

## Asturias: Una ordenación de futuro

Ramón MENÉNDEZ CHAVES

*Director Regional de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias*

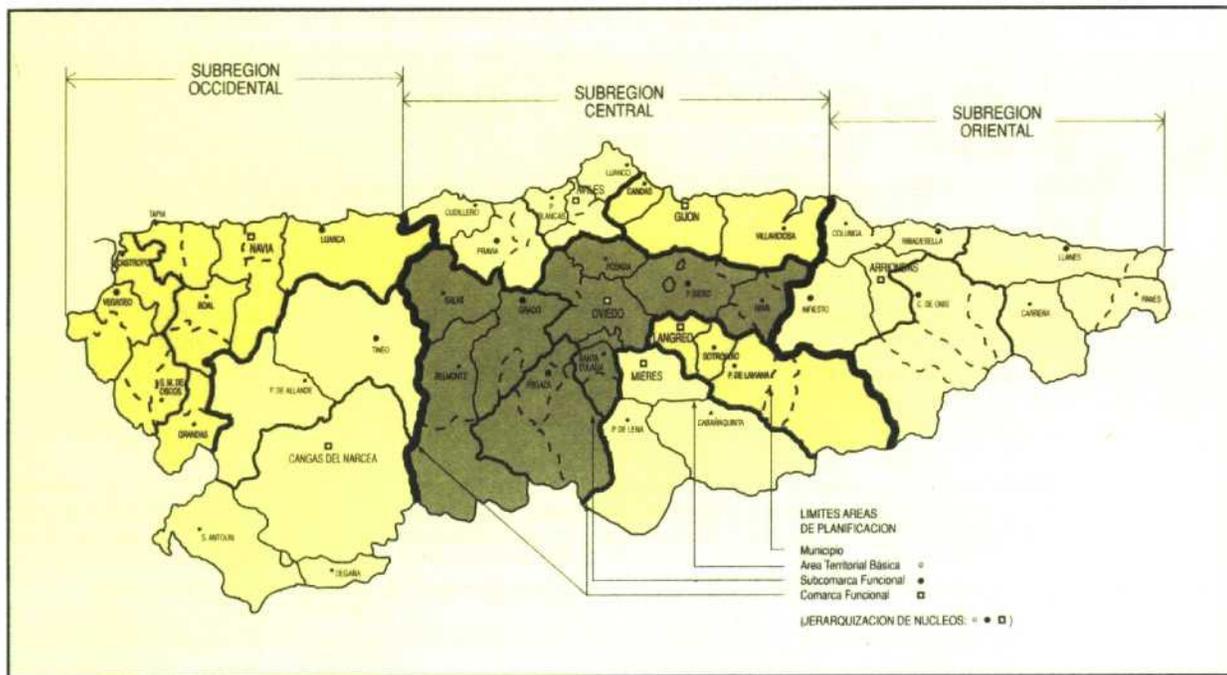
RESUMEN: La ordenación territorial en Asturias se ha enfocado como desarrollo de un método normalizador de las actividades y usos en el territorio, en el marco de unas Directrices Regionales que se continúan con unas Directrices Subregionales, como son Costas, Area Central, Oriente y Occidente. Este marco se completa con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que determinarán las extensiones que en la costa o en el interior tendrá la consideración de Parques Naturales o Espacios Protegidos. Este proceso se realiza en paralelo con la revisión de los planeamientos generales de los diferentes Ayuntamientos, para llegar a una coincidencia de todas las Administraciones implicadas en el desarrollo de la Región Asturiana.

La reflexión sobre los objetivos de ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Asturias, estableciendo un marco temporal en la entrada del próximo siglo, hace necesario la consideración del pasado más reciente, para permitir un análisis equilibrado de las propuestas de política territorial.

La recuperación del sistema democrático hace que la política urbanística de la comunidad autónoma de Asturias y los Ayuntamientos hubieran de enfrentarse de manera urgente, con el grave deterioro de las ciudades y las profundas desigualdades que se iniciaron en los años 50-60 con un crecimiento caótico e incontrolado que masificó las ciudades, creó las barriadas

obreras suburbanas, la falta de equipamientos e infraestructuras, la ocupación desordenada del suelo rural; un sistema de desarrollo urbano, en definitiva, que supuso un coste social ineludible por los gobiernos democráticos municipales y regionales, a esta situación se une la crisis económica de finales de los 70 con gran incidencia en Asturias.

La política territorial que se fija por la comunidad autónoma en 1979, desde esta situación, establece como línea maestra concebir la planificación urbana como un proceso dialogado y abierto, estableciendo como objetivo la definición de unas Directrices Generales para la región que posibiliten actuaciones de reequilibrio



regional basado en la revitalización de las zonas rurales y el control del crecimiento de las áreas urbanas; la protección del medio ambiente y preservación de los espacios naturales, señalando la necesidad de ordenación de la costa y su consideración como espacio público y de uso colectivo y la necesidad de su protección, intentaba el equilibrio urbano a través de unas bases de política del suelo: el establecimiento de fórmulas que eviten la especulación y la elevación de precios finales de suelo; la imposición municipal urbanística y fomentar los Patrimonios Municipales de suelo.

La actuación prioritaria que se acometió fue la realización del planeamiento general, que en torno al año 1984 logró su culminación con prácticamente todos los Ayuntamientos dotados de Plan General o Normas Subsidiarias; un instrumento fundamental de normalización fue la aprobación de las **Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural**, que con carácter subsidiario del Planeamiento Municipal actuaron con eficiencia.

La concepción de la política territorial como elemento coordinador interadministraciones originó la

### Ley de Coordinación y Ordenación

**Territorial** aprobada en 1987, que establece la necesidad de contar con instrumentos que permitan racionalizar la actuación administrativa desde una óptica territorial, contribuir a superar desigualdades, proteger y mejorar el medio ambiente de la región.

Contiene igualmente su preámbulo los principios en los que se basa la política territorial, que son: la racionalidad, planificación y cooperación interadministrativa. Los instrumentos previstos en la Ley son: las Directrices de Ordenación del Territorio, los Programas de Actuación Territorial y las Evaluaciones de Impacto, desarrollándose a través de Directrices Sectoriales y Directrices Subregionales.

Este texto legal tuvo su continuidad de una manera inmediata aprobándose, en noviembre de 1987, la iniciación de la elaboración de unas **Directrices Regionales de Ordenación del Territorio** y que tuvieron culminación por la aprobación del Decreto 11/91.

El Diagnóstico de las Directrices distingue dos ámbitos territoriales: la Zona Central y las periferias sur, oriente y occidente, el

Subregiones	Comarcas funcionales	Subcomarcas funcionales	Áreas Territoriales Básicas (*)
OCCIDENTAL	EO-NAVIA Cabecera: Navia	EO Cabecera: Vegadeo	<b>VEGADEO - TARAMUNDI</b> - S. TIRSO DE ABRES <b>CASTROPOL</b> <b>S. MARTIN OSCOS</b> - STA. EULALIA OSCOS - VILLANUEVA OSCOS
		NAVIA Cabecera: Navia Luarca	<b>NAVIA</b> - COAÑA - VILLAYON <b>TAPIA DE CASARIEGO</b> - EL FRANCO <b>BOAL</b> - ILLANO <b>VALDES</b> (Luarca) <b>GRANDAS DE SALIME</b> - PESOZ
	NARCEA Cabecera: Cangas del Narcea	TINEO Cabecera: Tineo	<b>TINEO</b> <b>ALLANDE</b> (Pola)
		NARCEA Cabecera: Cangas N.	<b>CANGAS DEL NARCEA</b> <b>IBIAS</b> (S. Antolin) <b>DEGAÑA</b>
CENTRAL	AVILES Cabecera: Avilés	AVILES Cabecera: Avilés	<b>AVILES</b> - CORVERA - ILLAS <b>CASTRILLON</b> (Piedras Blancas) <b>GOZON</b> (Luanco)
		BAJO NALON Cabecera: Pravia	<b>PRAVIA</b> - SOTO DEL BARCO - MUROS DE NALON - CANDAMO <b>CUDILLERO</b>
	OVIEDO Cabecera: Oviedo	PIGUEÑA-CUBIA Cabecera: Grado	<b>GRADO</b> - YERNES Y TAMEZA <b>BELMONTE</b> - SOMIEDO <b>SALAS</b>
		TRUBIA Cabecera: Proaza	<b>PROAZA</b> - TEVERGA - QUIROS - STO. ADRIANO
		OVIEDO Cabecera: Oviedo	<b>OVIEDO</b> - LAS REGUERAS <b>LLANERA</b> (Posada) <b>MORCIN</b> - RIOSA - RIBERA DE ARRIBA
		SIERO Cabecera: Pola de Siero	<b>SIERO</b> - NOREÑA - SARIEGO <b>NAVA</b> - BIMENES - CABRANES
	GIJON Cabecera: Gijón	GIJON Cabecera: Gijón	<b>GIJON</b> <b>CARREÑO</b> (Candás) <b>VILLAVICIOSA</b>
	CAUDAL Cabecera: Mieres	CAUDAL Cabecera: Mieres	<b>MIERES</b> <b>ALLER</b> (Cabañaquinta) <b>LENA</b> (Pola de Lena)
	NALON Cabecera: Langreo	NALON Cabecera: Langreo	<b>LANGREO</b> <b>SAN MARTIN DEL REY AURELIO</b> (Sotrondío) <b>LAVIANA</b> (Pola de Laviana) - SOBRESCOBIO - CASO
	ORIENTAL	ORIENTE Cabecera: Arriendas	PILOÑA-SELLA Cabecera: Arriendas Ribadesella Infiesto
SELLA Cabecera: C. Onís			<b>CANGAS DE ONIS</b> - ONIS - AMIEVA - PONGA
AGUILAR Cabecera: Llanes		<b>LLANES</b> - RIBADEDEVA <b>CABRALES</b> (Carreña) <b>PEÑAMELLERA BAJA</b> (Panés) - PEÑAMELLERA ALTA	

(\*) Los concejos subrayados corresponden a aquéllos cuya capital es la cabecera de área territorial básica, los restantes —en filas horizontales— a los concejos comprendidos en cada área (44 áreas y 78 concejos).

Algunos núcleos actúan simultáneamente como cabecera de comarca, subcomarca y área territorial básica.

## CONTENIDO

**DESARROLLO PREVISTO** (sin programar y sin perjuicio de la legislación sectorial aplicable, no citada aquí expresamente)

• Mediante figuras contenidas en la propia Ley 1/87 de Coordinación y Ordenación Territorial: Evaluación de Impacto Estructural y Ambiental.

PAT: Programas de Actuación Territorial (con financiación regional).

Dir. Sect.: Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio.

Dir. Subr.: Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio.

– Mediante otros instrumentos, a veces asimilables a PAT.

I. Directrices generales	1º FINES, OBJETIVOS Y AMBITO DE APLICACION DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACION DEL TERRITORIO	<b>DESARROLLO PREVISTO</b>
	2º EXPRESION GRAFICA Y SINTÉTICA DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACION DEL TERRITORIO	
II. Directrices derivadas de la definición de áreas de planificación territorial	3º DETERMINACION DE LAS AREAS DE PLANIFICACION TERRITORIAL Y DE LOS TIPOS DE ACTUACIONES SUJETOS A EVALUACION DE IMPACTO ESTRUCTURAL	• Evaluación de impacto estructural, por tipos de actuación.
	4º CRITERIOS PARA LA PLANIFICACION DE LAS PRINCIPALES INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE	• PAT para las carreteras del Principado (Plan Regional de Carreteras). • PAT para el conjunto de puertos del Principado.
	5º CRITERIOS PARA LA OPTIMIZACION DE LOS RECURSOS DE SUELO Y VIVIENDA EN NUCLEOS URBANOS Y RURALES	• PAT sobre viviendas de promoción pública. • PAT sobre rehabilitación y remodelación en cascos urbanos y rurales.
	6º CRITERIOS PARA LA RACIONALIZACION DE LOS EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS DE AMBITO SUPERIOR AL MUNICIPAL	• Normativa específica o bien Dir. Sect. sobre gran equipamiento comercial.
	7º CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCION Y TRATAMIENTO DE AREAS INDUSTRIALES	• PAT sobre polígonos industriales promovidos por el Principado.
	8º CRITERIOS COMPLEMENTARIOS DE ACTUACION TERRITORIAL EN EL AREA CENTRAL	• (Dir. Subr. se se superan ciertos umbrales de concentración de población).
III. Directrices derivadas de la protección del medio natural	9º CRITERIOS PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE Y PARA LA ORDENACION Y POTENCIACION DEL MEDIO FISICO	• Evaluación de impacto ambiental, por tipos de actuación. – Plan forestal o bien Dir. Sect. sobre el sector forestal. • Dir. Subr. para la franja costera. – Programas de Actuación Integral y Programas de Desarrollo Integral previstos en la Ley de Ordenación Agraria y/o en la legislación estatal. – Planes rectores y planes especiales para la protección de espacios naturales.
	10º CRITERIOS PARA LA REGULACION DE LA EDIFICACION EN EL MEDIO RURAL	– Revisión de las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de Asturias. – Revisión de los planeamientos urbanísticos municipales. – Catalogación de todos los núcleos rurales de la región.
IV. Directrices derivadas de otros criterios de ordenación territorial	11º CRITERIOS PARA EL TRATAMIENTO URBANISTICO DEL PATRIMONIO MONUMENTAL, HISTORICO, ARTISTICO, ARQUEOLOGICO, ETNOLOGICO E INDUSTRIAL	– Planes especiales de protección.
	12º CRITERIOS PARA LA RACIONALIZACION DE LOS RECURSOS TURISTICOS	• Dir. Sect. sobre racionalización de los recursos turísticos.
V. Directrices sobre gestión y seguimiento	13º CRITERIOS PARA LA ARTICULACION DE UNA MEJOR COORDINACION TERRITORIAL	– Desarrollo de nuevas bases de datos. – Metodología común para redacción de PAT.
	14º NECESIDADES DE ADAPTACION DE LOS PLANES URBANISTICOS Y PROGRAMAS DE ACTUACION TERRITORIAL VIGENTES A LAS PRESENTES DIRECTRICES	– Resolución de la COTUY para la normalización de los contenidos del planeamiento urbanístico. – Planes y programas indicados en esta directriz.
	15º SUPUESTOS DE ACTUALIZACION Y REVISION DE LAS DIRECTRICES Y NORMAS ESPECIFICAS PARA SU SEGUIMIENTO	

contenido sintético del diagnóstico evidencia que los desequilibrios entre las dos zonas se han ido incrementando, estableciendo unas líneas estratégicas con la finalidad de lograr el reequilibrio territorial, siendo estas líneas la prioritaria consolidación del Espacio Central, la estrategia de irradiación del Espacio Central hacia las Periferias Regionales, y por último la oferta conjunta de Activos Medio-Ambientales y Culturales.

El proceso de aplicación de esta estrategia territorial se contiene en quince Directrices que se desarrollan mediante los instrumentos de ordenación.

La recomendación contenida en la Directriz 9 sobre redacción de unas **Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera**, que se justifica en la gran sensibilidad de la zona, conteniendo la ordenación, a gran escala, de los usos del suelo y consideración especial de las playas y procediendo a su clasificación, fue puesta en práctica aprobándose su iniciación en febrero de 1991 e inicialmente en abril de 1992. Uno de los aspectos más interesantes del Documento de Directrices de costa es la articulación de la legislación del Estado relativa a la costa y de Conservación de la Naturaleza, y las disposiciones regionales relativas al medio rural, así como al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Un segundo aspecto es la voluntad contenida en el documento de realizar una ordenación del litoral en profundidad, utilizando el Planeamiento especial y la fijación de criterios territoriales, en ámbitos superiores.

Es necesario resaltar de la situación del Planeamiento y sus objetivos, la extraordinaria coincidencia de la entrada en vigor de la nueva Ley del Suelo, que incorpora criterios avanzados de relación entre la propiedad privada y los usos del suelo, con unos valores de mejora de la calidad de vida de la colectividad; la aplicación de la Ley de Costas y sus Reglamentos por la Administración Estatal y Regional. La voluntad de desarrollo de una Red de Espacios Naturales, que se pueden estimar como modélicos, teniendo en cuenta el esfuerzo de su implantación y la superficie afectada.

Pues bien, coincidencia con una situación de crisis estructural regional, nacional y en parte comunitaria que afecta directamente a los tradicionales sectores asturianos: agrícola, pesquero, siderúrgico y minero.

Coincidiendo, todo ello a su vez, por una preocupación decidida en la mejora de la calidad de vida y de solución de los problemas medioambientales en la sociedad comunitaria, que realiza un esfuerzo importante por dotar de unos parámetros comunes a los socios, esfuerzo que con los Recursos Regionales pueden dotar de un equilibrio a la Región, cuestión que es necesario acometer, partiendo de la solidaridad y la participación.

Esta misma reflexión puede ser aplicada a la utilización del instrumento territorial que son las **Directrices Subregionales para el Area Central**, que actualmente están en redacción, su inicio fue aprobado en 1992.

Las Directrices Regionales consideraban que el reequilibrio territorial pasaba por la concentración del esfuerzo inversor en el Area Central, en atención a los siguientes factores: concentración de la población y actividad económica en el espacio central, crisis económica de este espacio, necesidad de "masa crítica" que posibilite la viabilidad de servicios e industrias auxiliares, aspectos que se conjugan con las otras líneas estratégicas en las periferias (Planes integrados, Programas Comunitarios y Planes Sectoriales), y el efecto dinámico que irradia el espacio central.

Una breve referencia de lo que pretenden las Directrices Subregionales del Area Central, es la consideración del área central como un espacio geográfico, polinuclear, que debe reforzar su unidad, y atender de modo inmediato a la corrección de los desequilibrios internos, todo ello sin estructura metropolitana, lo que dará flexibilidad y eficacia sin pérdida de autonomía alguna.

Como ya se señalaba anteriormente, la atención de la política territorial comunitaria está situada en las ciudades medias, es por ello fundamental empezar a considerar el área central como elemento relevante del sistema de ciudades del Norte de España y del Area Atlántica. Esta consideración del Area Central hace necesario fijar los objetivos de reordenación del territorio en este Area.

En primer lugar, la reordenación del enclave en torno a Lugones, seguida de la consideración de la Autopista "Y" como elemento de relación interurbana, evitando la urbanización de los espacios interiores del triángulo; la mayor coordinación del sistema del transporte; así como la búsqueda de una mayor integración de los servicios de ámbito supramunicipal (Cogersa, Cadasa, Mercasturias) o equipamiento de vivienda y otros equipamientos supramunicipales (universitario, cultural y deportivo); suelo industrial y por fin la regulación de la edificación en el medio rural.

En definitiva, el Area Central constituye el elemento más importante de reordenación y recuperación en la región en coordinación con los criterios de protección del medio ambiente, si bien es necesario afrontar este debate desde un real interés en la solución a nuestros problemas, desde la solidaridad regional y con unas perspectivas enfocadas a un espacio más amplio que se está creando, el Ambito Europeo y más precisamente el Mundo Atlántico.

La Ordenación Territorial Regional se continúa con la elaboración de **Directrices Subregionales para las dos alas de la región**, occidente y oriente, buscando los parámetros de ordenación y desarrollo de estas dos áreas iniciándose los trabajos de elaboración en 1993.

La Ordenación Territorial se completa con la elaboración del **Plan de Ordenación de los recursos naturales** que plasma territorialmente la **Ley de Espacios Naturales del Principado de Asturias, Ley 5/91**, que supone un esfuerzo decidido en la protección de los Recursos Naturales y su gestión.

La consecución de estos objetivos se realiza desde el aspecto normativo con la **Ley 6/90, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural**, que como referencia obligada para los planeamientos, permita uniformar la regulación del suelo no urbanizable.

La consideración de la necesaria intervención de la Administración para adquisición de suelo con destino a actuaciones sociales, industriales y la simplificación del procedimiento, se trata de acometer con la **Ley 2/91, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Prioritarias**, Ley que se incardina con la Ley 8/90, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo, dotar a la región de todas las escalas adecuadas a los diferentes suelos y a los diferentes programas sectoriales.

Es por tanto una apuesta firme por la renovación profunda de las ciudades de la región, y la ordenación y preservación de nuestros recursos naturales en una política regional del territorio basada en un desarrollo económico equilibrado con el medio natural.

Como complemento al desarrollo del planeamiento municipal es objetivo la potenciación de la capacidad de gestión de los Ayuntamientos, fundamentalmente pequeños y medianos, aspecto en el que se ha detectado una mayor problemática, que es necesario resolver partiendo de que son los Ayuntamientos, los que en primer lugar, deben tener capacidad de transformar y dinamizar sus ciudades aplicando esta capacidad de gestión a resolver las relaciones sociales y el necesario equilibrio urbano que permita garantizar a todos los ciudadanos los derechos constitucionales, los derechos colectivos al espacio y el derecho a la ciudad.