurisprudencia (que ya ha comenzado a dar pasos en esa dirección) y de la reforma de la legislación estatal a la que ya se ha hecho referencia.

Creo que, buscando soluciones que agilicen la tramitación y eviten su duplicidad, lo primero es flexibilizar el contenido del PGO, limitando al máximo su contenido imprescindible (es decir, aquello que sólo puede regularse en él) y, por lo que respecta al resto de su contenido *posible*, evitando su rigidez formal. Esto supone que dicho contenido, aunque se contenga en el PGO, pueda ser modificado a través de planes de desarrollo. Utilizando algunos ejemplos contenidos (aunque no de la forma que aquí se propone) en la legislación vigente, puede mencionarse el caso de la delimitación de unidades de actuación y de la ordenación detallada de sectores de suelo urbanizable. Las unidades de actuación pueden delimitarse en los planes (es un contenido posible, pero no necesario, del plan) o a través de un procedimiento específico, que también sirve para modificar la delimitación inicialmente establecida. La idea es que este procedimiento específico sirva también para modificar las unidades delimitadas en planes, haciendo innecesaria la modificación del plan y evitando, por tanto, que la inclusión en él de este contenido posible conduzca a su rigidez. Por lo que respecta a la ordenación detallada de sectores de suelo urbanizable, se trata de un contenido posible del PGO, aunque su lugar habitual sea un Plan Parcial. Lo que aquí se propone es que la ordenación detallada que pueda contenerse en el PGO (contenido posible, no necesario) pueda ser modificada a través de planeamiento de desarrollo. Esta propuesta permitiría reducir las modificaciones de los planes generales y hacer que éstos pudieran extender o encoger su contenido, en función, entre otros factores, de la mayor o menor necesidad o facilidad para aprobarlo.

Huelga decir que uno de esos contenidos del planeamiento susceptibles de ser retocados por un procedimiento que no implique la modificación de los planes son las ordenanzas, que deberían poder ser reformadas por el procedimiento de aprobación de ordenanzas locales.

Por otro lado, es necesario un análisis crítico del contenido de los planes, que se ha ido complicando en un aluvión de décadas que ha terminado por sobrecargar una estructura que no estaba pensada para esa acumulación. En el fondo, todo ese contenido se puede reducir a una serie de componentes típicos, cuya identidad es fácilmente perceptible a pesar de la variedad de etiquetas, y que vamos a describir siguiendo un orden inverso que puede facilitar la comprensión.

- Ordenación detallada. Es suficiente para pasar a la gestión urbanística. Sólo es necesaria en el suelo incluido en operaciones de transformación urbanística (todo el urbanizable y una parte del urbano) o cuando, en suelo no urbanizable, se quieran desarrollar actuaciones que no sean

usos “primarios” ni en núcleo rural. Existen distintos instrumentos: Plan Parcial, Plan Especial, Estudio de Detalle y Estudio de Implantación (sin contar con que puede estar incluida en el propio PGO). Prácticamente nunca es un contenido necesario e imprescindible del PGO. No suele ser conflictiva en su aprobación. Está enmarcada por parámetros vinculantes que sí son contenido necesario del PGO.

- Establecimiento de parámetros vinculantes para la ordenación detallada. Aquí hablamos de fijar líneas de clasificación de suelos y también indicadores como la edificabilidad o el aprovechamiento urbanístico de ámbitos más o menos grandes. Al menos en parte, es contenido típico y necesario del PGO. Se trata de determinaciones que atribuyen, aunque de forma indirecta y remota, derechos a los propietarios (al menos, expectativas). Seguramente son más conflictivas que la ordenación detallada (lo que dificulta la tramitación), aunque, con toda probabilidad, la conflictividad se centra en supuestos fronterizos que podrían evitarse si estos parámetros incluyen cláusulas de ajuste que permitan modificaciones limitadas en la ordenación detallada.
- Estrategia urbanística en sentido amplio, que es el contenido típico e imprescindible del PGO. Incluye (BAÑO LEÓN) la determinación de zonas protegidas y el diseño de grandes operaciones (zonas de posible crecimiento residencial, de reserva para actividades económicas, educativas, sanitarias, etc.). Aquí se incluyen previsiones de crecimiento de la población, por ejemplo, y, en definitiva, todos los datos necesarios para realizar la evaluación ambiental, que tendría por objeto precisamente esta estrategia y no ningún otro elemento más detallado.

Creo que la adecuada distinción de estos tres elementos podría aligerar la estructura y tramitación de los planes generales. Si éstos se limitasen a la estrategia urbanística entendida en este sentido general, no sólo sería más fácil centrar en ella la atención y la discusión (promoviendo una participación real, no secuestrada por intereses concretos referidos a objetos muy puntuales), sino que el procedimiento podría ser relativamente rápido, y se ganaría, además, en seguridad jurídica a largo plazo, puesto que todos los actores podrían contar con datos claros respecto a la vocación a largo plazo de las diferentes partes del término municipal.

Esta estrategia tendría la rigidez derivada de la evaluación ambiental estratégica, puesto que cualquier cambio mínimamente relevante de la misma conllevaría un nuevo procedimiento de evaluación, mientras que cualquier actuación desarrollada dentro de este marco estaría exenta del mismo o sólo debería someterse a procedimientos muy simplificados (esto depende, obviamente, de

la legislación de evaluación ambiental, por lo que no es posible realizar afirmaciones tajantes, pero sí puede apuntarse en esa dirección).

Los parámetros vinculantes (único requisito adicional necesario para la ordenación detallada) podrían incluirse en esta estrategia, pero, con la finalidad de no hacer demasiado complejo el procedimiento o enturbiar el debate, sería mejor partir de líneas borrosas, susceptibles de un ajuste acotado (como ocurre, por ejemplo, con los excesos de cabida), a fin de evitar que batallas por mover ligeramente una línea eternicen el debate o generen recursos. Por lo que respecta, ahora, a los parámetros, deberían operar, en la medida de lo posible, criterios legales, fácilmente adaptables a la realidad del momento en que vaya a realizarse cada operación, lo que también rebajaría la tensión.

En el suelo no urbanizable, cuya ordenación detallada también compromete actualmente las energías de los planes generales, sería muy deseable una mayor implicación autonómica a través de instrumentos de ordenación territorial y de normas reglamentarias, porque, por ambas vías, se reduciría la discrecionalidad del planeamiento y por tanto la carga de decisiones que recaen sobre él.

Un aspecto importante es adaptar el planeamiento urbanístico a las necesidades de los distintos concejos, puesto que la estrategia de “talla única” que se sigue actualmente (tras la supresión de las Normas Subsidiarias) ha demostrado no ser adecuada. Conceptos como “estrategia de ciudad” son, obviamente inadecuados para los pequeños municipios. En este sentido, es necesario volver a implantar una figura simplificada, alternativa al PGO, con exigencias de contenido mucho menores. Es importante, a la vez, que el ámbito de aplicación de este otro instrumento de planeamiento esté adecuadamente concebido, para evitar que, si se utilizan conceptos jurídicos indeterminados como se hacía con las antiguas Normas Subsidiarias, puedan ser declarados nulos algunos instrumentos de planeamiento como consecuencia de que después se entienda que era aplicable la figura del PGO. Como la población no es, por sí sola, un criterio decisivo, porque puede haber municipios de escasa población pero de complejidad urbanística, se podría completar este criterio con una lista de municipios asignados a uno u otro sector, contenida en la Ley pero modificable mediante reglamento o instrumento de ordenación territorial.

## **VI. RECAPITULACIÓN**

Podría continuar este repaso de los retos que actualmente tiene planteados el Principado en materia urbanística y de ordenación territorial (en vivienda apenas ha utilizado su competencia legislativa), pero han quedado expuestos los más importantes. Lo más urgente es que llegue a buen puerto el esfuerzo, nunca

fácil, por articular una Ley a la altura del Derecho urbanístico actual, y no tributaria de modelos que poco a poco han ido siendo superados. Y todo ello sin perder la ventaja de que actualmente disponemos, de disponer de un texto único y no de una pluralidad de Leyes especiales.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO IBÁÑEZ, ROSARIO, “El marco legal de los usos del suelo en Asturias y la incidencia de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 66 (2007), págs. 99-115.
- ALONSO IBÁÑEZ, ROSARIO/CULLÍA DE LA MAZA, JOSÉ ANTONIO, *Planeamiento urbanístico: guía para su tramitación administrativa*, Madrid, 2008.
- BAÑO LEÓN, JOSÉ MARÍA, “La obsolescencia de la idea de plan general”, *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica. Nueva época*, 13 (2020), páginas 6-21.
- *Derecho urbanístico común*, Madrid, 2009.
- BOCANEGRA SIERRA, RAÚL/HUERGO LORA, ALEJANDRO, *El Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Oviedo, 2005 (3ª ed.).
- CHAMORRO GONZÁLEZ, JESÚS (Coor.), *Ley del Suelo del Principado de Asturias: edición comentada*, Oviedo, 2003.
- CULLÍA DE LA MAZA, JOSÉ ANTONIO, “La gestión urbanística de los Catálogos Urbanísticos en el Principado de Asturias”, en ALONSO IBÁÑEZ, Rosario (Coor.), *Los catálogos urbanísticos: aspectos jurídicos, metodológicos y de gestión*, 2004, págs. 159-168.
- “La equidistribución y descategorización de suelos urbanos en los cascos históricos: aspectos urbanísticos de la protección del patrimonio cultural en el Principado de Asturias”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 163 (2020).
- FERNÁNDEZ GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO/FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FRANCISCO JAVIER/DE TERESA MARTÍNEZ, BEATRIZ, *Manual de Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Madrid, 2008.
- HUERGO LORA, ALEJANDRO, “Las relaciones interterritoriales de coordinación y cooperación en el plano gubernamental. Especialmente, la Conferencia de Presidentes”, en PUNSET BLANCO, Ramón/TOLIVAR ALAS, Leopoldo (Coor.), Madrid, 2020, 123-141.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, DAVID, “La gestión urbanística en el Principado de Asturias”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, XXXVII, 206 (2003), págs. 49-104.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, JOSÉ MANUEL, “La ordenación jurídica de los usos en el medio rural. El suelo no urbanizable en el ámbito estatal y autonómico”,



- en ALONSO IBÁÑEZ, Rosario (Coor.), *Espacio metropolitano y difusión urbana: su incidencia en el medio rural*, Oviedo, 2012, págs. 67-100.
- TOLIVAR ALAS, LEOPOLDO, “Notas a una norma largamente esperada: la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística”, *Revista de urbanismo y edificación*, 7 (2003), págs. 15-28.
- VALLINA VELARDE, JUAN LUIS DE, “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”, en ARCE JANÁRIZ, Alberto (Coor.), *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*, Oviedo, 2003, 169-189.
- “Acerca del deber de edificar. Especial consideración de la normativa urbanística del Principado de Asturias”, en DEL OLMO ALONSO, Jesús (coor.), *El Derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Madrid, 2008, vol. 3, págs. 559-580.



Entre las numerosas y lógicas iniciativas que, desde el Principado de Asturias, han de surgir para conmemorar las cuatro décadas del autogobierno de la Comunidad, parecía sumamente oportuna la elaboración de un libro, de enfoque multidisciplinar y no ceñido al comentario legal de un articulado, y que esa obra, sin menoscabo de otras publicaciones, aunara a las instituciones más representativas o más especializadas de la región.

La Junta de Gobierno de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, a propuesta de su presidente, Leopoldo Tolivar Alas, encomendó, por una parte, al profesor Francisco Sosa Wagner, uno de los laureados padres del Estatuto de Autonomía, la dirección de este libro y la selección de sus autores, que él ha complementado con un brillante prólogo que va más allá de la realidad asturiana.

Por otra parte, la citada Academia, entidad corporativa del Principado de Asturias, cuya fecunda relación con REUS es ya conocida, solicitó tanto al Gobierno autonómico como a su Parlamento, la Junta General del Principado, la activa participación, al más alto nivel, en el proyecto, para editar una obra común en este aniversario, evitando las habituales duplicidades, ante una celebración de tan evidente relevancia. A estos esfuerzos comunes, también se unirá, para potenciar el debate y la divulgación del presente libro, el Real Instituto de Estudios Asturianos, con un ciclo de conferencias.

En fin, los autores, en su mayoría profesores de la Universidad de Oviedo, han elaborado, siguiendo las pautas del director, un conjunto de capítulos originales, tanto en cuanto al fondo como en lo referente a la libertad expositiva.

## FRANCISCO SOSA WAGNER

(Director)

JOSÉ ALBA ALONSO	MARCELINO MARCOS LÍNDEZ
ALBERTO ARCE JANÁRIZ	EVA M <sup>a</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN
ADRIÁN BARBÓN RODRÍGUEZ	CARLOS MONASTERIO ESCUDERO
ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ	JOSÉ MARÍA MUÑOZ PAREDES
MIRIAM CUETO PÉREZ	JOAQUÍN OCAMPO SUÁREZ-VALDÉS
TOMÁS EMILIO DÍAZ GONZÁLEZ	JOSÉ MANUEL PIÑEIRO ÁLVAREZ
ALEJANDRO HUERGO LORA	JUAN LUIS RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO
JAVIER JUNCEDA MORENO	FRANCISCO SOSA WAGNER

LEOPOLDO TOLIVAR ALAS

**REUS**  
EDITORIAL

ISBN 978-84-290-2533-0



9 788429 025330