

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 883-896

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.17>

CC BY-NC-ND



Cómo enfrentarse al reto de hacer una ley del territorio: el caso del Principado de Asturias, Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias (LOITA)

Sonia PUENTE-LANDÁZURI

Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo
Principado de Asturias

Resumen¹: El gobierno del Principado de Asturias se encuentra inmerso en la redacción de una ley de quinta generación que busca descomponer el complejo sistema planificador vigente; de manera que el planeamiento pase de ser el problema que es en la actualidad, a la solución desde una visión holística del territorio. Entender el contexto en el que se produce su redacción, ayuda a comprender determinadas decisiones al respecto de su contenido. Cuestiones como flexibilidad, simplificación, confianza, servicios ecosistémicos, planificación estratégica, deconstrucción, reciclaje urbano, participación ciudadana, etc, son términos necesarios que definen las nuevas herramientas de intervención en el territorio. Y para innovar con ciertas garantías, se está poniendo a prueba el contenido del anteproyecto, sobre una realidad territorial y urbanística concreta, el municipio de Grado. El objetivo es presentar en el parlamento, un texto que haya sido testado en su funcionamiento.

Palabras clave: Ley territorio; Planificación; Visión estratégica; Flexibilidad; Simplificación, Innovación territorial.

Recibido: 20.02.2023; Revisado: 23.05.2023

Correo electrónico: sonia.puentelandazuri@asturias.org ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-3298-4428>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

¹ Se ha de tener en cuenta que lo reflejado en este artículo es el resultado del momento en el que se encuentra el proceso de redacción y tramitación de la ley. Esto es, un anteproyecto pendiente de someterse a información pública. Por tanto, está todavía pendiente un proceso de contraste con agentes y ciudadanía, así como la aprobación parlamentaria. Como consecuencia de ello, algunas de las cuestiones aquí expresadas podrán ser objeto de modificación.

Facing the challenge of a new territorial planning law: the new Act for Integral Territorial Planning in Asturias

Abstract: The regional government of Asturias is drafting a fifth generation territorial planning law that seeks to break down the complex current planning system; so that planning can change from being a problem in the present, to being the solution of a holistic vision of the territory. Understanding the context of its development helps to understand certain decisions regarding its content. Issues such as flexibility, simplification, trust, ecosystem services, strategic planning, deconstruction, urban recycling, citizen participation, etc., are necessary terms that define the new intervention tools in the territory. And to innovate with certain guarantees, the content of the draft new law is being tested on a specific territorial and urban reality, the municipality of Grado. The objective is to present in the Parliament a text that has been already tested before.

Keywords: Territorial law; Planning; Strategic Vision; Flexibility; Simplification; Territorial Innovation

1. Introducción

El Gobierno del Principado de Asturias, está abordando en la legislatura 2019-2023 el reto de iniciar la revisión de su marco legislativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Esta competencia, inicialmente en la Consejería de Infraestructuras, Medio Ambiente y Cambio Climático, poco más de un año después, recalca en la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, en una apuesta firme de gobierno por abordar el territorio, en su totalidad y complejidad, con una visión integral y holística. En este marco, se crea la Viceconsejería de Infraestructuras, Movilidad y Territorio. Y es, desde la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, desde donde se desarrolla el trabajo de redacción de esta nueva ley.

A diferencia de otras Comunidades Autónomas, las dos competencias, la ordenación territorial y la urbanística, están unidas en una misma Dirección General. Así como su texto legal actualmente en vigor, el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Urbanismo, conocido por su acrónimo como TROTU. Mantener esta unión, fue una decisión clara de partida por varias razones. La primera y más importante, mantener esa visión integral, diferenciada únicamente por las escalas de trabajo. Con competencias jurídicas compartidas, el territorio no entiende de límites administrativos. La ordenación urbanística es una competencia municipal, siendo el municipio también territorio que, a su vez, debe

circunscribirse a la ordenación territorial planteada por el gobierno regional.

Desdoblarse en dos marcos jurídicos independientes, (JUNCEDA, 2020), camino andado por algunas Comunidades Autónomas (CC.AA.), ha puesto de manifiesto la fragmentación de esa visión, así como la complejidad legislativa. Y en una etapa, en la que sobra regulación, y siendo uno de nuestros principales propósitos el de la simplificación y regulación de mínimos, entendimos como necesario seguir manteniendo ambas competencias en un único texto legal.

Con esta premisa de partida, se pone título a la visión compartida del territorio asturiano, denominándola definitivamente Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias. Una propia declaración de intenciones en sí misma. Y se da la circunstancia que su acrónimo LOITA, sin haberlo buscado expresamente, significa LUCHA, en el idioma Eo-Naviego ó también conocido como fala asturiana.² Como si pareciera que el propio subconsciente nos traicionara, romper precisamente con esa sensación de lucha permanente, en materia de tramitación urbanística, se ha convertido en casi una obsesión a lo largo del proceso de redacción, que más adelante detallaremos.

Por otro lado, en la firme creencia de que la innovación debe formar parte consustancial de las herramientas de intervención en el territorio, se decide abordar el trabajo conjuntamente con la Academia. Así, el 15 de diciembre de 2020, (BOLETÍN OFICIAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, BOPA 1/02/2021), el Consejo de Gobierno del

² Lengua hablada en el territorio occidental y suroccidental de Asturias, que compartimos con el territorio lucense

gallego.

Principado de Asturias, aprueba la suscripción de un convenio entre la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial y la Universidad de Oviedo, en materia de *investigación y estudio de las principales innovaciones que se han de introducir en la legislación del Principado de Asturias sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo*.

Tras ello, se forma un equipo de trabajo conformado bajo la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, compuesto de cinco personas con los siguientes perfiles y responsabilidades:

PUENTE LANDÁZURI, Sonia. Arquitecta urbanista. Directora General.

HUERGO LORA, Alejandro. Jurídico. Catedrático de Derecho Administrativo

JORNET FORNET, Sebastián. Arquitecto urbanista, de reconocida trayectoria.

CULLÍA DE LA MAZA, José Antonio. Jurídico. Secretario de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, CUOTA.

CAÑAL VILLANUEVA, José Manuel. Arquitecto. Jefe del Área Técnica de la CUOTA.

Huyendo de un “ texto de autor”, con visiones (casi) únicas, además de este equipo interno de trabajo, se constituye la Mesa de Conocimiento Transversal, formada por veinte miembros. La composición, con perfiles provenientes del sector privado y del público, de ayuntamientos de distintos tamaños y realidades. Y de conocimientos como las infraestructuras, la movilidad, el patrimonio, la vivienda, la geografía, o el medio ambiente, entre otros. De entre ellos, quiero citar expresamente a Ricardo Caballero Cortina, Jefe del Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Oviedo durante décadas, fallecido en el proceso. Sin él, esas reuniones, ni el texto elaborado, hubieran sido el mismo.

Se generaron opiniones que podían ser rebatidas, y contrastadas por todos. Así, durante cinco meses, bajo distintos temas de discusión, se mantuvieron una serie de reuniones, compartiendo una visión del territorio desde distintas disciplinas y experiencias profesionales.

Otras decisiones importantes de partida fueron:

- **NUEVA LEY.** No partir de una revisión de la existente. Nuevas herramientas para nuevos tiempos. El texto legal existente, TROTU, es

un marco legislativo pensado para crecer en el territorio. Ante un cambio de paradigma, se entendió la necesidad de un cambio estructural, a través de una reformulación profunda de los contenidos de una legislación, más acorde al presente y mirando hacia el futuro, en el que la crisis climática es más que evidente; sin perder de foco el fin. Esto es, mejorar la calidad de vida de las personas, a través de una eficiente ordenación del territorio como activo.

- **UN MARCO LEGAL DE MÍNIMOS.** Ir a la esencia, a las cuestiones estructurales. Frente al exceso regulatorio, contención, (DE LA CRUZ MERA, 2020). Distinguiendo entre lo que debe ir en una ley (más compleja de revisar) de lo que debe contener un Reglamento. Un documento más flexible en cuanto a posibilidades de modificación se refiere.
- **LEGISLAR DESDE LA CONFIANZA.** Menos regulación previa, y mayor control posterior, hasta el final, a través de la disciplina urbanística u otros mecanismos.
- Y, por último, la **IMPORTANCIA DEL PROCESO.** Desde el inicio, nos pareció que, tan importante como el resultado, es el proceso de redacción llevado a cabo, que legitime el resultado final. Que a lo largo del mismo dejara poso en la ciudadanía, pudiendo involucrarse en una ley que, asunto en cierto modo arduo, es vital para la habitabilidad del territorio por las personas, como una parte más del ecosistema. El urbanismo es una disciplina compleja, pero no por ello debe ser ininteligible por las personas a las que se dirige.

2. La participación ciudadana en el proceso

Pretendíamos que hubiera una toma de conciencia de la importancia del territorio en nuestro día a día, por parte de las personas de a pie. No solo los especialistas. Cómo lo usamos y cómo vemos nuestra relación con él, en el presente y futuro. Para ello, teníamos claro que teníamos que dar el salto cualitativo de una información pública reglada, a una participación ciudadana, que nos permitiera obtener el conocimiento colectivo y la experiencia acumulada de todos los agentes. Nos fijamos en otros ejemplos (Junta de Extremadura 2018)³, que desarrolló un proceso de participación

³ Libro de la participación del Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. Consejería

de Medio Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura.



FIG. 1 / Información difundida por las redes sociales

Fuente. Elaborado por la asistencia técnica en materia de comunicación y participación, *melodijopez*.

exhaustivo. Y pusimos en marcha varias acciones. Así, a lo largo del año 2021, además de las reuniones de la Mesa de Conocimiento Transversal, organizamos, conjuntamente con el Instituto de Administración Pública del Principado de Asturias, jornadas de contraste y debate con otras Comunidades Autónomas. Así como con magistrados de distintas instancias y con diferentes universidades españolas. Además de reuniones específicas con colectivos muy presentes en el territorio. Lanzamos encuestas dirigidas a los ayuntamientos, a profesionales, a la ciudadanía en general. Para acercar el proyecto a las personas de una manera más amable y didáctica, se creó también un perfil en diferentes redes sociales. En total, hemos recibido más de 15000 sugerencias de la ciudadanía y profesionales a través de diferentes procedimientos de participación.

A continuación, se muestran (FIG. 1) algunos ejemplos de información difundida por las redes sociales.

Además, llevamos la LOITA a las escuelas de primaria. Seleccionamos, con la colaboración de la Consejería de Educación, cuatro colegios públicos, con distintas realidades territoriales asturianas (FIG. 2). En el medio rural, el colegio Cerredo de Degaña. En el medio urbano, el colegio La Ería de Oviedo. El colegio La Reconquista de Cangas de Onís, como villa con incidencia turística. Por último, un municipio minero como Mieres, a través del colegio Aniceto Sela. Organizamos, a través de profesionales especializados, talleres a diferentes escalas: territorial, local y del entorno inmediato al colegio. El resultado no pudo ser más gratificante. Los niños y niñas, de entre diez y doce años, cursando 5º y 6º de primaria, presentaron sus conclusiones, así como un manifiesto final, en una jornada de debate en la Junta del General del Principado de Asturias. Allí establecieron un diálogo con los responsables de la ley, así como con los parlamentarios de los distintos grupos políticos allí representados.



FIG. 2 / Alumnos de Colegios públicos de 5º y 6º de primaria

Fuente: Fermín BLANCO de *Sistema Lupo*, Marta PÉREZ de *melodijopez*, y profesorado del colegio La Eria

En el conjunto del proceso, las aportaciones han sido muy variadas, a la par que valiosas, cada una en su dimensión. No nos queda más que agradecer a los profesionales, al personal al servicio público, asociaciones, instituciones, escolares, profesores y ciudadanía en general, la dedicación de su tiempo para enriquecer este texto legal con sus aportaciones. Todo este desarrollo, una vez completado, será recogido en un documento compendio de todo el proceso de participación ciudadana realizado para la ley. En el inicio creamos un lema, *LOITA, una ley que te representa*, y todo este trabajo es un reflejo de ello.

3. Contexto en el que se aborda la redacción de la ley

Contextualizar el momento en que se redacta esta ley es indispensable para entender los

motivos que llevan a tomar determinadas medidas regulatorias. Y en este caso veamos claramente una serie de factores que ineludiblemente impregnan la LOITA:

INCERTIDUMBRE. ¿Cómo legislar en un contexto de permanente incertidumbre? Tiempos de *“Modernidad líquida”*, (BAUMAN, 2003), donde prima la volatilidad, fluidez, adaptabilidad, cambio, velocidad, etc. Y con la incertidumbre de una disciplina, la del urbanismo y la ordenación territorial, que no es matemática, sino una *praxis*, (SOCIEDAD CATALANA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, SCOT, 2014). Se alimenta de lo que sucede. Teoría informada por la práctica y viceversa.

MARCO LEGAL ESTATAL. En un contexto normativo prefijado por el gobierno estatal, como la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, o el Real Decreto Legislativo 7/2015, de Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que limitan los márgenes de movimiento. Además



Fig. 3 / Jornadas Urbanismo Autonómico Comparado

Fuente: Ángel MARINERO PERAL, (2021)

de la prolija legislación sectorial, (ASEGUINOLA & LUQUE & MARDONES, 2019), con visiones unívocas, propias únicamente de un sector: aguas, puertos, aeropuertos, costas, ferrocarril, telecomunicaciones, energía... etc.

JUDICIALIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO. En el proceso de redacción del planeamiento se generan conflictos que terminan resolviéndose en los tribunales, con las consecuencias que ello tiene: anulaciones, interpretaciones no ajustadas al espíritu de las normas, decisiones salomónicas, etc. A la espera de legislación estatal al respecto, una de las vías que se vislumbra para minimizar estos conflictos, es una mayor participación ciudadana, que confluya en decisiones tomadas por la vía del mayor consenso y legitimación en el proceso.

QUINTA GENERACION DE LEYES. Citando esta clasificación realizada por Ángel Marinero Peral⁴, Asturias aborda esta revisión tras la

experiencia ya conocida de leyes de generaciones anteriores, especialmente la cuarta, en otras Comunidades Autónomas (Fig. 3). Esto le permite aprender de sus aciertos, ya testados, y también de las capacidades de mejora de las herramientas hasta ahora planteadas. Algo que quedó reflejado en las jornadas de Urbanismo Autonómico Comparado organizadas conjuntamente con el Instituto de Administración Pública del Principado de Asturias, Adolfo Posada⁵, entre abril y mayo del 2021.

4. Visión de la norma

Se da la circunstancia de que, desde el Principado de Asturias, se está abordando a la par un trabajo de planificación estratégica territorial, como es la Agenda Urbana y Rural de Asturias, AURA, y la norma legal, LOITA. Disponer de una visión a

⁴ Secretario General de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla

la Mancha.



FIG. 4 / Modelo Territorial del Avance de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio

Fuente: Elaboración Consultora GOD, 2010

la largo plazo del territorio asturiano, a través de un marco estratégico, está sirviendo para proponer las herramientas jurídico urbanísticas adecuadas para lograrlo. Y nuestra visión territorial es el valor de la singularidad territorial asturiana como hecho de partida. En un total de 10602,46 km, dividida políticamente en 78 municipios, y una población total de 1011 792 h⁵, repartida en una gran variedad de territorio: costa, Cordillera Cantábrica, una serie de valles, un área metropolitana polinuclear, (MÉNDEZ & ORTEGA, 2012), villas, Núcleos Rurales, aldeas (IZQUIERDO, 2022). Paisaje urbano, rural y espacios protegidos integrados dentro de una malla. Se aborda la mirada hacia este singular territorio desde una visión integradora y holística, con el objetivo de ponerlo al servicio de nuevos modos igualitarios de relación, trabajo, habitabilidad y usos, bajo criterios de sostenibilidad en sus tres sus tres dimensiones: dinamización económica, responsabilidad ambiental y cohesión social e igualdad de trato y oportunidades (Fig. 4).

Ya no es la visión exclusiva de crecimiento de las últimas décadas, heredado de la primera ley del suelo estatal de 1956. Esto se convierte en algo excepcional, ya que se trata de maximizar

la eficiencia del metabolismo territorial y el desempeño de las funciones urbanas con el menor consumo de suelo, recursos materiales, de agua y de energía, limitando al máximo la producción de residuos, asegurando el cierre de los ciclos a todos los niveles y, dando prioridad a la regeneración urbana de las áreas degradadas y los tejidos urbanos consolidados y Núcleos Rurales, frente a los nuevos crecimientos.

Basados en esta visión, la LOITA impregna a lo largo de todo su texto los principios inspiradores incluidos en el artículo 2. La primacía del interés general, el reconocimiento al interés público de la arquitectura como hecho cultural que construye el territorio, la cohesión territorial y social, mejorando con ello la habitabilidad en todo el territorio, a través de la protección reutilización, optimización y reciclaje del suelo, promoviendo la innovación territorial, son algunos de ellos. Teniendo en cuenta que el fin último de toda ley. Dirigirla a las personas como beneficiarios de las políticas territoriales, primando la igualdad, independientemente de su género, condición socioeconómica, edad, ubicación, etc. Así como favoreciendo la participación ciudadana, como garantía de los derechos colectivos, y la

⁵ Según datos de SADEI, Sociedad Asturiana de Estudios

Económicos e Industriales (SADEI, año 2021).

transparencia, en un marco de simplificación y flexibilidad.

5. Resultado: una caja de herramientas

Se ha querido elaborar una caja de herramientas jurídicas precisas que permitan, a las administraciones, regional y local, utilizar la más adecuada para cada momento. Es una ley que, a grandes rasgos, aporta una mayor flexibilidad y competencias a los Ayuntamientos, a la par que refuerza la capacidad del Principado en la ordenación territorial.

A continuación, se desarrollan algunas de las novedades introducidas en la ley, con respecto al marco normativo actual.

a) Potenciación de la planificación territorial. Comarcas Funcionales

La planificación intermunicipal, se antoja necesaria como estrategia regional (MÉNDEZ & MORALES, 2020) integrada de una malla compuesta por ciudades intermedias, villas y aldeas, reforzando con ello el sistema en red que permita equilibrar todo el territorio asturiano. Así se incorpora a la LOITA una nueva herramienta de planificación territorial y de competencia autonómica, las **Directrices Parciales de Ordenación Territorial**, que viene a complementar el resto de figuras ya existentes (DE LA CRUZ MERA & MADURGA, 2019). Permitirá desarrollar, de una manera más estructurada, la **planificación territorial de las ocho comarcas funcionales asturianas** ya establecidas en la Directrices Regionales de Ordenación del Territorio del año 1991.

El singular sistema de asentamiento poblacional asturiano, con la existencia en nuestro territorio de las villas como escalón intermedio entre el poblamiento rural y el conglomerado metropolitano del área central, compuesto de ciudades intermedias, conjuntamente con otras más pequeñas, y Núcleos Rurales, constituye una singularidad del modelo territorial asturiano. En esta situación de bisagra o articulación entre lo rural y lo urbano, las villas, cuyo origen se remonta a la Edad Media juegan un papel clave en la organización territorial de la región. Son las que concentran la actividad económica de su área de influencia y actúan como centros de actividad comercial y prestadores de servicios para la población de su alfoz (MÉNDEZ & ORTEGA, 2012) Con una suficiente dotación de equipamientos, y la calidad de su entorno, se

configuran como asentamientos dinámicos y pujantes, con potencial de contribuir decisivamente al sostenimiento del sistema rural, que encuentra en ellas acceso a las utilidades propias de lo urbano y, en suma, son uno de los mayores activos territoriales de Asturias.

Los instrumentos de ordenación territorial recogidos en la LOITA pretenden ampliar la escala de acción, más allá de los límites administrativos municipales, con una visión holística que favorezca una mayor imbricación entre el entorno urbano y el rural, y potenciar así la cadena de valor de ambos, retroalimentándose mutuamente.

b) Simplificación del planeamiento municipal

Esta ha sido una de nuestras mayores preocupaciones a la hora de redactar el anteproyecto. Los instrumentos de planificación urbanística, especialmente el Plan General de Ordenación, PGO, el documento con mayor potencialidad para un municipio, ha perdido su eficacia y utilidad. Su revisión se ha convertido en dificultosa de abordar por su complejidad, (BENABENT, 2018). Con esta ley pretendemos rescatar su esencia, y que vuelvan a convertirse en **la mejor herramienta que dispone un municipio, para plasmar la estrategia de sus políticas públicas** sobre el territorio. Para ello hemos deconstruido el planeamiento municipal. Hemos separado la estructura funcional y orgánica del territorio del derecho de propiedad, (BAÑO, 2020). Así, el equivalente al actual PGO se llamará **Estrategia Municipal de Ordenación (EMO)**, que como su propio nombre indica, tratará de plasmar la política territorial del municipio con una visión estrategia (COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE ASTURIAS, COAA, 2011), del corto, medio y largo plazo, con la mayor involucración de la ciudadanía y de los agentes, tanto públicos como privados. Se trata de rescatar la esencia, los principales valores de la ordenación territorial de un municipio para, precisamente hacer de ello política. Es un documento que fácilmente se podría redactar en una legislatura donde, sería adecuado encontrar el mayor consenso posible. Guiarnos más por el modelo anglosajón que por el latino, (MAS IBÁÑEZ, 2019)

Y así, ahondar en el desarrollo se pospone a una segunda fase, en lo que se denominaría **Plan de Ordenación Detallada, POD**. En este instrumento se concretarán los derechos y deberes de los propietarios, en base a lo que realmente se vaya a hacer. Y podrá ir desarrollándose a medida que el municipio lo vaya necesitando, por fases. Este planeamiento podría modificarse respecto de la EMO, siempre

que no modifique su espíritu. Así, no hay que recurrir a continuas modificaciones del documento estructural. Se crea, con ello un modelo de planeamiento más horizontal, menos jerarquizado, evitando la tediosa cascada de unos que llevan a otros, y alarga los plazos de forma innecesaria.

Las **Ordenanzas Edificatorias**, serán un documento independiente. Su modificación también podrá ser aislada, siempre que no sea contraria a la Estrategia Municipal de Ordenación, con la consiguiente reducción de plazos con respecto al modelo actual.

El **Catálogo Urbanístico, CAU**, que recoge el patrimonio que se debe conservar y su afectación urbanística, también se simplifica, (CULLIA, 2020). En la estrategia contendrá un inventario, y este se desarrollará en cada uno de los Planes de Ordenación Detallada.

Se incorpora también la figura de las **Normas Técnicas de Planeamiento, NTP**, como instrumento, de carácter más didáctico y práctico, que sirva como referencia para las administraciones y profesionales, así como para un mayor entendimiento por parte de la ciudadanía.

c) Herramientas para intervenir en la ciudad consolidada. Suelo urbano

Teniendo en cuenta el uso racional de los recursos, se integra en esta ley la reutilización y el reciclaje del suelo como un principio básico del desarrollo urbanístico sostenible. Así, se introducen una serie de herramientas para la ciudad consolidada en lo que denominamos actuaciones de transformación urbanística.

Para ello, nos hemos dotado de una serie de figuras innovadoras en la legislación autonómica para la reforma o renovación de la urbanización:

- **Áreas de Especial Atención_AEA.** Son aquellos ámbitos que presentan problemas urbanísticos, demográficos, económicos o sociales.
- **Áreas de Remodelación Urbana_ARU.** Se trata de suelo urbanizado en el que se plantea su reordenación, o completamiento de vacíos en la trama urbana.
- **Áreas de Transformación de Usos_ATU.** Son ámbitos en los que se pretende un cambio significativo de usos.

- **Áreas de Centralidad Significativa_ACS.** Figura destinada a aquellos proyectos singulares de la ciudad, con mezcla de usos y actividades.

Según la situación en la que nos encontremos, se utilizará una u otra herramienta, que llevará aparejada distintos tipos de cesiones regulados reglamentariamente.

Por otro lado, incluimos como no podía ser de otra manera las **Actuaciones de Dotación** ya existentes en la legislación estatal, (ROGER FERNÁNDEZ., 2021). Y dejamos como algo excepcional, y bajo justificación expresa, la delimitación de **Actuaciones de Nueva Urbanización** (los antiguos suelos urbanizables). Por entender que dentro de la política de optimización del suelo y en consonancia con la Estrategia Europea para la protección del Suelo, antes de consumir nuevo suelo, deben agotarse las posibilidades sobre el ya urbanizado.

d) El tratamiento del SUELO RURAL _SR (antiguo Suelo No Urbanizable)

La joya de la corona. El suelo productivo por excelencia. Productor de alimento, biodiversidad, oxígeno, energía, servicios ecosistémicos en general (RUEDA, 2019), etc. Adquiere ya solo por el nombre, identidad propia, como merece, con distintas calificaciones. Deja de ser nombrado como una negación del urbano, lo que ya es una declaración de intenciones en sí misma. Desde una visión ecosistémica, y por definición propia, el suelo de partida es rural, y es necesario justificar la necesidad de su urbanización.

Es el suelo imprescindible para mantener la vida en el territorio, bien sea en el medio urbano o en el medio rural. Por ello es muy importante trabajar en dos aspectos en paralelo. Continuar con la preservación de los espacios naturales que, solo con algún tipo de protección en Asturias alcanzan el 40% del territorio. Y este activo, necesita entenderse como resultado de la acción de las personas a lo largo de la historia. Si la población abandona el territorio, y la actividad económica asociada a él, este no se mantiene. Romper esa creencia de que conservar es no actuar, sino todo lo contrario. Por ello, se necesita facilitar la implantación de actividad económica asociada a los recursos endógenos del territorio y el primer sector⁶, como garantía de su preservación y mantenimiento.

⁶ Nueva denominación del sector primario. La simple alteración del orden aporta un mayor valor a una actividad impres-

cindible para el desarrollo de la vida en el territorio.

Con este objetivo, en la creencia de que pueda ser la vía para el mantenimiento y fijación de población en el medio rural, se ordenan, simplifican y flexibilizan los usos urbanísticos en este suelo. Es decir, aquellos que se desarrollan fuera de los Núcleos Rurales, en los que tiene un importante protagonismo la autorización previa de la CUOTA. Se introduce una regulación abierta, a fin de no cerrar la vía a usos no previstos en el momento de aprobación del planeamiento, quizás hoy inexistentes. La regulación es abierta y trata de que puedan ser admitidos, si ello es compatible con la conservación del suelo rural, bien con una autorización previa o, en su caso, con un Estudio de Implantación, sin necesidad de modificar el planeamiento.

e) Núcleos Rurales

En la creencia de que no sirve aplicar recetas propias del suelo urbano al medio rural, con la LOITA se pretende aportar desde un punto de vista urbanístico, una mayor entidad al modelo tradicional de asentamiento en el medio rural asturiano, los Núcleos Rurales. Hasta ahora, incluidos como una calificación del Suelo No Urbanizable, los Núcleos Rurales pasan a formar parte de una nueva clasificación de suelo, con entidad propia. Además, esto viene a solucionar numerosas incoherencias de la regulación actual, (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020).

El suelo de Núcleo Rural se corresponde con asentamientos dispersos como respuesta a una geografía compleja y, a las diferentes estructuras de explotación agraria que se han ido sucediendo a lo largo de siglos. Estos asentamientos han constituido la base del mantenimiento,

producción y paisaje del territorio asturiano. Se caracterizan por presentar un elevado nivel de mantenimiento de sus características morfológicas y arquitectónicas tradicionales, de su entorno de su condición de asentamiento rural y, en general, de su paisaje.

Como primer filtro, la EMO establecerá la categorización de los suelos de Núcleo Rural diferenciándolos de aquellos otros cuya dinámica inmobiliaria y demográfica, sea producto de la proximidad a ciudad ó costa, donde se concentra la gran mayoría de la población y urbanización. En este caso el asentamiento no tendrá la condición de Núcleo Rural, sino que será identificado por la EMO como Suelo Urbano de baja densidad.

Para esta categorización se establecerán una serie de indicadores como base para su ordenación detallada posterior:

1. Dinámica demográfica e inmobiliaria
2. Significación relevancia, jerarquía.
3. Interés patrimonial
4. Morfología: compacto, segregado
5. Posición en el paisaje: fondo, ladera o dominante

La ordenación y regulación de los diferentes Núcleos Rurales se hará de acuerdo a los criterios de integración paisajística y protección patrimonial coherentes con el carácter propio del Núcleo Rural. Las determinaciones específicas sobre los diferentes indicadores señalados en la EMO se regularán de acuerdo a lo que se establezca en vía reglamentaria (Fig. 5).



FIG. 5 / Núcleo Rural de Bandujo. Proaza (Izquierda) y Núcleo Rural Zarracina. Deva. Gijón (Derecha)

Fuente: Elaboración propia

f) De información pública reglada a participación ciudadana

La LOITA supone un salto cualitativo a este respeto. Establece la obligación de crear un **programa de participación ciudadana**, previamente a la plasmación de cualquier propuesta de ordenación territorial o estrategia municipal, como un derecho ciudadano. (UNIÓN DE AGRUPACIONES DE ARQUITECTOS URBANISTA DE ESPAÑA, UAAU, 2015). Bajo el marco de un diagnóstico, deberá recoger todas las acciones que a este respecto se proponga llevar a cabo, que permitan construir colectivamente la habitabilidad futura del territorio, evitando llevar las decisiones a confrontaciones entre diferentes propuestas. Se trata de confluir conjuntamente hacia la mejor solución, introduciendo metodológicamente las herramientas necesarias dentro del proceso de participación ciudadana, que permitan que el resultado sea integrado en la estrategia, o los instrumentos de ordenación para cada caso.

Poner el foco en la estrategia municipal, EMO, es decir en lo colectivo frente a lo individual, diferenciándolo claramente, contribuirá a separar debates y a enriquecer la reflexión colectiva. Porque a participar se aprende participando.

g) Inclusión de la perspectiva de género

La LOITA, en clave de sostenibilidad social, incorpora la necesidad de incluir en el diseño y las determinaciones de los diferentes instrumentos de ordenación integral del territorio y urbanística, el análisis del impacto de los roles de género en el territorio y el medio urbano. Se deberán proponer respuestas en el diseño, que faciliten la integración de las dos esferas de la vida: la productiva y reproductiva, con el objetivo de aportar calidad de vida al trabajo de los cuidados, (Muxi, 2020). Además de tener en cuenta el libre movimiento de las personas, adaptado al ciclo completo de vida, mediante el diseño de espacios y recorridos seguros en toda su dimensión.

La medición y el seguimiento del cumplimiento de estos factores, lejos de pretender resolverlo mediante la exigencia de inclusión de un nuevo informe sectorial más en las tramitaciones, (TOLosa TRIVIÑO, 2020), la intención es incorporarlo como parte consustancial del desarrollo de los trabajos de planificación. Para su medición y seguimiento, se incorporarán indicadores específicos en el apartado de sostenibilidad social e igualdad de trato y oportunidades, establecidos en vía reglamentaria.

Esta mirada también deberá estar contemplada a la hora de seleccionar la representación ciudadana en los procesos de participación, que deberá ser lo más heterogénea posible, teniendo en cuenta como principio fundamental la diversidad. Así, entre otros, se tendrá en cuenta el equilibrio de género, la edad, la condición socioeconómica, la cultura, los conocimientos... etc.

6. Observatorio del Territorio_OT

Con una visión del territorio como algo vivo, en permanente cambio, se plantea la creación de un Observatorio del Territorio de acceso abierto. Con la misión de contribuir a la eficiencia de las políticas territoriales y de planeamiento a través de la mejora del conocimiento de las transformaciones espaciales y el avance de escenarios previsible basados en proyecciones.

Esta idea parte de la necesidad de su observación, pero también de su parametrización. Porque las necesidades no son las mismas según dónde el suelo se encuentre ubicado, y las operaciones que se vayan a realizar. Disponer de indicadores, tanto a nivel territorial, como municipal, supondrá establecer los estándares de cesión en base a necesidades reales, y no tanto a parámetros fijos que no siempre son de resultado útil.

Además del ya existente registro de planeamiento, se trataría de incluir el reflejo de la actividad urbanística sobre el territorio, pero también la ambiental y de otro tipo. Esto permitirá obtener conocimiento para valorar la necesidad de implementar correcciones normativas si fuera el caso.

h) Mayor libertad formal. Ley de calidad de la arquitectura

En consonancia con la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura:

“La Arquitectura no es solo la expresión física que materializa los lugares donde viven las personas. Es también un hecho cultural que refleja circunstancias propias de cada sociedad abordando cuestiones de identidad y de sensibilización con los valores que representa, que tienen una incidencia directa en el desarrollo individual y colectivo de las personas.”

En los principios de la LOITA, se deja de manifiesto la importancia del reconocimiento del interés público de la arquitectura y su condición de hecho cultural como construcción del territorio y

el urbanismo, identitario de cada territorio. A tal fin, se deberá favorecer y fomentar la transferencia de conocimiento y potenciar la investigación, la educación, y la conciencia cívica sobre la utilidad y participación en el conocimiento de esta disciplina.

En la actualidad nos encontramos en abundancia con muchos planeamientos municipales herederos de una visión de corto alcance a la hora de realizar una interpretación con lenguaje contemporáneo del paisaje y la arquitectura. Partiendo del entendimiento de esta, desde su más amplia acepción, como la disciplina que construye el territorio y la ciudad, la limitación al uso de determinados materiales, o la exigencia de formalismos copia del pasado, no ha traído como consecuencia una mejor arquitectura de nuestros entornos, sino más bien todo lo contrario.

Por todo ello, los ayuntamientos deberán alinearse con la regulación estatal, y desde la LOITA ponemos las facilidades para que, en tanto en cuanto no estén revisados sus planeamientos, para adaptarlos a la LOITA, puedan prescindir de este tipo de articulado relativo a normas estéticas o similares, si fuera de su interés.

7. Proyecto piloto. El caso del municipio de grado

En la actualidad, entendiendo el proceso como un proyecto de investigación en sí mismo, se está trabajando en un proyecto piloto. Este consiste en poner en práctica el contenido del anteproyecto de ley, sobre una realidad territorial y urbanística concreta. Para ello hemos seleccionado el municipio de Grado como modelo, en el que muchos municipios pueden verse reflejados con esta experiencia práctica y sus conclusiones. Situado en el centro de Asturias, con dinámicas urbanísticas propias de la cercanía a la capital, Oviedo, dispone también de un amplio medio rural, con fuerte presencia agroganadera, vegas fértiles y 120 Núcleos Rurales. Se trata de experimentar, elaborando una EMO del municipio, para comprobar hasta donde debe llegar su alcance y contenido, de manera que siga resultando un documento práctico, y no se complejice más de lo que le corresponde. Bajo un caso práctico, su utilidad consistirá en poder contrastar si el texto normativo propuesto va por buen camino, o por el contrario necesita de algún ajuste. De este ejercicio resultarán unas conclusiones, que se documentarán como experiencia pionera y a modo de guía, para la puesta en práctica de la LOITA, escalable y replicable

al resto de municipios asturianos. Con toda esta experiencia, se persigue llevar a tramitación parlamentaria un texto que haya sido testado en su funcionamiento. En definitiva, el objetivo es innovar con ciertas garantías.

8. Epílogo

Abordar la responsabilidad de redactar una ley de estas características, es un reto a la par que una gran responsabilidad. Es algo que a los estudiantes de arquitectura no se les enseña en las Escuelas. Cuando te enfrentas a ello, además de rodearte del mejor equipo posible, tienes que construir un proceso, sobre una hoja en blanco. Te basas en experiencias anteriores, pero cada proceso es único, por las circunstancias, los medios, el contexto, etc.

Bajo el principio de que una ley del territorio, no es únicamente una suma de artículos jurídicos, que también, sino un conocimiento que los profesionales que modelan el territorio tienen. Y eso es, en definitiva, lo que hemos tratado de compendiar.

Horas de conversaciones donde el equipo, además de participar tomaba nota, para que este conocimiento se tradujera en herramientas jurídicas que, a su vez, reúnan las garantías en cuanto a derechos y deberes de la ciudadanía.

Así es como, desde el Principado de Asturias, estamos llevando este proceso. Compartirlo, es lo que nos ha animado a escribir este artículo, que a nosotros nos hubiera gustado leer en el inicio de nuestro proceso. Y para todo aquel que le pueda interesar, estamos en disposición de aportarle más información.

9. Bibliografía

- ASEGUINOLAZA BRAGA, I. & LUQUE VALDIVIA, J. & MARDONES FDEZ. DE VALDERRAMA, N. (2019): Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. I. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. Nº 201. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.
- BAÑO LEÓN, J. M. (2020): La obsolescencia de la idea de plan general. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 13, REALA. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- BAUMAN, Z. (2003): *Modernidad líquida*. Fondo de cultura económica de España.
- BENABENT FERNÁNDEZ. DE CÓRDOBA, M. (2018): La insoportable rigidez del Plan General Urbanístico. La

- necesidad de un cambio de modelo. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. n° 201*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.
- COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE ASTURIAS, COAA (2011): *Asturias, hacia un planeamiento con futuro*. Reflexiones recogidas por una serie de arquitectos urbanistas de Asturias.
- CULLIA DE LA MAZA, J. A. (2020): 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 n° 163*. Editorial Wolters Kluwer.
- DE LA CRUZ MERA, Á. (2020): La insoportable cantidad de legislación urbanística en España. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. n° 164*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.
- ____ & MADURGA CHORNET, M. I. (2019): Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. n° 199*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.
- DE SANTIAGO RODRIGUEZ, E. & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2020): Planes Urbanísticos y asentamientos tradicionales en el medio rural: el tratamiento de núcleo rural en Asturias. Cuadernos de Investigación Urbanística. *Cuaderno de Investigación urbanística n° 133*. Instituto Juan de Herrera.
- EXTREMADURA, JUNTA DE (2018): *Libro de la participación del Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura*. Consejería de Medio Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura.
- IZQUIERDO VALLINA, J. (2022): Una nueva economía para la aldea del siglo XXI. *Revista Mediterráneo económico. n° 35*. Caja Mar. Caja Rural.
- JUNCEDA, J. (2020): Coordinador de los textos recopilados en la publicación. *Perspectivas de la Legislación del Suelo en el Principado de Asturias*. Real Instituto de Estudios Asturianos.
- MARDONES FERNÁNDEZ. DE VALDERRAMA, N. & LUQUE VALDIVIA, J. & ASEGUINOLAZA BRAGA, I. (2019): Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento. II. Previsiones de la legislación urbanística y sectorial. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. n° 202*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.
- ____ (2019): Incidencia de los informes sectoriales estatales en el planeamiento. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. n° 200*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.
- MAS IBÁÑEZ, S. (2019): *Urbanismo Comparado. 10 modelos. 10 miradas*. Agrupación de Arquitectos Urbanistas de Cataluña, AAUC.
- MÉNDEZ GARCÍA, B. & MORALES MATOS, G. (2020): Reto demográfico y servicios esenciales: una propuesta metodológica para definir unidades operativas supramunicipales. *Práctica urbanística n° 162*. Editorial Wolters Kluwer.
- ____ & ORTEGA MONTEQUIN, M. (2012): Ciudad Difusa y territorio: el caso del área metropolitana central de Asturias. *Revista Ciudades. n° 16*. Instituto universitario de urbanística de la Universidad de Valladolid.
- MUXI MARTIN, Z. (2020): Aplicación de la perspectiva de género al urbanismo y la arquitectura. Experiencias a escala regional y municipal en Cataluña. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. n° 203*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.
- ROGER FERNÁNDEZ., G. (2019): *Modelos de gestión en suelo urbano. Innovaciones instrumentales de intervención en la ciudad consolidada*. El consultor de los Ayuntamientos
- ____ (2021): Constitución de complejos inmobiliarios. En régimen de actuaciones de dotación: innovación instrumental de relevante trascendencia urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. n° 344*.
- RUEDA PALENZUELA, S. (2019): El urbanismo ecosistémico. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. n° 202*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.
- SOCIEDAD CATALANA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, SCOT (2014): Documento de alternativas en el ámbito del territorio y el urbanismo. 255 propuestas planteadas en el marco de 12 Grupos de dialogo.
- TOLOSA TRIVIÑO, C. (2020): El informe de impacto de género en el procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales. n° 203*. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA.
- UNIÓN DE AGRUPACIONES DE ARQUITECTOS URBANISTA DE ESPAÑA, UAAU (2015): *Ante el agotamiento de un modelo. Hacia un urbanismo responsable*. Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, CSCAE.

10. Referencias normativas y jurídicas

- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. *Boletín Oficial del Estado*, 296, de 11 de diciembre de 2013, 98151 a 98227 <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/21>
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015, 103232 a 103290 <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, 131, de 31 de mayo de 2004, 19977 a 20042 <https://www.boe.es/eli/es-as/dlg/2004/04/22/1>
- Resolución de 1 de febrero de 2021, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración del Principado de Asturias, a través de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial y la Universidad de Oviedo para la investigación y estudio de las principales innovaciones que se han de introducir en la legislación del

Principado de Asturias sobre ordenación del territorio y urbanismo. *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, 35, de 22 de febrero de 2020 <https://sede.asturias.es/bopa/2021/02/22/2021-01189.pdf>

11. Listado de Acrónimos/Siglas

| | | | |
|---------|---|--------|---|
| ACS: | Áreas de Centralidad Significativa | EMOS: | Estrategia Municipal de Ordenación Simplificada |
| AEA: | Áreas de Especial Atención | LOITA: | Ley de Ordenación Integral del Territorio de Asturias |
| ARU: | Áreas de Remodelación Urbana | MITMA: | Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana |
| ATU: | Áreas de Transformación de Usos | NTP: | Normas Técnicas de Planeamiento |
| AURA: | Agenda Urbana y Rural de Asturias | OT: | Observatorio del territorio |
| BOPA: | Boletín Oficial del Principado de Asturias | PD: | Plan Derivado |
| CAU: | Catálogo Urbanístico | POD: | Plan de Ordenación Detallada |
| CC.AA.: | Comunidades Autónomas | PGO: | Planes Generales de Ordenación |
| CUOTA: | Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio | PTE: | Planes Territoriales Especiales |
| DPOT: | Directrices Parciales de Ordenación Territorial | PTIA: | Proyectos Territoriales de Interés Autonómico |
| DROT: | Directrices Regionales de Ordenación Territorial | SADEI: | Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales |
| DSOT: | Directrices Sectoriales de Ordenación Territorial | SCOT: | Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio |
| EMO: | Estrategia Municipal de Ordenación | SR: | Suelo Rural |
| | | SRANU: | Suelo Rural incluido en Actuaciones de Nueva Urbanización |
| | | SRG: | Suelo Rural Genérico |
| | | TROTU: | Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Urbanismo |
| | | UAAU: | Unión de Agrupaciones de Arquitectos Urbanista de España |
| | | UAS: | Unidades de Actuación Simplificadas |