

2. JUSTIFICACION DE LOS ELEMENTOS DE ORDENACION TERRITORIAL APLICADOS: DIRECTRICES REGIONALES Y DIRECTRICES ESPECIFICAS PARA EL ESPACIO CENTRAL

2.1. PANORAMA DE LAS FIGURAS DE ORDENACION DE BASE TERRITORIAL, URBANISTICA Y AMBIENTAL

Tras un relativamente largo período de desarrollo autonómico, iniciado con la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1981 y la promulgación de la primera Ley del Principado de Asturias en 1984, más de veinte años después existe un **complejo entramado de figuras de ordenación y planeamiento** con incidencia directa en el territorio a la escala regional, subregional, municipal o inferior a ésta. Conviene por ello resumir el conjunto de figuras de ordenación de base territorial, urbanística y ambiental, tratando de interrelacionarlas en su jerarquía –a veces no explícitamente descrita en las leyes- desde el marco más general que representan las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio hasta las figuras de menor entidad, como pueden ser un Plan Especial de Protección de una playa o la delimitación de entorno de un determinado inmueble declarado como Bien de Interés Cultural.

Bajo ese amplio concepto de figuras que incidan, más o menos directamente, en los usos del suelo dentro del territorio asturiano, se resumen en siete grandes epígrafes:

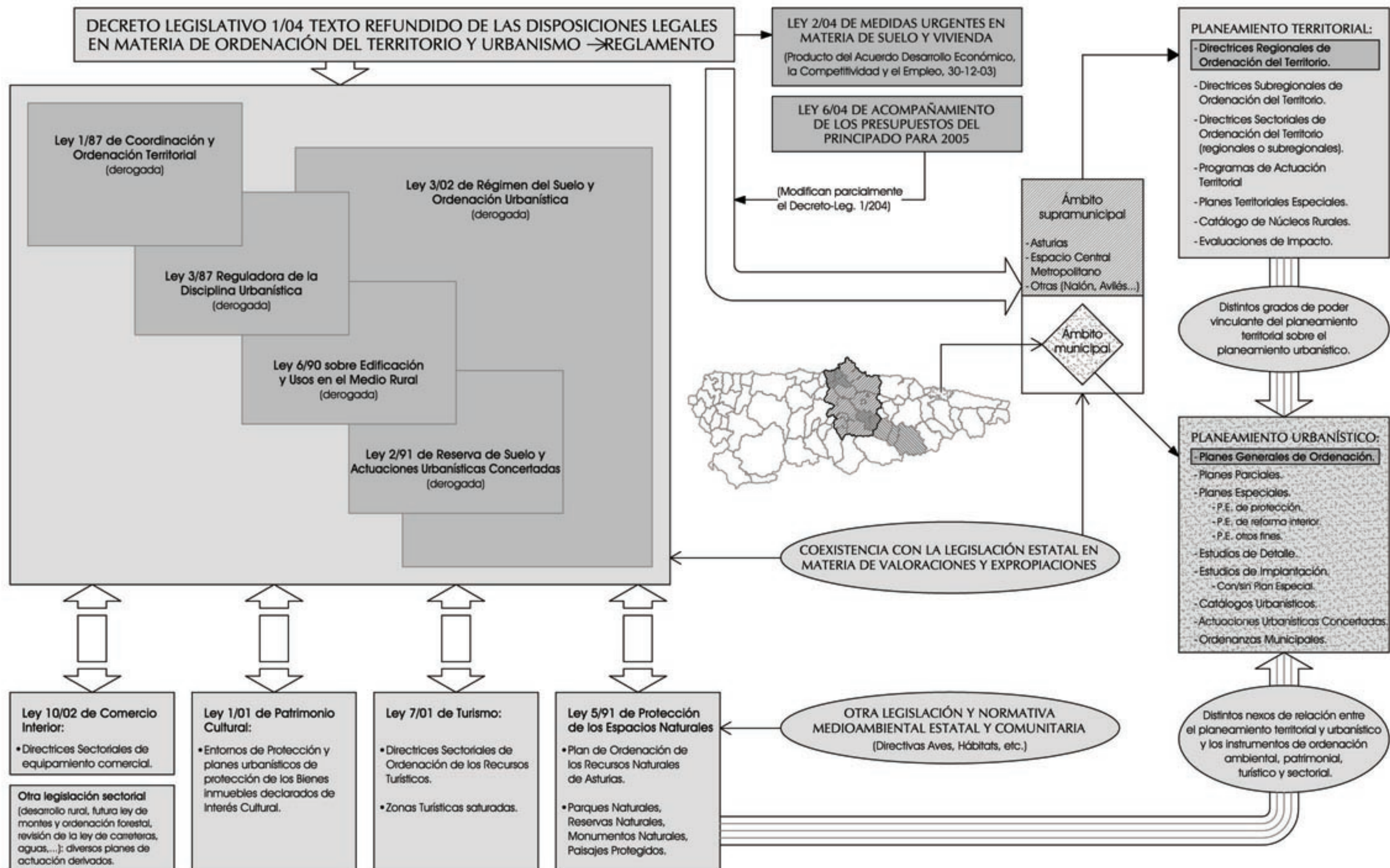
- Ordenación del territorio
- Urbanismo
- Espacios Naturales Protegidos
- Patrimonio Cultural
- Turismo
- Comercio Interior
- Otra legislación sectorial y general con incidencia territorial

El Decreto Legislativo 1/2004 aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales en materia de ordenación del territorio y urbanismo **refundió y derogó** los cinco textos hasta entonces existentes, señalados en el esquema adjunto, proporcionando así un cuerpo legislativo completo, coherente y actualizado, que ha de coexistir con la legislación estatal en régimen del suelo y valoraciones y con la de expropiaciones. El Decreto Legislativo 1/2004 señala (art. 27) la vinculación jerárquica de los planes e instrumentos de ordenación urbanística a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, a los planes e instrumentos de ordenación territorial y a las determinaciones derivadas de su posible consideración como Bienes de Interés Cultural.

2.1.1. Ordenación del territorio

- **Directrices de Ordenación Territorial:** (cualquiera de las tres clases “regionales”, “subregionales” y “sectoriales”) como marco más general y jerárquicamente superior, sin perjuicio de las normativas específicas sobre “espacios naturales” y “patrimonio cultural”. Orienta los planes y programas económicos y sectoriales del Principado y obliga a adaptar otros programas o planeamientos territoriales, urbanísticos y sectoriales vigentes; todo ello en los términos que establezca su Decreto de aprobación.

ESQUEMA GENERAL DE LA LEGISLACIÓN DE BASE TERRITORIAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS Y DE LAS FIGURAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DERIVADAS



- **Directrices Regionales de Ordenación del Territorio:** referidas a todo el ámbito de la Comunidad Autónoma y jerárquicamente superiores a las Directrices Subregionales y Sectoriales, ya que definen el “modelo territorial” para toda la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Las primeras Directrices Regionales de Ordenación del Territorio fueron aprobadas definitivamente por Decreto 11/91, de 24 de Enero de 1991.
- **Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio:** referidas a un ámbito geográfico inferior a Asturias. Sólo se llegaron a redactar Avances de Directrices de Ordenación del Territorio para el Area Central de Asturias en 1992 y 1998, sin haber prosperado más su tramitación. Las Directrices Subregionales para la Franja Costera, previstas en las Directrices Regionales de 1991, fueron aprobadas definitivamente en el Decreto 107/93 de 16 de Diciembre de 1993.
- **Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio:** referidas a la incidencia territorial de las actividades sectoriales, sea en toda Asturias o en un ámbito subregional. Se han aprobado inicialmente unas Directrices Sectoriales sobre energía eólica, y están previstas por la correspondiente legislación sectorial del Principado de Asturias (luego referida) Directrices Sectoriales sobre ordenación de los recursos turísticos y sobre equipamiento comercial, estas últimas ya aprobadas definitivamente.
- **Programas de Actuación Territorial:** figura de planeamiento territorial, concebida como desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial para la programación de actuaciones sectoriales de la Administración Autonómica con especial incidencia en el territorio, como lo fueron el Programa de Rehabilitaciones en Cascos Urbanos y Rurales 1990-1993, el II Plan Regional de Carreteras 1994-2001 y el I Plan Regional de Puertos 1994-2001, todos ellos previstos en las Directrices Regionales de 1991. El Plan Autonómico de Carreteras 2000-2010, aunque no tramitado formalmente como PAT, fue sometido, en razón a la materia y ámbito de actuación, a análisis y discusión en la CUOTA.

Los PAT deben ser aprobados por Decreto (desde el nuevo Texto Refundido D-L 1/2004), debiendo ser sometidos a revisión, en el plazo que determine dicho Decreto, con el fin de actualizar sus previsiones y su relación con programas urbanísticos, además de con otros planes y programas sectoriales en vigor; teniendo así como vocación ser el instrumento normal de articulación para la programación sectorial con más incidencia territorial, de mayor relevancia económica, que se puede nutrir, en una parte, con las actuaciones diseñadas desde el planeamiento urbanístico municipal. La práctica administrativa sectorial y urbanística viene demostrando que esta articulación entre el planeamiento territorial, urbanístico y sectorial difícilmente es efectiva, como, por ejemplo, los escasos elementos viarios de nivel de servicio superior al municipal que son previstos en los PGO y luego asumidos por la planificación de carreteras; o a la inversa, la mejorable adecuación de esta última a la planificación territorial o urbanística.

- **Planes Territoriales Especiales:** figura de planeamiento territorial destinada a dar un mayor grado de detalle o concreción que las Directrices, como es el caso del PTE por el que se formula el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano, ya previsto en las

referidas Directrices Subregionales para la Franja Costera de 1993, aprobado definitivamente en mayo de 2005.

- **En su conjunto (Directrices, Programas y Planes)**, tienen el adecuado grado de versatilidad y flexibilidad para estructurar el cuerpo normativo de la ordenación territorial de Asturias de varias formas posibles. Teóricamente, unas Directrices de Ordenación Territorial aprobadas mediante un Decreto que tenga muchos puntos de vinculación para el planeamiento territorial y urbanístico, puedan ser, adecuadamente aplicadas, el marco idóneo para dirigir las futuras acciones sobre el territorio sin más instrumentos de desarrollo intermedios. Por el contrario, unas Directrices en exceso genéricas, precisarían de Programas y Planes posteriores para concretar la acción territorial.
- **Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias:** figura de planeamiento territorial con gran potencialidad de ordenación en la escala regional, pues complementa la política de restricción de la edificación fuera de núcleos en el medio no urbano, precisamente catalogando, ordenando y poniendo en valor el enorme y valiosísimo patrimonio edificado en los núcleos rurales. A su vez, esta figura de ordenación territorial puede facilitar la consecución de los objetivos de protección medioambiental, desarrollo rural y fomento del turismo, al ser un importantísimo elemento para polarizar actuaciones públicas en equipamiento de los núcleos y soporte de diversas políticas de desarrollo rural para fijar población en los territorios más periféricos de Asturias.
- **Evaluaciones de Impacto Ambiental y Estructural:** estas figuras establecen un nexo abierto entre las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los planes urbanísticos municipales, pues los tres instrumentos de ordenación deben determinar los casos y circunstancias para la realización de estas Evaluaciones de Impacto, además de las ya prescritas en legislación estatal respecto a la EI Ambiental.

Las Evaluaciones de Impacto de ambos tipos constituyen un potente elemento para la evaluación “a priori” de la conveniencia o repercusiones de una actuación en el territorio o la inserción de una determinada infraestructura; la realidad de los hechos hace que a veces se conviertan en actuaciones de corrección o disminución de impactos que vayan a ser generados por la actuación. Las Directrices Regionales, como prescribe la Ley, deberán determinar su procedencia para acciones normalmente trascendentes para la economía regional pero no previstas por el planeamiento territorial y urbanístico. Por otro lado, las Directrices también habrán de discernir en qué caso procede esta figura de Evaluaciones de Impacto Estructural o la figura de los Estudios de Implantación para usos autorizables por el Plan General de Ordenación de ámbito municipal en el suelo no urbanizable.

- **Evaluaciones Ambientales de Planes y Programas:** en aplicación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en vías a ser traspuesta a la legislación española, y donde el órgano promotor de tales instrumentos de planificación se someterá a informe de sostenibilidad ambiental y celebrará las consultas e información pública allí previstas.

2.1.2. Urbanismo

- **Planes Generales de Ordenación:** como principal figura de planeamiento urbanístico, que comprende normalmente un término municipal (pero pudiera abarcar varios), y responde a una ordenación espacial integral, básicamente mediante la definición de la estructura general del territorio municipal, la clasificación del suelo en urbano, no urbanizable y urbanizable, y la determinación de las condiciones de los usos del suelo y la edificación.

La pertenencia a ámbitos territoriales con relaciones supramunicipales significativas o por sus valores singulares del patrimonio arquitectónico, cultural, natural o paisajístico, determinará los contenidos del informe vinculante de la CUOTA antes de su aprobación definitiva municipal o, en los concejos de menor entidad, las condiciones generales que imponga este organismo también en el acto de aprobación. Como figura en cierto modo equiparable al planeamiento territorial, los Planes Generales de Ordenación intermunicipales (art. 85 Decreto Legislativo 1/2004) pueden surgir como imposición de la Administración del Principado a los Concejos afectados cuando no hay acuerdo entre éstos y existen claras necesidades urbanísticas intermunicipales, o como voluntad propia de contar con una ordenación integral conjunta y coherente.

En todo caso, no hay condiciones de “insularidad” en los intereses urbanísticos de los municipios asturianos que lleven a ordenaciones integrales municipales sin que hayan de mediar unos criterios de interés regional, substanciados a través de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio. Especialmente en los Concejos de mayor población, los conflictos generados por el crecimiento urbano sobre antiguos o actuales terrenos de naturaleza rústica, llevan a establecer pautas de armonización y transformación de los usos del suelo que pueden tomar la categoría de “interés regional”.

- **Otras figuras de ordenación urbanística:** la supeditación del planeamiento general de ordenación al planeamiento territorial hace que éste –normalmente Directrices y Planes Territoriales Especiales- no imponga a su vez condiciones directas a las figuras derivadas o relacionadas con dicho planeamiento general, esto es, a los Planes Parciales, Planes Especiales (de protección, de reforma interior, de otros fines), Estudios de Detalle, Estudios de Implantación (con o sin Plan Especial que lo desarrolle), Catálogos Urbanísticos y Ordenanzas Municipales.

Por el contrario, sí puede el planeamiento territorial, y singularmente las Directrices Regionales, fijar las pautas generales para la aplicación de determinadas figuras de ordenación urbanística de desarrollo al logro de determinados fines.

2.1.3. Espacios Naturales Protegidos

- **Red Natura 2000:** en torno a la protección de la naturaleza, las instituciones europeas han venido consolidando unos firmes criterios y disposiciones de aplicación que es preciso considerar como punto de partida para toda normativa territorial y ambiental como la contenida en las Directrices Regionales. La Red Natura 2000 parte de la Directiva 92/43/CEE (“Hábitats”) y ya está completamente

conformada en Asturias con la aprobación en la Comisión Europea de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) propuestos desde esta Comunidad Autónoma. Este sistema de LIC, las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), y sus correspondientes sistemas de gestión son la “base de mínimos” para diseñar una Red de Espacios Naturales Protegidos de ámbito regional.

- **En nuestra escala regional**, existen varias figuras de planeamiento ambiental para la ordenación de los espacios naturales, que se sintetizarán en su alcance y contenido básico, y que se derivan de la **Ley del Principado de Asturias 5/1991 de Protección de los Espacios Naturales**, como legislación autonómica de desarrollo de la legislación básica estatal

Antes se debe señalar una peculiaridad de fondo entre estos instrumentos destinados a la mejor conservación de la naturaleza y los propios de ordenación territorial:

- Las figuras de ordenación territorial tienen una estructura y contenido más integradores –sistemas urbanos y productivos, infraestructuras de interés regional, suelos protegidos en distintos niveles, elementos para el desarrollo rural- y, por tanto, han de contener como una pieza más, aunque ciertamente relevante y no sometida a excesiva discusión, el esquema general de los espacios naturales protegidos.
- Las figuras y determinaciones relativas a espacios naturales protegidos prevalecen, según el ordenamiento jurídico, sobre posibles preceptos contrarios derivados de los instrumentos legales de planificación territorial y urbanística.

La ordenación del territorio se configura así, otra vez más, como técnica e instrumento de aproximación entre el tratamiento urbanístico y ambiental de los suelos. La solución integradora que den las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias habrá de salvar algunas lagunas en la interpretación y armonización entre el planeamiento territorial y urbanístico y el tratamiento ambiental de los espacios naturales protegidos, con problemas muchas veces comunes con las restantes Comunidades Autónomas:

- contenidos en las propias legislaciones territorial y ambiental, con figuras de planificación y planeamiento solapadas en sus fines e instrumentos, o no bien hilvanadas entre sí, lo que se traduce en unos tipos distintos de zonificación y sus efectos o condiciones que emanan de cada ámbito material de dichas leyes.
- generados por la separación administrativa, con criterios y objetivos diferenciados, entre los “servicios de ordenación del territorio” y los “servicios de conservación de la naturaleza”, a su vez compartimentados respecto a los “servicios de desarrollo rural”.
- producidos por la propia dificultad de interrelación entre la finalidad de la protección urbanística de los suelos y los valores que generan la protección ambiental, pero con alternativas de desarrollo socioeconómico, que es siempre, a la larga, beneficioso para esos territorios y sus habitantes.

- **Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias**, como instrumento más general de planificación para la Conservación de la Naturaleza en esta Comunidad Autónoma, actualmente en fase de revisión. El primer PORNA se aprobó por el Decreto 38/94 de 19 de mayo, como primer desarrollo de la Ley 5/1991 y como concreción de la 9ª Directriz Regional de Ordenación del Territorio de 1991 (“Criterios para la protección del medio ambiente y para la ordenación y potenciación del medio físico”), donde ya se procedía a un señalamiento provisional de las “áreas especiales de protección” que básicamente coincidían con las que luego fueron definitivas en el citado instrumento de ordenación de los espacios naturales.

El PORNA señaló la categoría de protección y gestión de cada espacio (Parque Nacional de los Picos de Europa, Parques Naturales, Reservas Naturales, Paisajes Protegidos y Monumentos Naturales) y también aportó el listado de actividades que deben ser sometidas a Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental. En el actual proceso de revisión no se incluirá estos supuestos de EPIAS, pero se reforzará el carácter del PORNA como documento integrador de referencia en la gestión de los recursos naturales, diversificando el tratamiento por los espacios y las especies protegidas, y estableciendo los adecuados vínculos con la planificación y gestión de los recursos forestales, los pastos y el uso público del monte.

- **Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales**, que, aunque se dirigen a sus específicos fines, se pueden configurar a veces como potenciales “planes generales de ordenación paralelos”, en cuanto que zonifican el territorio, fijan condiciones de uso y programan actuaciones esenciales como equipamientos e infraestructuras (a modo del “programa de actuación” y “estudio económico-financiero” del PGO). La experiencia de gestión de los Parques Naturales en Asturias hizo sentar las bases de una mejor distribución de funciones a desarrollar entre el PRUG y el PGO en nuestro sistema de Parques, según abarque o no municipios completos (Somiedo, Redes, Ponga vs. Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias). Dicha complementación se refuerza mediante la coherencia entre las categorías de zonificación de los PRUG y la que han de establecer los PGO en el suelo no urbanizable.
- **Otras figuras de ordenación de los espacios naturales protegidos**, como Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos, que, junto a los anteriores, deberán estar reflejados en la revisión del PORNA y en las propias Directrices Regionales de Ordenación del Territorio según prescribe el “epígrafe e” del art. 31.2 del Decreto Legislativo 1/2004 (“señalamiento de las áreas de protección...por su valor natural”). Las Directrices Territoriales deben encontrar la fórmula que recoja la síntesis de estas áreas de protección y la garantía de su inclusión en el planeamiento urbanístico al que la legislación territorial y ambiental vinculan.

2.1.4. Patrimonio Cultural

La protección y puesta en valor del patrimonio cultural debe ser un importante elemento orientador de las políticas territoriales, como también lo es respecto a las políticas turísticas.

La Ley 1/2001 del Principado de Asturias del Patrimonio Cultural determina la serie de instrumentos de planeamiento urbanístico asociadas a los Bienes de Interés Cultural de carácter inmueble. Así, los Monumentos, Conjuntos Históricos, Jardines Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas y Vías Históricas deben llevar aparejados Planes Especiales de Protección (excepto en los Monumentos) y delimitaciones de sus entornos, con vinculación de sus determinaciones, que prevalecen sobre las propiamente urbanísticas, y que también tienen sus especialidades en el tratamiento general del Patrimonio Arqueológico, Etnográfico e Histórico-Industrial en general en cuanto a la formulación y tramitación de figuras de planeamiento territorial y urbanístico, y en su relación con el Inventario y los Catálogos de Patrimonio Cultural.

En todo este contexto, las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio pueden dar pautas generales de “racionalización burocrática” de aplicación y concatenación de distintas figuras que, sobre un mismo enclave territorial, derivan de la “Ley del Suelo”, de la “Ley del Patrimonio”, e incluso de la “Ley de impacto ambiental” (todo proyecto de obra, instalaciones y actividades que haya de someterse a evaluación de impacto ambiental debe reflejar la afección al patrimonio cultural). Dichas orientaciones pueden ser relativas a la delimitación del BIC, o bien sobre el grado de solape en el territorio de los instrumentos directamente derivados del planeamiento urbanístico y los de cada delimitación de entorno de dicho BIC, o de orden puramente procedimental para tramitar racionalmente todos los instrumentos de ordenación que se precisen.

2.1.5. Turismo

La Ley 7/2001, del Principado de Asturias, de Turismo recoge todos los principios e instrumentos básicos para un desarrollo equilibrado de un denominado, en este texto, “sector estratégico de la economía”, dentro de unos explícitos y reiterados principios de la protección del medio ambiente, de los recursos naturales, y del patrimonio cultural.

Respecto a la implantación de establecimientos turísticos en suelo no urbanizable, también refleja adecuadamente la ortodoxia del planeamiento territorial vigente cuando determina (art. 13.2) que en los asentamientos tradicionales de población se potenciarán para usos turísticos tanto la rehabilitación del patrimonio edificado como la edificación en su interior, tratando de evitar, por tanto, la edificación dispersa de nueva planta para estos usos (Directrices Regionales de 1991, en su directriz nº 10 relativa a los criterios para la edificación en el medio rural).

Dedica todo el Título II de la Ley a la ordenación territorial de los recursos turísticos, con menciones expresas a la protección del litoral y del paisaje, y con una figura central de ordenación en forma de “**Directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos**”, conforme a la legislación asturiana de ordenación del territorio, que además de definir el modelo turístico de Asturias, podrá fijar áreas o comarcas de dinamización turística. En sentido contrario, podrán fijarse Zonas Turísticas Saturadas por Decreto del Consejo de Gobierno.

Con vistas a las presentes Directrices Regionales de Ordenación del Territorio caben dos grandes alternativas para el tratamiento de los aspectos turísticos:

- Fijar sólo directrices y normas sobre los principales elementos que conforman la componente territorial del modelo turístico asturiano: tratamiento de los espacios naturales, tratamiento del patrimonio cultural, estructuración de los sistemas de transporte y normas sobre la potenciación de la rehabilitación de edificios en los núcleos de población no urbana.
- Proporcionar, adicionalmente a lo anterior, criterios y orientaciones específicas para las “Directrices sectoriales de ordenación de los recursos turísticos”.

2.1.6. Comercio interior

La Ley 10/2002, del Principado de Asturias, de Comercio Interior, reconociendo la fuerte influencia del sistema de las grandes superficies en el modelo territorial y urbano del centro de Asturias, prevé la redacción de unas “**Directrices sectoriales de equipamiento comercial**”, conforme a la legislación asturiana de ordenación del territorio. Es de destacar que uno de los objetivos enunciados en la exposición de motivos de la Ley, de posibilitar el acercamiento, la sinergia y la confluencia del pequeño comercio y las grandes superficies y grupos comerciales, es bastante paralelo a la complementación entre el “mundo rural” y el “mundo urbano” que, a la escala de Asturias y de su Area Central, persiguen las Directrices Territoriales.

Las “Directrices sectoriales de equipamiento comercial” tienen prolijamente explicitados en la ley sus objetivos y contenido previsto. El gran desarrollo ya habido de las grandes superficies en el medio urbano y, sobre todo, en el entorno territorial próximo a las grandes ciudades asturianas, harán de estas Directrices un elemento esencial de recomposición del modelo comercial y territorial, pero lamentablemente no podrán ser ya un instrumento de construcción de un sistema más racionalmente insertado en el propio sistema central urbano y en la red de transporte público y privado del Area Central de Asturias.

Cabían varias opciones a plantear en las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio respecto a estas Directrices sectoriales de equipamiento comercial (igual que ocurre con las antes referidas “Directrices Turísticas”), tanto en su concepción general –fijando unas determinadas pautas de recomposición o articulación de una red de grandes equipamientos privados/públicos- como en su vinculación con el planeamiento urbanístico dentro o fuera del contorno urbano. A este respecto, la ya citada Ley 10/2002 de Comercio Interior (art. 20) exige consultas a la “Consejería de Comercio” para la tramitación municipal del planeamiento urbanístico general, parcial y especial (incluidas sus respectivas modificaciones), antes de su aprobación inicial. El modelo finalmente aprobado de Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial, en diciembre de 2005, optó por establecer diez grandes áreas comerciales en Asturias y determinar una prolija tipificación y regulación de condiciones para cada tipo de equipamiento comercial

2.1.7. Otra legislación sectorial y general con incidencia territorial

A la anterior complejidad de interrelaciones entre las figuras de ordenación de base territorial y urbanística, se han de sumar otras derivadas de su correspondiente legislación de carácter sectorial, o de aplicación más transversal, o bien más integral cuando nos referimos al desarrollo rural.

Sin ánimo de exhaustividad, y obviando los instrumentos específicos de planificación económica regional, cabe relacionar como principales instrumentos de planificación territorial con los que también las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio han de coexistir en su aplicación:

- **Planes de desarrollo agrario y rural:** con base en la Ley del Principado de Asturias 4/1989 de ordenación agraria y desarrollo rural, como marco del desarrollo económico de las zonas rurales y, aunque con aplicación más independiente de estas figuras de ordenación espacial, pueden entrar en colisión con las Directrices Territoriales en la medida que fomenten, por sí o por los órganos de gestión de sus programas, nuevas edificaciones residenciales aisladas, usos del suelo no autorizables por las figuras de ordenación de los espacios protegidos, procesos de concentración parcelaria discordantes con otros criterios de ordenación territorial y ambiental, etc.
- **Planes forestales:** de ámbito regional y comarcal, que emanan de la Ley del Principado de Asturias 3/2004 de Montes y Ordenación Forestal, que han de conciliarse con la política de espacios naturales protegidos en que se amparan las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio.
- **Planes de Carreteras:** como instrumento de planificación general de la red de titularidad autonómica, conteniendo actuaciones de grandes ejes viarios con gran poder estructurante del territorio. Además de su complementación y coordinación con los sucesivos y anuales “Planes de Obras y Servicios” (para la cooperación con los municipios) se debe velar por que el modelo de “red viaria asfaltada” agregada o resultante sea coherente con la estructuración territorial y comarcal, y respetuoso con la política de protección de espacios naturales.

Como reflexión final, cabe señalar que la **prolijidad y diversidad** de tratamiento en las legislaciones autonómicas comparadas en las materias analizadas, muestra casi tantos modelos diferentes de articulación legislativa y normativa como grado de variación de las respectivas estructuras administrativas en cada Comunidad.

Esta complejidad se incrementaría con la introducción de otros instrumentos de planificación no citados, como los “Planes de suelo industrial” – no derivados directamente de una ley autonómica -, y con la adición de los correspondientes al sector privado, en relación con los contratos de concesión de obras públicas, o sobre sectores liberalizados como el gas, las telecomunicaciones, la energía solar, etc., que conllevan ciertamente un impacto territorial. Todo ello configura un panorama potencialmente aún más complejo en donde las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio deben centrar su campo de aplicación.

2.2. PRINCIPALES ANTECEDENTES Y BASES PARA LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACION TERRITORIAL

Al plantear la revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio en Asturias y la formulación de unas Directrices Específicas para su zona más central, se parte de unas experiencias de planificación territorial y de una amplia y dilatada reflexión sobre el “problema del área central” que procede referir.

2.2.1. Las principales demarcaciones territoriales aplicadas en Asturias

Cabe efectuar una relación cronológica de las principales divisiones territoriales -anteriores y posteriores a las Directrices Regionales de 1991- que se han arbitrado en Asturias con muy distintos objetivos y efectos administrativos y de planificación:

- **3 Circunscripciones electorales**, Centro, Occidente y Oriente; creadas a partir de la Ley 14/1986 sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado. Estas circunscripciones hoy vigentes, articuladoras de un sistema de representación proporcional corregida para primar el peso de las “alas” respecto al centro, acusan, veinte años después, la expansión territorial de la zona central y la consiguiente disminución de las zonas occidental y oriental.
- **8 Areas Sanitarias**, aprobadas por Decreto del Consejo de Gobierno 112/1984 (luego modificado parcial pero no sustancialmente en varias ocasiones), que combinando fundamentalmente criterios de distribución de población y accesibilidad, estableció las respectivas cabeceras en Jarrio (Coaña), Cangas del Narcea, Avilés, Oviedo, Gijón, Arriendas, Mieres y Riaño (Langreo).
- **13 Mancomunidades municipales**, que no cubren todo el territorio asturiano, con muy diferentes fines y medios en cuanto a la prestación de servicios de carácter supramunicipal, y que han sufrido diversas etapas en su evolución, caracterizándose no obstante, en general, por cierta atonía y falta de éxito en la consolidación de un proyecto más sólido y estable. De hecho ninguna ha iniciado el camino de la formación de una comarca, según la Ley 3/1986 por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas en el Principado de Asturias. Fue pionera la Mancomunidad del Valle del Nalón, aprobada por Decreto del Consejo de Gobierno en 1984, y publicados sus estatutos en 1986.
- **18 Demarcaciones y capitales de partido judicial**, que con criterios de tradición histórico-administrativa, modulados por otras consideraciones geográficas y poblacionales, estableció la Ley 1/1989 por la que se determina la capitalidad de los partidos judiciales comprendidos en el ámbito territorial del Principado de Asturias.
- **8 Comarcas funcionales de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio**, aprobadas por el Decreto 11/1991, que tomaban el modelo del Mapa Sanitario de Asturias. Estas Directrices establecían un sistema de división territorial progresiva de las 8 Comarcas en 16 Subcomarcas funcionales y 44 Areas Territoriales Básicas, cuyo fin principal era la racionalización de los

distintos equipamientos y servicios geográficamente susceptibles de descentralización.

- **7 iniciales Programas de Desarrollo Rural de Iniciativa Comunitaria**, Leader y Proder, hasta su culminación al final de 1999 y ahora ampliados con nuevos programas, pero que no llegan a cubrir completamente el territorio de Asturias, faltando los concejos más urbanos o centrales. El progresivo arraigo de los programas ahora vigentes aplicados a 11 territorios (Oscos-Eo, Cuenca del Navia-Porcía, Valle del Ese-Entrecabos, Suroccidente, Bajo Nalón, Camín Real de la Mesa, Cabo Peñas, Comarca de la Sidra, Montaña Central, Alto Nalón y Oriente) son una de las bases más sólidas de la delimitación de las 13 áreas de planificación que ahora se proponen para las nuevas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio y que, a diferencia de las citadas, deben cubrir exhaustivamente la geografía asturiana, por lo que se han incluido las de Oviedo, Gijón y Avilés.
- **Otras distintas demarcaciones territoriales** que tienen muy diversos objetivos, tanto en la administración (por ejemplo, las 17 delegaciones de zona y oficinas comarcales de la Consejería de Medio Rural y Pesca, las 19 oficinas de empleo...), como en la planificación (por ejemplo, las 14 áreas de dinamización turística), así como diferentes ámbitos de aplicación que no cubren todo el territorio regional (por ejemplo, los iniciales 27 Concejos mineros del Programa Rechar, o las 7 Oficinas de Gestión Urbanística que solamente se extienden a aquellos grupos de Concejos con población media y baja y sin suficientes medios propios).

En definitiva, cabe **constatar una escasa homogeneización** de los criterios de división territorial, sobre los que el proceso de formación y tramitación de las nuevas Directrices Territoriales deberá necesariamente incidir, si las Corporaciones Locales participan activamente en la racionalización del “mapa administrativo asturiano”, obviamente relacionado con la ordenación del territorio regional.

2.2.2. La experiencia de aplicación de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de 1991.

Las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias (DROT) fueron una de las primeras figuras de planeamiento territorial de ámbito autonómico aprobadas en España. Responden a los contenidos previstos en la entonces vigente Ley del Principado de Asturias 1/1987 de Coordinación y Ordenación Territorial (LCOT), ahora subsumida, prácticamente sin modificaciones, en el Decreto Legislativo 1/2004 sobre el texto refundido de disposiciones legales en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

El contenido legalmente previsto de las Directrices Territoriales es muy semejante en su enfoque a las figuras homólogas de otras Comunidades Autónomas, también basadas en leyes semejantes a la LCOT, en la novedosa tarea de ordenar un territorio que no es exclusivamente “su” territorio, sino también donde actúan, con efectos territoriales, la Administración de la Unión Europea, la Administración General del

Estado, con más proximidad la Administración Local, y también desde otro ámbito y perspectiva, la iniciativa privada.

La experiencia de aplicación de estas primeras DROT en Asturias puede ser considerada bajo varios aspectos:

1. Llenó el vacío existente en cuanto a la formulación de objetivos y criterios generales de ordenación, bajo el macroobjetivo del reequilibrio territorial y el desarrollo armónico del “centro” y “las alas”, pero con excesiva generalidad de muchas de sus orientaciones, que no se hizo más vinculante mediante el Decreto 11/91 por el que se aprobaron estas Directrices. Hoy día, dicha generalidad de planteamiento, y ante los nuevos problemas y desafíos territoriales que se presentan, debe ser superada con unas directrices más precisas
2. Gravita un problema general a casi todas las CC.AA., consistente en la aplicación parcial y no sistemática de las figuras e instrumentos de ordenación territorial creados por las correspondientes leyes autonómicas, dentro de unas Administraciones acostumbradas a la lógica de actuación sectorial en sus intervenciones sobre el territorio. Así se han formulado programas de inversión sin ser conceptuados como Programas de Actuación Territorial, o se han planteado Evaluaciones de Impacto Estructural –caso singular el del Funicular de Bulnes- como figuras de planeamiento territorial “a posteriori”, en vez de aplicarse como elementos para discernir sobre la conveniencia de la propia actuación, una vez evaluado su previsible impacto general en el territorio.
3. En general se desarrollaron más los instrumentos previstos en las DROT de responsabilidad autonómica, tales como el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, Las Directrices Subregionales para la Franja Costera y los Programas de Actuación Territorial para Carreteras, Puertos y Rehabilitaciones de cascos urbanos y rurales. Pero se aplicaron poco los vínculos y determinaciones de las Directrices sobre el planeamiento urbanístico municipal, verdaderos y necesarios “eslabones” para articular un modelo territorial coherente en esta Comunidad Autónoma uniprovincial.
4. El núcleo del Area Central de Asturias se ha expandido desde los 90’s, relacionado con el éxodo poblacional de las alas y el desarrollo actual del sistema de autovías; y también se ha reconfigurado interiormente este sistema urbano central por efecto de la “Autovía Minera” entre Mieres y Gijón y la nueva carretera AS-18 (Oviedo-Gijón) ahora en proceso de duplicación de calzada. Aunque la Directriz 8ª consideraba como Area Central los 18 Concejos más centrales y sus limítrofes, es decir 12 adicionales, es preciso plantear ahora un área y un sistema de núcleos urbanos de población más extenso y difuso. A pesar del tiempo transcurrido, hay algunas necesidades de actuación que siguen estando presentes, ahora con más fuerza, como el proyecto de recomposición urbanística de los bordes de contacto entre los municipios de Oviedo, Siero y Llanera, o la necesidad de reordenar y agregar el muy atomizado suelo industrial.
5. La comarcalización funcional sugerida –no impuesta- por las DROT de 1991 no se ha desarrollado en los términos previstos. No fue adoptada por los Ayuntamientos para mancomunar sus servicios, o plantear sus estrategias, como

sucedió con los casos de “La Comarca de la Sidra”, el “Consortio de la Montaña Central”, la “Mancomunidad del Cabo Peñas” o “Valle del Ese-Entrecabos”, todas ellas rompiendo el “mapa” de comarcas y subcomarcas de las DROT. Tampoco fue adoptada por la propia Administración Regional en bastantes casos, aunque sí es la referencia de las agregaciones estadísticas de carácter supramunicipal (centralizadas en SADEI), como efectivamente prescribían las Directrices. Las nuevas Directrices Territoriales no deben obviar este asunto básico de las relaciones y políticas de rango supramunicipal –una de sus principales razones de ser- pero deben renovar su enfoque hacia la nueva gestión de servicios en Asturias, que se derivan de una aplicación del denominado “Pacto Local”, es decir de cómo se continúa la ya iniciada transferencia de competencias y funciones a las Corporaciones Locales y en qué medida éstas deberán agruparse para la eficiente prestación de los servicios al ciudadano: en cuanto más coincidan estas asociaciones voluntarias con la “Administración Territorial Autonómica”, se podrán lograr mayores sinergias en la acción pública.

2.2.3. Las conclusiones de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias respecto al Area Central (2002)

En la anterior legislatura autonómica se constituyó una Ponencia en el seno de la CUOTA para estudiar el tratamiento del Area Central de Asturias desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Procede aquí resumir el “Documento de Conclusiones” de esta Ponencia constituida por la Administración Regional, la Administración Local y un grupo de expertos (consultores, Universidad, empresas semipúblicas, Autoridades Portuarias, Colegios Profesionales), toda vez que dichas “Conclusiones” fueron el punto de partida principal para detectar la necesidad de nuevos instrumentos de ordenación territorial y la base para revisar las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio y plantear la redacción de unas Directrices más Específicas para el Area Central.

El Documento de Conclusiones de la CUOTA formula un análisis de la problemática general del Area Central, como argumentación de fondo para fundamentar las intervenciones posteriores que se precisen. Este análisis se estructuró en 30 puntos, a su vez agrupados en seis grandes apartados. Su contenido sólo se sintetiza aquí, ya que se ha plasmado en casi todos los capítulos del presente documento, y en parte reitera aspectos ya comentados respecto a la experiencia de aplicación de las DROT del 91:

- I. Las políticas territoriales a aplicar en Asturias y su Area Central son indisociables en cuanto a su necesidad de tratamiento en un marco común, aunque requieren diferentes concreciones, sin fórmulas previas “importadas” que sean válidas, sino como “traje a la medida” para los problemas y oportunidades de desarrollo regional, que exceden el solo campo de la ordenación territorial, pero donde ésta es fundamental para su articulación.
- II. En España y en la Unión Europea las estrategias de desarrollo territorial se articulan a través de los sistemas de ciudades; construir un área metropolitana superando la “visión de mosaico”, producida por la exclusiva aplicación del

planeamiento y las estrategias municipales, es un objetivo de política regional, es decir beneficia a toda Asturias además de a su propia Area Central.

- III. Se requiere un nuevo marco regional de organización territorial supramunicipal (las “comarcas funcionales” de las Directrices del 91 no han tenido arraigo), y es preciso vincular este marco territorial al desarrollo del “Pacto Local”, que a su vez debe coexistir con el “fenómeno metropolitano” en el Area Central, que no responde a los objetivos y funcionalidad típicos de una comarca.
- IV. Ya en el Area Central de Asturias, se precisan criterios de jerarquía funcional y de complementariedad entre equipamientos para recomponer un territorio con desequilibrios internos, y bastante fragmentado entre “lo urbano” y “lo rural”, y por la excesiva atomización de equipamientos y servicios de rango metropolitano.
- V. También, y sobre todo en el Area Central, las infraestructuras y servicios de transporte han reflejado, no ya la descoordinación, sino la planificación en competencia entre las Administraciones públicas, singularmente entre la Administración General del Estado y la Administración Autonómica. Fueron muestra de ello algunos elementos esenciales de las redes de carreteras estatales y autonómicas, cruzándose sin conexión entre sí, o el nacimiento del Consorcio “Autonómico” de Transporte de Viajeros sin la inicial colaboración de RENFE y FEVE.
- VI. Aunque resulte obvio manifestarlo, tanto en el Area Central como en toda Asturias se deben concertar interadministrativamente los planeamientos sobre el territorio. Las Directrices Territoriales dictadas o no debatidas, sobre todo con los Ayuntamientos, están abocadas al fracaso; aunque el papel de impulsor y coordinador de estos procesos corresponde nítidamente al Gobierno Autonómico, en una de las expresiones más genuinas del ejercicio de su capacidad de autogobierno.

De otra parte, el Documento de Conclusiones de la CUOTA articula una serie de recomendaciones finales, que en gran parte se recogen en el presente documento:

- en el orden procedimental, cuando recomienda revisar las Directrices Regionales de 1991, redactar un Plan Territorial Especial para el Area Central (ahora “Directrices Específicas”) y “declarar” –no constituir formalmente- ésta como entidad metropolitana, ya sea por la vía de aplicación de la legislación de régimen local, o ya sea por la vía de la legislación de ordenación del territorio y urbanismo. Recomendaba además que, dado el contenido político de gran parte de las medidas a adoptar, tras la redacción de estos instrumentos de planeamiento y de carácter normativo, se haga partícipe de los mismos a la Junta General del Principado de Asturias, aunque no exista la correspondiente obligación legal.
- en el orden material, cuando relaciona una serie de medidas de “escala Area Central” relativas a las infraestructuras y servicios de transporte de viajeros y mercancías, desarrollo de grandes y medianas operaciones urbanísticas –ligadas o no al ferrocarril-, y una serie de orientaciones para el gran equipamiento

universitario, hospitalario, cultural, empresarial y tecnológico, y grandes centros comerciales y de ocio.

2.2.4. Conclusión y principios correspondientes de articulación territorial

Tras una suficiente reflexión y experiencia, con éxitos y fracasos de la planificación territorial en Asturias, sea a nivel regional (DROT del 91) o en sucesivos intentos de ordenar supramunicipalmente el Area Central (Avances de Directrices Subregionales de 1992 y de 1998, que no prosperaron), se plantea una suerte de “**decálogo**” de principios previos de articulación territorial entre “**el todo**” –Asturias- y “**la parte**” central con el fin de que sea meridianamente claro que **intervenir en la zona central con unas Directrices más específicas o Proyectos más detallados, no significa, en modo alguno, relegar la planificación de los territorios más periféricos.**

Además, hacer explícitos estos principios esquemáticos o premisas de desarrollo regional y articulación territorial, **a veces sumamente obvios**, ya puestos de manifiesto en la formulación del último Programa de Desarrollo Regional 2000-2006, reiterados en el nuevo Marco Estratégico 2007-2013 en preparación, y en las antes resumidas conclusiones de la CUOTA del año 2002, es dejar un camino más despejado para formular posteriormente unas concretas normas y directrices de ordenación territorial. Dichos principios o premisas orientadoras, que no tienen un orden de prelación cerrado, son los siguientes:

- 1º La competitividad de Asturias crece con la organización de su sistema urbano central, que actúa como motor de desarrollo del conjunto de la Ciudad-Región en el contexto nacional y europeo.
- 2º El espacio metropolitano central ya existe actualmente, es preciso mejorar su eficiencia y atraktividad para la mejor proyección exterior de Asturias.
- 3º Las políticas a desarrollar en el área metropolitana deben implicar, aunque en distinta medida, a los tres niveles de la Administración: central, autonómica y local.
- 4º En esta Comunidad, por ser uniprovincial, no tiene cabida un cuarto escalón de gobierno metropolitano, solapándose con el propio Gobierno Autonómico.
- 5º Debe existir aceptación y demanda social de servicios sectoriales de ámbito metropolitano
- 6º Es preciso lograr un inicial consenso político, fundamentalmente de base municipal, para articular políticas metropolitanas coordinadas.
- 7º Se precisan fórmulas temporalmente estables de coordinación territorial extendidas al ámbito de la ciudad-región para que sea más efectivo el reequilibrio regional.
- 8º Los territorios más periféricos se ven favorecidos, en sus alternativas de desarrollo, con un centro fuerte y dinámico, en el que se apoyan y complementan.

- 9º El espacio central se beneficia de los proyectos territoriales para las zonas más periféricas, enriqueciéndose mutuamente en los ámbitos cultural, ambiental y económico.
- 10º El liderazgo que corresponde al Gobierno Autonómico en la política territorial es una de las expresiones más genuinas del autogobierno de Asturias.

Los factores más críticos son los puntos 5º y 6º, relativos respectivamente a los “receptores” (ciudadanos) y a los “actores” (políticos) de las acciones metropolitanas en el centro al servicio de toda Asturias, que actúan a modo de “condición necesaria pero no suficiente” para el éxito de una política territorial con futuro. Si hay sentimiento ciudadano de que Asturias tiene ya una metrópoli central de rango intermedio y funcionamiento netamente mejorable, y si hay voluntad de cooperación de las Administraciones, serán efectivas estas Directrices Específicas para el Area Central, dentro de estas Directrices Regionales, y para ello son claves desde la posición favorable de las organizaciones ciudadanas, profesionales, sindicales y medios de comunicación, hasta, y muy especialmente, la actitud de cooperación, por “unión de intereses”, de los Ayuntamientos.

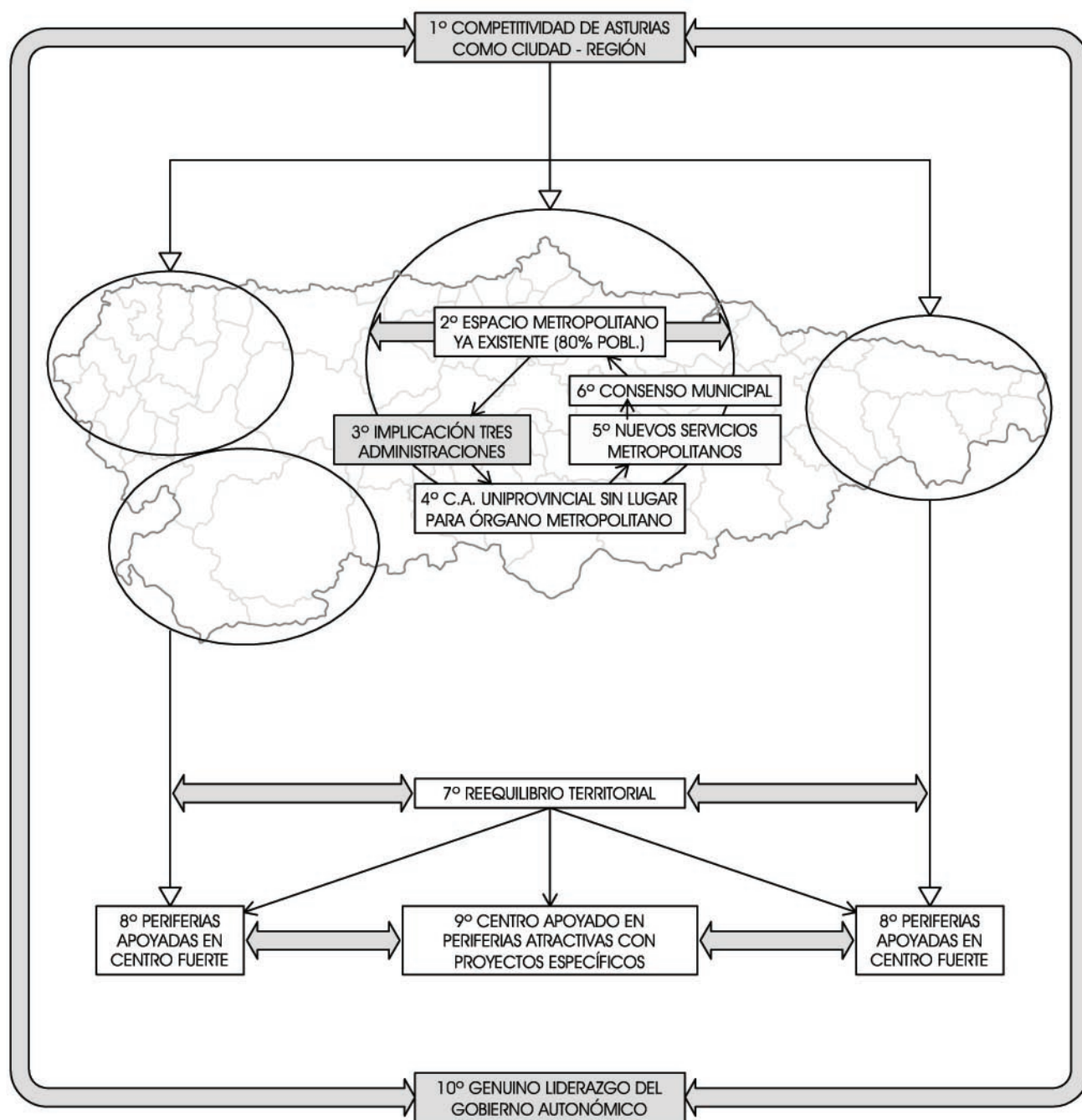
Adicionalmente, también precisa grandes esfuerzos de explicación el punto 8º (“si actúo en el centro repercute positivamente en la periferia”), y que constituye uno de los aspectos más esenciales de las técnicas de ordenación del territorio: diferenciando sus partes, aplicando distintas medidas, e integrando finalmente los objetivos y proyectos en un “todo regional”, y huyendo por tanto de lecturas excesivamente simples, que parecerían primar el centro sobre las periferias.

Es técnicamente factible diseñar un “plan territorial” para el Area Central de Asturias, configurando sus espacios libres, sus elementos estructurantes de transporte, sus nuevas localizaciones residenciales e industriales. En otro contexto de organización del Estado, sin autonomía regional ni municipal, ya se hizo en 1961 respecto a 16 municipios centrales, desde el Ministerio de Vivienda (“Madrid”) mediante el “Plan General de Ordenación de la Comarca Central de Asturias”; lo realmente importante es **articular ahora, desde el Gobierno Autonómico, y a través de la “Consejería de Ordenación del Territorio” de Asturias**, unas estrategias para toda la Ciudad-Región coordinadas con el Gobierno Central y con los Ayuntamientos, y con unas medidas concretas para su Area Central especialmente aceptadas por sus Ayuntamientos, auténticos coprotagonistas del proceso.

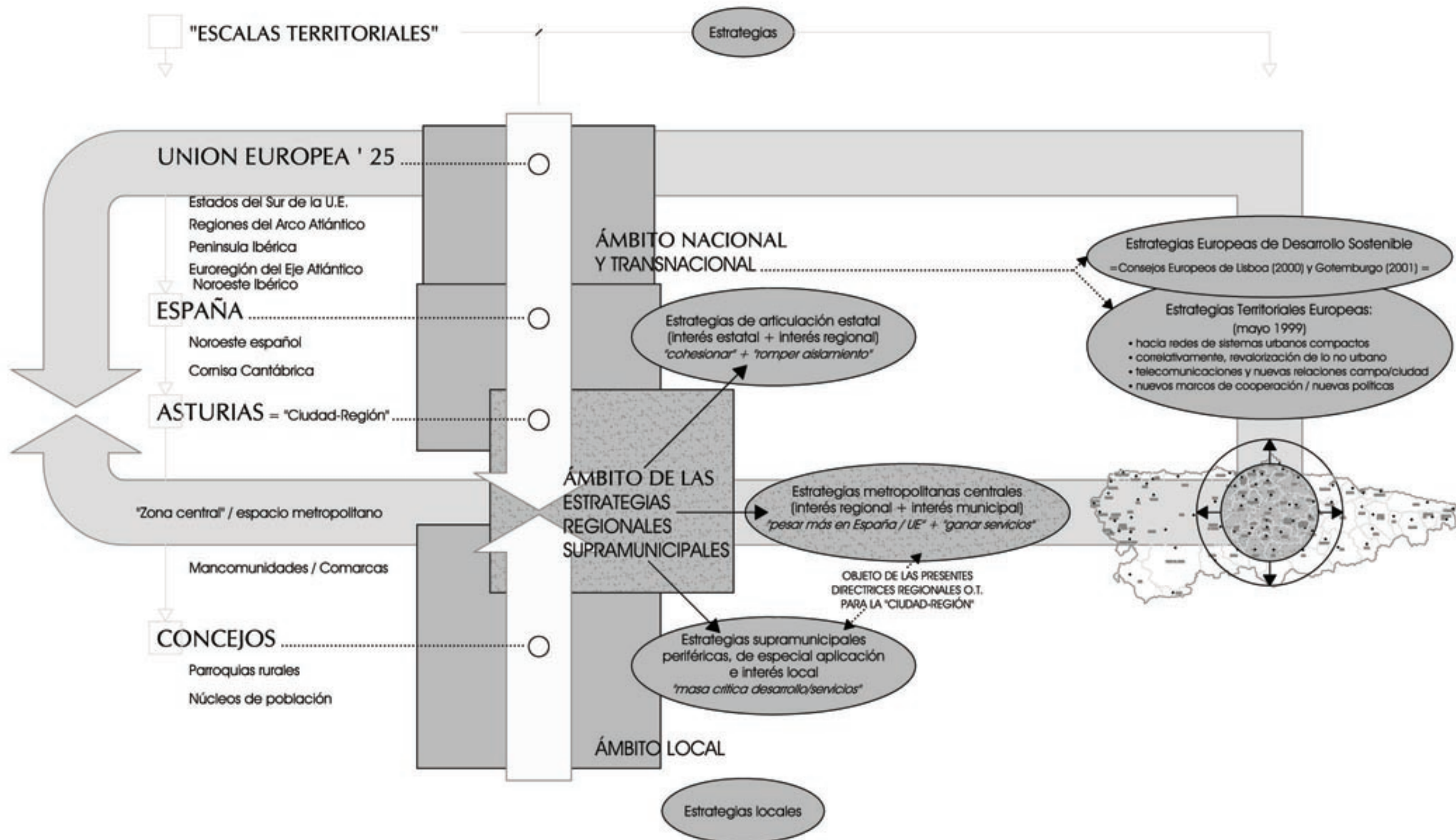
Bajo la perspectiva comunitaria, a partir de las Estrategias Territoriales Europeas de 1999, y de las Estrategias Europeas de Desarrollo Sostenible (2000 y 2001), cobran nuevo impulso las ciudades y metrópolis existentes, bajo directrices que, en síntesis, persiguen contener la expansión indiscriminada de los sistemas urbanos y, en paralelo y complementariamente, la revalorización del “campo”. En su aplicación y traducción en clave regional para Asturias, como se trata de expresar sinópticamente en el esquema adjunto sobre “escalas territoriales” y “estrategias”:

ESQUEMATIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL CENTRO / PERIFERIAS

= criterios de desarrollo regional vinculados a la ordenación del territorio =



ÁMBITOS Y NEXOS DE ORDENACIÓN Y ARTICULACIÓN TERRITORIAL
 = el "eslabón metropolitano" en un punto central de la escala de las **estrategias territoriales** =



- Es indisociable el tratamiento del espacio central metropolitano del conjunto de la Ciudad-Región.
- Con la formulación de estrategias metropolitanas en el Area Central se cumple a la vez el objetivo de “pesar” y ser más visible en España y Europa, y el objetivo de mejorar los servicios ciudadanos.
- Con el planteamiento de estrategias y proyectos supramunicipales en espacios periféricos se persigue lograr la suficiente “masa crítica” de población para una equiparación de los servicios ciudadanos con el “centro”.

2.3. DIRECTRICES REGIONALES Y DIRECTRICES ESPECIFICAS PARA EL AREA CENTRAL PLANTEADAS Y TRAMITADAS EN PARALELO

2.3.1. Campos de acción solapados de estrategias, directrices y planes territoriales y sectoriales: necesidad de concertación del modelo territorial.

Anteriormente se ha recorrido el amplio panorama de figuras de ordenación de base territorial, urbanística y ambiental aplicables en Asturias. En su síntesis, conducen a cuatro grandes enfoques, que se solapan entre sí, para la planificación territorial en la **escala regional y subregional**:

- I. **Estrategias y planes ambientales:** como es la Estrategia de Desarrollo Sostenible, los Planes de Uso y Gestión de los espacios naturales protegidos que legalmente lo requieran y los planes de tratamiento de residuos, saneamiento atmosférico, abastecimiento y saneamiento de aguas. Es perfectamente factible, en general, articular el vínculo de compatibilidad de estas estrategias y planes ambientales con las propias estrategias territoriales de las Directrices Regionales.
- II. **Planeamiento territorial general de Asturias (“presentes Directrices”):** entendiéndose como el enfoque más general u omnicomprensivo de todos los posibles, al fundamentarse en la protección ambiental (I), sentar las bases de la acción territorial de carácter sectorial (III: infraestructuras, equipamientos, vivienda) e incardinarse en un modelo regional de desarrollo económico (IV).
- III. **Planificación sectorial:** la planificación de carácter más específico, que ha de referenciar sus coordenadas de actuación en el modelo territorial al que sirve, expresados en forma de Directrices y Planes, sean de base regional, comarcal e incluso municipal (en este caso el Plan General de Ordenación). A veces adolece de excesiva sectorialización, por ejemplo en planes y programas de carreteras que pudieran obviar las necesidades del sistema de transporte de viajeros o de una red de áreas de descanso anexa a las carreteras; o en planes de puertos excesivamente centrados en los aspectos infraestructurales de los mismos, y no concediendo la suficiente atención a otros programas complementarios de orden ambiental y urbanístico.

IV. **Planificación económica:** fuertemente imbricada en los anteriores enfoques. En una concepción expansiva, un Plan de Desarrollo Regional –que teóricamente actúa sobre todos los sectores de inversión pública de todas las Administraciones-, podría ser también el elemento supraordenador del territorio del Principado; como también, un Plan de Desarrollo Rural podría equipararse en gran medida con un PRUG de un espacio natural protegido. No obstante los objetivos a cubrir, en relación con la práctica administrativa más común, determina que el PDR, como principal instrumento de planificación económica, no interfiere con el planteamiento de las Directrices y se centra en ser el vínculo principal para la aplicación de los programas de la Unión Europea y el marco plurianual que oriente los sucesivos Presupuestos Generales del Principado de Asturias, que se redactan anualmente bajo la visión tridimensional de su “clasificación económica” (naturaleza del gasto, capítulos 1º al 9º), su “clasificación orgánica” (centro responsable del gasto) y su “clasificación funcional” (finalidad del gasto).

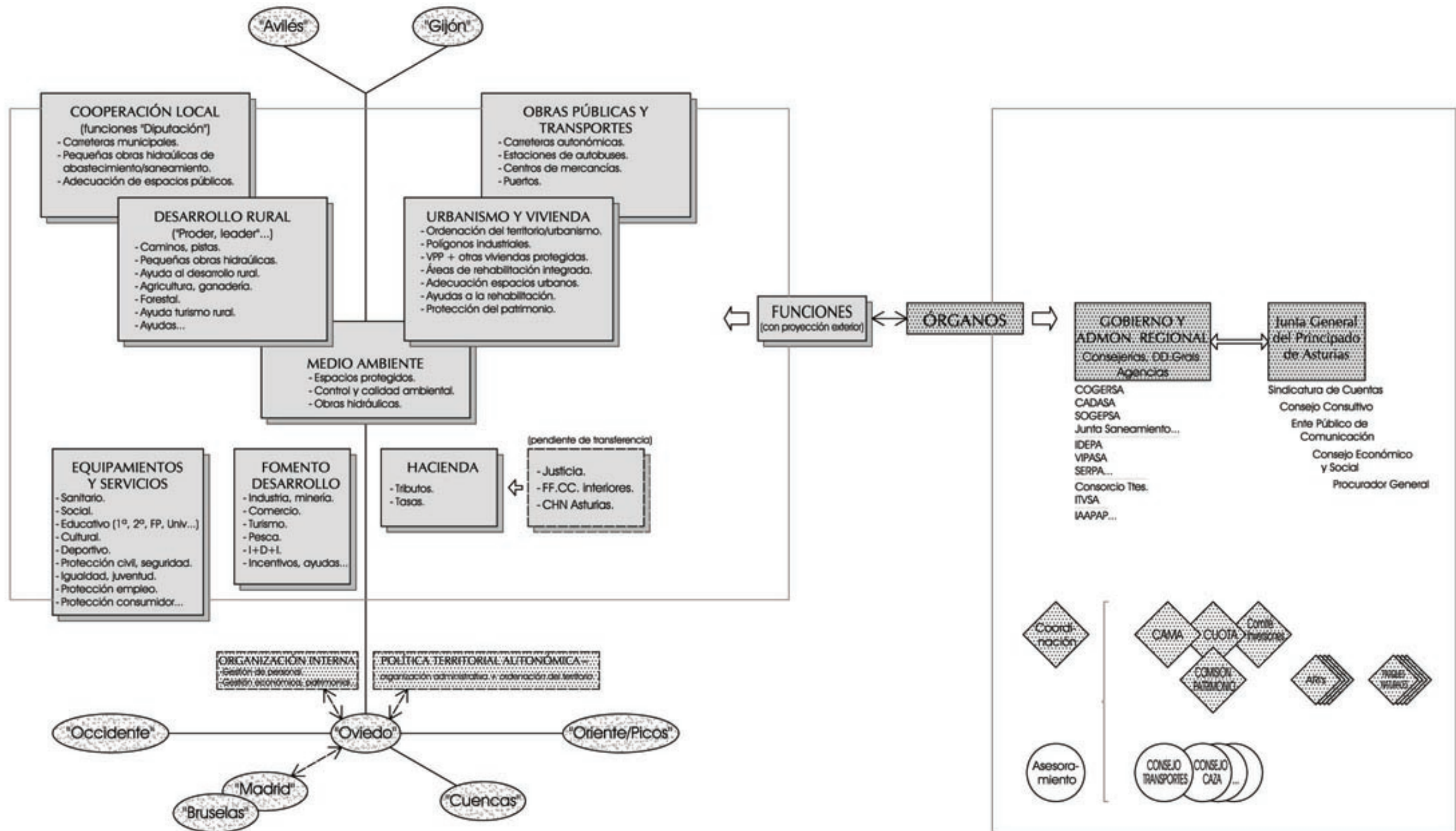
En la escala municipal, los Planes Generales de Ordenación participan de todos los enfoques anteriores pues, como modelo de ordenación integral de su territorio, recoge estrategias ambientales (zonas protegidas en base a la clasificación del suelo y normativa con implicación medioambiental), planificación territorial (el “modelo” de territorio municipal sobre la base de los usos del suelo), planificación sectorial (las infraestructuras de transporte y básicas en el término municipal) y la planificación económica (estudio económico y financiero, y en su caso, programa de actuación del PGO). Tener presentes estas amplias dimensiones de los planes municipales favorece su integración con el planeamiento territorial de ámbito regional y subregional, necesariamente planteado desde una perspectiva más general.

El “**mapa institucional**” de los órganos de esta Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, de otro lado, representa una referencia esencial para fijar el campo de acción del planeamiento territorial conjuntamente representado con las funciones básicas desarrolladas por la Administración Regional en las distintas partes del territorio. El esquema trata de proporcionar una visión de síntesis del conjunto de las instituciones de autogobierno, aún sin descender a la pormenorización de los departamentos administrativos de cada Consejería, ni listar el conjunto completo de entidades, empresas y organismos que total o parcialmente se nutren de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias.

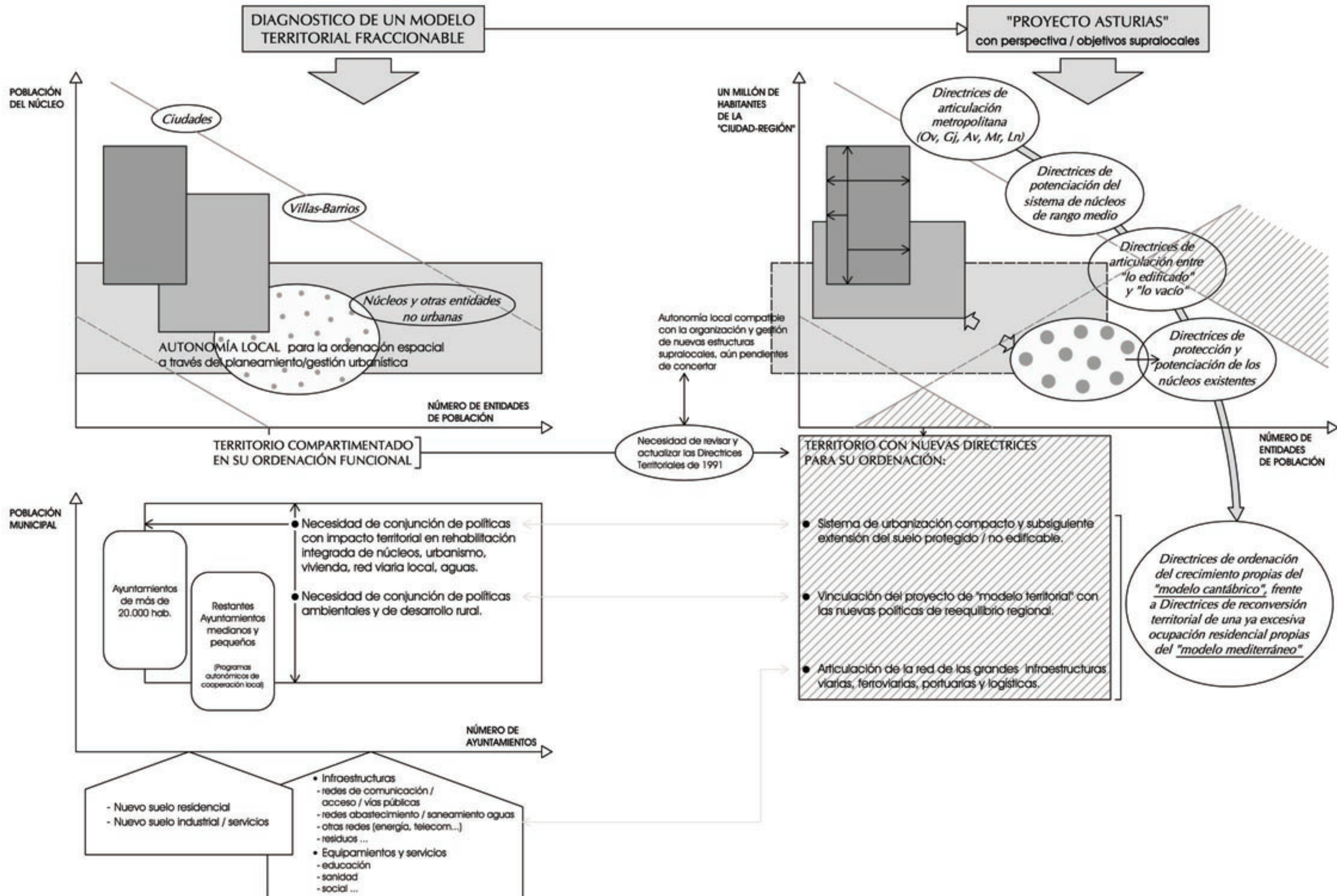
El “**mapa funcional**” complementa al anterior, introduciendo otras perspectivas de ordenación, organización e intervención territorial posibles, y que abren más las modalidades de actuación sobre el territorio en función de su estructura física, el rango poblacional de sus concejos y las distintas políticas de impacto territorial que se pueden aplicar. En todo ello se destaca la cuestión esencial que solo cabe formular desde estas Directrices Territoriales de escala asturiana y que contrapondría:

- Un “modelo mediterráneo” de edificación extensiva –posible en hipótesis- y cuyo planeamiento territorial actual en aquellas Comunidades está ya formulando su difícil reconversión y recuperación hacia un esquema más sostenible.
- Nuestro actual “modelo cantábrico” todavía con capacidad de crecimiento residencial y con oportunidades de hacerlo racionalmente, precisamente con el concurso de instrumentos de planeamiento territorial como las Directrices.

"MAPA INSTITUCIONAL" $\Rightarrow$ "TERRITORIOS" + FUNCIONES + ÓRGANOS



"MAPA FUNCIONAL": ORDENACIÓN / ORGANIZACIÓN / INTERVENCIÓN TERRITORIAL



Una política territorial que opte por el modelo cantábrico, es decir, que realce y consolide el actual sistema de poblamiento y actividades existentes en Asturias, debe contemplar los elementos críticos del modelo enunciados en el “mapa institucional” y en el “mapa funcional” antes aludidos, distinguiendo dos niveles básicos:

- **elementos críticos estructurales**, cuya alteración supondría un cambio de modelo, por ejemplo una política masiva de desprotección urbanística y ambiental de suelos rústicos o no edificados, o una urbanización extensiva y continua en la inmediata zona de influencia de la Autovía del Cantábrico.
- **elementos no críticos o locales**, que no son significativos para el modelo territorial, y pueden mantenerse más al margen de los mecanismos de ordenación territorial, por ejemplo las políticas de saneamiento de aguas, o prácticamente independientes de dicha ordenación, como las concretas políticas respecto a la prestación de determinados servicios a la población.

Así, como se muestra en los **dos esquemas adjuntos** donde se esbozan las muy diversas “funciones de la Administración Autonómica con proyección exterior” (desde las obras públicas y transportes, hasta la hacienda), la organización institucional y administrativa, y los distintos ámbitos territoriales y funcionales de posible intervención, cabría destacar como **elementos claves para la conformación del modelo territorial asturiano, a modo de “Proyecto Asturias”**:

- **La articulación del principal sistema de ciudades del área central**, como auténtica cabecera metropolitana con mayor peso en el contexto nacional e internacional.
- **La potenciación del sistema de núcleos urbanos de rango intermedio**, elemento esencial en una política de reequilibrio territorial para el desarrollo de los espacios más periféricos.
- **La articulación entre las áreas urbanizadas y las áreas protegidas o no edificadas**, que persiga la mayor separación formal de ámbitos geográficos y la paralela imbricación funcional de los mismos.
- **La protección y potenciación de los núcleos rurales existentes**, como modo fundamental de asegurar la sostenibilidad del sistema territorial, evitando su expansión y ocupación indiscriminada hacia el suelo rústico, para lo cual serán fundamentales las políticas que potencien la rehabilitación del patrimonio ya construido.

El enunciado de las anteriores “líneas de acción territorial” es así **previo al propio capítulo de Directrices Regionales y de Directrices Específicas para el Área Central**, ya que sostiene las bases para plantear y tramitar en paralelo ambos grupos de medidas de ordenación territorial, que también sumariamente se han resumido en los esquemas de referencia:

- La necesidad de un sistema de urbanización compacto, con la subsiguiente extensión del suelo protegido o no edificable, que lleva aparejada la necesidad de conjunción de políticas de rehabilitación integrada, urbanismo, vivienda, red viaria local y aguas.
- La vinculación de estas actuaciones con el nuevo impulso a las políticas de reequilibrio territorial y a la necesaria conjunción de las políticas ambientales con las políticas de desarrollo rural.

Por otro lado, esta lectura del territorio asturiano desde la Administración del Principado, aunque sea en clave genérica y estructural, debe aproximarse a la visión local desde dos perspectivas básicas:

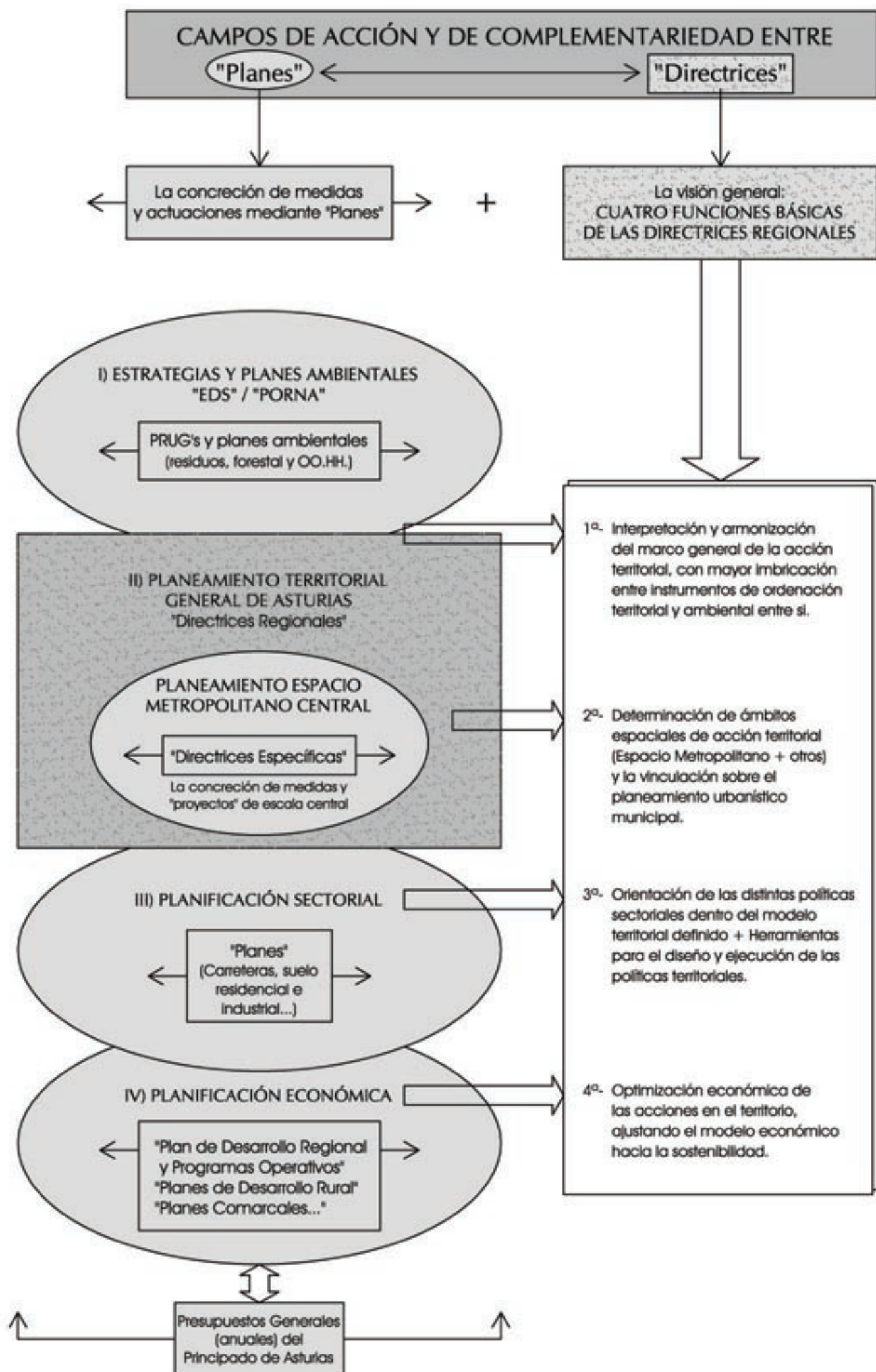
- **las respectivas autonomías locales** respecto a los intereses más propiamente municipales y, entre ellos, como aspecto fundamental, la propia ordenación espacial de cada Concejo a través de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística que le otorga el ordenamiento vigente.
- **las actuales o posibles estructuras supralocales**, que, en el mismo sentido, puedan optar por modelos de ordenación espacial específicos que habrán de aproximarse o compatibilizarse con los propios intereses regionales.

En todo este contexto, políticas de ordenación territorial y de organización del gobierno de ese territorio podrían converger teóricamente en un documento de Directrices Regionales, sin embargo es más propio del espíritu de la legislación asturiana en estas materias optar por un **documento de planeamiento territorial que se limite a:**

- Normas, directrices y orientaciones sobre los principales elementos de estructuración física del territorio asturiano, y los criterios para la mejor coordinación territorial.
- Eluda los aspectos concretos de organización administrativa del “gobierno del territorio”, aún sin renunciar a marcar directrices para optimizar esa gestión territorial.

En conclusión, los aspectos anteriormente analizados llevan a considerar que la redacción de un planeamiento territorial de ámbito general como son las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias debe servir para **evitar confusión administrativa y favorecer el desarrollo territorial según cuatro funciones básicas asignables a dichas Directrices:**

1. **Armonización normativa general:** pues la prolijidad de instrumentos y normas, solapándose en su acción sobre una misma Administración y un mismo territorio, puede conducir a efectos contrarios de los pretendidos en cuanto a la coordinación territorial. Se ha de buscar, en especial, la mayor complementariedad entre los instrumentos de ordenación territorial y ambiental entre sí.



2. **Determinación de ámbitos territoriales de acción**, precisamente como ruptura de la mera visión sectorial a que conduce la tradicional estructura compartimentada de las Administraciones. Específicamente el Espacio Metropolitano Central habrá de ser objeto de un tratamiento diferenciado en forma de Directrices Específicas, así como, en otros campos, todo el planeamiento urbanístico municipal asturiano habrá de ser receptor de las determinaciones y orientaciones con carácter supramunicipal que emanen de las Directrices.
3. **Vinculación y orientación –según que casos- de las políticas sectoriales**: que son las que realmente “construyen” el territorio, y cuyos Planes se habrán de centrar en el desarrollo de los grandes ejes de acción que señalen las Directrices, ya sea físicamente en su propio sector o en la forma de coordinación funcional con otros sectores.
4. **Optimización económica de las actuaciones sobre el territorio**: dado que las Directrices orientan la política sectorial y económica, coexistiendo con ellas sin interferirlas en su concreta programación, en una dirección donde el “factor sostenibilidad” ya forma parte del propio modelo de desarrollo. Las Directrices fijan un “modelo territorial” para mejorar la programación económica, en cuanto que contribuyen a canalizar las inversiones sobre el territorio, despejando previamente las incertidumbres sobre su conveniencia y viabilidad.

En su interpretación legal, los campos de acción y contenido material asignable a las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio se centran, en todo caso, en las determinaciones previstas en el art. 31 apartado 2º del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de disposiciones legales en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que permiten agrupar e **interpretar sus epígrafes “a” al “i” (tabla adjunta)** bajo dos posiciones genéricas:

- **“Ambito expansivo potencial”**: De manera que las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio conviertan los “objetivos”, “criterios” y “condiciones” a que se refiere el art. 31.2 en un marco exhaustivo y cerrado de instrumentos de ordenación del medio físico, acciones de la planificación sectorial; determinaciones muy concretas de planificación urbanística intermunicipal, y normativa reglada de carácter ambiental, sectorial y urbanística en general.
- **“Ambito conveniente o acotado”**: De forma más limitada en la interpretación del alcance del art. 31.2 para las Directrices, que así se estima más razonable en consonancia con los grados de interrelación, antes analizada, con las estrategias ambientales y la planificación sectorial y económica que emana de la misma o de otras Administraciones, y que, por tanto, no deben invadir los campos de acción propios de otros documentos y ámbitos de planificación. Adicionalmente, en la escala del Area Central de Asturias deben contener unas determinaciones más precisas de su ordenación en forma de Directrices Específicas para este ámbito.

En cualquier supuesto, resulta obvio que la regulación de la materia de ordenación del territorio **afecta** a más departamentos del Gobierno Regional que a la propia “Consejería del Territorio”, en determinadas materias a las Corporaciones Locales y, asimismo, a la acción de la Administración General del Estado.

La necesidad de concertación pública del modelo territorial queda así patente, en relación con el antes citado “ámbito conveniente o acotado” de aplicación de las Directrices:

- Tras una decisión previa de política territorial de optar por el **modelo cantábrico** de desarrollo territorial, fijando, en general, más las condiciones o “reglas del juego” sobre el territorio que la propia conformación detallada del mismo.
- Determinando, no obstante, aquellos elementos esenciales o estructurantes del territorio, como son los grandes ejes de comunicación, la red de espacios especialmente protegidos, las grandes decisiones sobre los suelos actualmente no ocupados por la edificación, que es donde se exige mayor concertación con la Administración Local.

Todo ello se inserta en una ya experimentada primera generación de planeamiento territorial autonómico español, y asturiano en particular, que proporciona las bases para configurar las **Directrices de Ordenación del Territorio que ahora se precisan** en Asturias, elevando el nivel de compromiso preciso a la categoría de **acuerdo de concertación regional** sobre algo tan determinante para nuestro futuro como es el modelo de ordenación y organización territorial.

Asimismo, la necesidad de concertación territorial se suma a la trayectoria de concertación entre agentes institucionales, económicos y sociales habida en esta Comunidad Autónoma:

- **En el plano económico y social**, mediante sucesivos acuerdos y planes de concertación y reactivación, suscritos por los distintos agentes que, normalmente, se han apoyado en tres grupos de medidas relativas a “incentivos empresariales”, “formación profesional y empleo”, y a “infraestructuras y equipamientos”, sin que estas últimas formasen parte de un esquema previo también concertado de ordenación territorial.
- **En el plano territorial de ámbito subregional**, con otros documentos de concertación vinculados a ciertos ámbitos territoriales -normalmente los Concejos Mineros- con los tres grupos de medidas antes citados (incentivos, formación e infraestructuras) y que precisaban asimismo, de un esquema marco de ordenación territorial.

Por todo ello, y por que el modelo territorial sustenta la base e interrelación de la mayor parte de las estrategias y planes, es preciso que sea **objeto de concertación básica la acción sobre el espacio central metropolitano y las “comarcas” más periféricas** y los vínculos de interrelación entre todos estos ámbitos, fijando, en definitiva, **cuántos espacios** de actuación territorial y **qué tipo de medidas** de ordenación son precisas.

ESQUEMA DE CONTENIDOS POSIBLES DE LAS DIRECTRICES TERRITORIALES (DROT)

DETERMINACIONES O CONTENIDOS GENERALES DE LAS DIRECTRICES SEGÚN LA LEGISLACION DEL PRINCIPADO (Art. 31.2 Decreto Leg. 1/2004, epígrafes “a”-“i”)

• DIAGNOSTICO TERRITORIAL (a)

• CRITERIOS DE COORDINACION ADMINISTRATIVA Y URBANISTICA (c,d)

• CRITERIOS TERRITORIALES Y SECTORIALES (b, e, f, g, h) E INTERRELACION CON LA PLANIFICACION ECONOMICA (i)

a) Diagnóstico de la estructura general del territorio contemplado y de las pautas de desarrollo territorial manifestadas o previsibles

b) Determinación de los objetivos y líneas de actuación de la política territorial que emanen de las distintas áreas analizadas, tomando como referencias mínimas el medio físico, la población y la vivienda, la actividad económica, los equipamientos, las infraestructuras y los sistemas de comunicaciones

c) Criterios de actuación, compatibilización, programación y tramitación coordinadas entre las distintas Administraciones que actúan territorialmente en el Principado de Asturias

d) Supuestos de actualización y revisión de las Directrices y normas específicas para su seguimiento

e) Señalamiento de las áreas de protección que deban establecerse, mantenerse o ampliarse atendiendo a su valor natural, cultural, social o económico, haciendo especial referencia a los recursos agrícolas y forestales y a los cursos de agua, todo ello sin perjuicio de las delimitaciones específicas que puedan realizarse en aplicación de la legislación sectorial.

f) Criterios de compatibilización del planeamiento urbanístico

g) Criterios para localización y ejecución de infraestructuras, equipamientos y servicios en general

h) Condiciones a que deban someterse las propuestas que por su carácter estructurante del territorio o incidencia supramunicipal así lo requieran

i) Análisis de las relaciones de las Directrices con la planificación económica general del Principado de Asturias

AMBITO EXPANSIVO POTENCIAL
DE APLICACIÓN DE LAS DROT

• Instrumentos concretos de ordenación y utilización del medio físico

- Recursos Naturales Protegidos (espacios, especies, caza, pesca...)
- desarrollo agrario/rural
- sector forestal
- desarrollo turístico (equipamientos, sendas...)

• “Pre-planes” sectoriales, que ya enuncien sus principales actuaciones (a desarrollar después por el propio Plan)

- carreteras
- puertos
- actuaciones en costas
- transporte
- suelo industrial y de servicios
- vivienda pública protegida
- rehabilitación conjuntos edificados
- obras hidráulicas
- residuos sólidos
- patrimonio cultural
- patrimonio natural

• “Pre-planes” de ordenación urbanística de carácter intermunicipal (art. 85 D. Leg. 1/2004) en Concejos colindantes con problemas de articulación

• “Pre-normativa” ambiental, sectorial y urbanística (anteriores campos citados)

En todo caso, las DROT no sólo afectan a la “Consejería del Territorio-Medio Ambiente”, sino también, especialmente, a las áreas de “Medio Rural”, “Vivienda”, “Industria”, “Turismo” y “Cultura”.

AMBITO CONVENIENTE DE
APLICACIÓN DE LAS DROT

I. Objetivos y criterios de relación “centro” – “resto de la Ciudad Región”: formulación conjunta de Directrices Regionales y Directrices Específicas para el Área Central

II. Mayor incidencia en ámbitos no urbanos, precisamente para preservarlos de su urbanización indiscriminada

III. Esquema general de objetivos de los planes y programas sectoriales a desarrollar: su interrelación y orden de prelación

EXCEDE DEL AMBITO DE LAS DROT Y ENTRA YA EN EL OBJETO DE LAS DIRECTRICES ESPECIFICAS PARA EL AREA CENTRAL DE ASTURIAS

IV. Armonización a escala regional del planeamiento urbanístico general de los concejos. Expansión del potencial de aplicación del Catálogo de Núcleos Rurales

V. Normas y procedimientos de coordinación de actuaciones (más allá de los legalmente obligados)

2.3.2. Proceso metodológico y de tramitación para las Directrices Regionales, las Directrices Específicas y los Proyectos para el Area Central

Del recorrido por los instrumentos de planeamiento territorial, los diversos enfoques de la planificación en general y de la interpretación de los contenidos posibles de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio y, sobre todo, de las **distintas necesidades de concreción que requieren la ordenación territorial de toda Asturias y de su espacio central**, se puede recurrir a dos opciones genéricas:

1. **Unas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio y un Plan Territorial Especial** vinculado pero independiente de las mismas que, en aplicación del art. 38 del TROTU (Decreto Legislativo 1/2004) proporcione el “contenido mas detallado a la ordenación territorial” que se precisa en el espacio central de funcionalidad metropolitana.
2. **Unas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio y, dentro de ellas, unas Directrices Específicas para su espacio metropolitano central**, que tengan un mayor nivel de definición que las que se enuncian para todo el ámbito territorial del Principado de Asturias.

Ambas opciones pueden llegar en la práctica a los mismos resultados de definición en la ordenación territorial requerida, pero la **simplificación en la tramitación y aplicación administrativa** parece hacer más recomendable elegir la segunda, con un **único documento** de expresión de la política territorial en Asturias, considerando que:

- los **objetivos** de desarrollo territorial, ambiental y socioeconómico se han de plantear siempre, indisolublemente, en la “**escala regional**”, como ha quedado expresado en los diez principios básicos de articulación territorial antes referidos (ap. 2.2.3.)
- el **diagnóstico territorial y ambiental** del espacio central de Asturias, al haberse expandido éste, se va aproximando al de la completa **Ciudad-Región**, sino en todos sus completos ámbitos geográficos, sí en sus relaciones de funcionalidad e interdependencia.

De otro lado, el planeamiento territorial debe mostrar su **aplicabilidad y dinamismo**, mostrando que se realizan simultáneamente actuaciones y “proyectos” dentro del marco teórico y documental que representan las Directrices Regionales, sin tener que engarzar previamente una larga cadena de planeamientos derivados. En este sentido, según el esquema adjunto, y bajo el aludido “diagnóstico y tramitación común”:

- **Las Directrices Regionales** se centran en expresar articuladamente en ocho apartados todos los **criterios y normas de carácter general** en el territorio asturiano, incluido su espacio central.
- **Las Directrices Específicas para el Area Central** se aplican en enunciar una serie de 10 “**proyectos**” de escala central, que obviamente deben ser desarrollados, por su concreción, mediante instrumentos que están incluidos, pero no completamente perfilados, en el presente documento, y **eventualmente** tomarían la forma y se tramitarían como **Planes Territoriales Especiales** en cada ámbito geográfico respectivo.

PROCESO METODOLÓGICO Y DE TRAMITACIÓN

Directrices Regionales + Plan Área Central

