

## Los documentos de prioridades de ordenación: el caso de Oviedo

**Víctor García Oviedo**

Arquitecto

**Andrea de Con Palacio**

Geógrafa

Práctica Urbanística, Nº 171, Sección Análisis territorial y social, Julio-Agosto 2021, Wolters Kluwer

**LA LEY 8107/2021**

### Resumen

El Documento de Prioridades de Ordenación es, en la legislación del suelo asturiana, el primer documento de un Plan General donde se explicitan «las prioridades del modelo de la futura ordenación», entre otras, los objetivos y el modelo territorial. Se analiza aquí el de Oviedo por cuanto reúne tres escalas que complican y a la vez enriquecen la práctica urbanística: ciudad, municipio y capital autonómica.

### Palabras clave

Documento de prioridades; modelo territorial; proyectos urbanos; Plan General de Ordenación; Oviedo.

## I. Introducción

En el caso de Oviedo, son tres los ámbitos superpuestos a la hora de redactar el Plan General de Ordenación: municipio, ciudad y ciudad capital de Asturias. Ciñéndose al marco legislativo, en el caso del Documento de Prioridades (en adelante DP) solo se hace referencia al primero: el municipal. Es un documento, según el artículo 224.3 del ROTU (1) «exclusivamente a efectos administrativos preparatorios del procedimiento de formación y aprobación del planeamiento que corresponda». Más allá de su carácter jurídico, el DP es de naturaleza, cuando menos, ambivalente: debe ser concreto y a la vez flexible; nunca cerrado. Porque tiene que aunar los debates generales y los particulares en cada uno de sus ámbitos. Sin olvidarnos, tampoco, de los informes sectoriales. Pero lo más importante, desde una perspectiva del «urbanismo de las cosas concretas» (al decir de Manuel de Solà-Morales), es que hay un vacío legal sobre la forma de la ciudad; tanto como capital de su concejo como de capital de Asturias.

El DP que aquí se analiza está incardinado en la revisión del PGOU2006 (2), de ahí que lo que se busca, en primera instancia, es un documento para detectar problemas, apuntar soluciones y ser debatido públicamente. Pero, para ello, hay que disponer de todo el «material» necesario para conformar el futuro plan, lo cual va más allá de lo que preceptúa el artículo 242 del ROTU.

### 1. Evaluación ambiental

Este DP debe contar con el Documento Inicial Estratégico (DIE) según la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA 2013), cuyos artículos 17 a 28 regulan las evaluaciones ambientales estratégicas ordinarias.

### 2. Documento de Prioridades (DP)

Del artículo 78.2 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo (TROU) (3) se desprende la concepción del DP como un plan estratégico municipal para cuestiones urbanísticas.

En contraste, en el reglamento de desarrollo del TROTU (ROTU, artículo 242), se concreta más como un clásico Avance de Planeamiento (artículo 125 del Reglamento de Planeamiento de 1978).

### 3. Proyectos de capitalidad

Aunque, lógicamente, no están previstos en la normativa regional vigente, se consideraron imprescindibles; en primer lugar, por su carácter jurídico desde lo físico; en segundo, porque a la hora de intervenir se diagnóstica y, a la vez, se señalan las áreas de oportunidad que la ciudad ha generado; en tercer lugar, por proponerlos por lo general sobre terrenos baldíos (*terrain vague*) que la ciudad ha ido generando a lo largo de la historia; y, por último, por tratarse de proyectos sustantivos para la capital y consecuentemente estratégicos.

El DP, la evaluación ambiental y los proyectos urbanos son documentos de síntesis, de miradas superpuestas sobre el PGOU2006 que se trata de revisar, que conforman el plan municipal, desde el estado de derecho y de hecho, con una clara orientación propositiva. Dirigido a la información pública lo suficientemente desarrollado para que las sugerencias, observaciones e informes sectoriales, emanadas del proceso de exposición, pongan en claro cuáles son las cuestiones conflictivas del Plan, evitando «sorpresas» en el posterior Documento de Aprobación Inicial (DAI). En cualquier caso, se trata de definir *las prioridades del modelo de la futura ordenación*, en el marco del proceso de revisión del PGOU2006 vigente, concretadas en tres partes claramente diferenciadas y en el marco de un planteamiento general: primera, los «objetivos del PGO y su congruencia con los instrumentos supramunicipales»; segunda, «modelo territorial propuesto y esquema de ordenación»; y tercera, «proyectos de capitalidad». El proceso ha de ser un *flash-back* y *feedback* continuo, procurando involucrar a la sociedad y a las administraciones concernidas.

En definitiva, el DP de Oviedo trata de ser un documento «sintético y operativo», conformado según el modelo de los antiguos Avances de Planeamiento, donde se formulaban los «criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento», de modo que, dados a conocer en el Boletín Oficial de la Provincia y en la prensa de mayor circulación, corporaciones, asociaciones y particulares pudiesen sugerir alternativas. En el caso que nos ocupa se asumieron tales presupuestos, al amparo de los vigentes artículos 33 y 224 del ROTU, que complementan el artículo 242 del ROTU (4) .

## II. Los objetivos del plan y su congruencia con los instrumentos supramunicipales

Nunca se parte de cero. Se dispone de varias bases, desde las Directrices Regionales de Ordenación Territorial (DROT1991) hasta el plan vigente. Se revisa el plan desde el estado de derecho (cambio del marco jurídico) y del de hecho (las dos crisis económicas desde la aprobación del plan y la topografía han dejado en el aire áreas a desarrollar del plan). Además, se debe abordar el futuro de zonas en desuso o poco funcionales, problemas específicos en determinadas áreas del concejo (como los suelos productivos) y detectar los problemas y ordenar las zonas de crecimiento de ciudad que no se han desarrollado por razones múltiples (unidades de gestión y sectores urbanizables). De lo que trata, en definitiva, es de cómo los objetivos de la revisión de los planes generales tienen que explicar que cumplen los objetivos de rango superior (leyes, planes supramunicipales y políticas sectoriales) y también tienen que dejar claro que forman parte de sus desarrollos (cumpliendo los objetivos que vienen desde abajo). En definitiva, que se cumplen los objetivos generales y particulares.

### 1. Los objetivos desde las leyes, planes supramunicipales y políticas sectoriales

Corresponde determinar los objetivos desde la jerarquía a la que hacen referencia las leyes del suelo, planes supramunicipales y sectoriales. Muchas veces tal jerarquía solo responde a la escala del ámbito de intervención: estatal, regional y municipal. Veámoslo desde las tres instancias.

## A. Administración Estatal

La ley estatal, políticas sectoriales y planes específicos supramunicipales. Es evidente que las leyes, las políticas sectoriales y los planes específicos se «superponen» a los planes municipales. Pero, por lo general, son «principios» (*a posteriori*) que adquieren su verdadera dimensión, en muchos casos, cuando se quieren implementar.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que, más allá de los ámbitos competenciales —desde la práctica urbanística- lo que nunca queda claro es cómo se espacializa la jerarquía de los objetivos; lo que lleva, en muchos casos, a una cuestión no menor: los planes no se pueden reglar de manera total; hay una parte discrecional, mayor de la que se considera desde el derecho.

Es preciso reparar también en que, en muchos casos, se están comparando planes con proyectos. O, dicho de otro modo, la incertidumbre de los planes con la seguridad de los proyectos. Es el caso de los sectoriales, donde es frecuente que no son tanto sus objetivos los que afectan a los planes municipales, sino sus ámbitos y su temática; es decir, que incidan mediante afecciones o con limitaciones físicas y geográficas (por su componente de policía). Incidencia que rara vez se atiene a los límites municipales.

## B. Administración Autonómica

El marco normativo es el Texto Refundido de la ley del suelo autonómica (TROU 2004) y su reglamento (ROTU). Uno de los problemas que tienen las legislaciones autonómicas es que sus ámbitos de actuación (con origen en la división municipal de 1833) son poco operativos y, en muchos casos, producen efectos contraproducentes o equívocos. A modo de ejemplo: es necesario que los suelos no urbanizables se aborden desde la «región natural» (si coincide con la administrativa, mejor, pero la mirada debería ser transmunicipal).

La reiteración de leyes no ayuda, más bien lo contrario. Existe una burbuja de leyes del suelo y normativas que, en muchos casos, son contradictorias, ambivalentes y, en último extremo, son los tribunales los que dilucidan los ámbitos competenciales de las tres administraciones. Y, en cualquier caso, la burocracia aumenta considerablemente.

En la mayoría de los casos las leyes (y por ende los planes y sectoriales supramunicipales) no contemplan que el tan traído «modelo territorial» brilla por su ausencia. Cada sectorial se ocupa de su ámbito competencial y se superpone a cualquier legislación municipal para cumplir sus propios objetivos, sin analizar o valorar los estragos o el efecto dominó que pueda generar. En el caso de Oviedo, no se sabe lo que corresponde al concejo o a la capital.

Por otra parte, a pesar de la existencia de leyes autonómicas, se suelen reproducir los mismos contenidos en las diversas comunidades, cuando en realidad nada tienen que ver unas y otras (los concejos de la fachada cantábrica y las dos Castillas, por ejemplo). Los modelos territoriales han venido a cubrir estas deficiencias: ¿Por qué Asturias tiene que reproducir un modelo de asentamientos mesetario? Esto obliga a los planes asturianos, sin encontrarse en la ilegalidad, a interpretaciones que coloquialmente podríamos denominar «ingeniería jurídica»; con lo que esto comporta en un proceso abierto (y por capas) como son los planes urbanísticos.

## C. Administración Local

La política urbanística. El PGOU2006 de Oviedo es deudor de un plan redactado en 1986 y revisado dos veces (en 1999 y 2006), que parecía pretender captar todo el crecimiento de la región mediante la previsión de 60.000 viviendas para 120.000 habitantes en 25 años. Es un ejemplo más de la competencia entre concejos; en este caso la capital quiere captar toda la demanda de viviendas en Asturias. Se quiere resucitar el papel de la Diputación de la provincia Oviedo y que cubra todo el ámbito regional.

Los objetivos, ya sean generales o parciales, no dejan de estar impregnados de las leyes y políticas

generales: son reiterativos y poco aclaran para entender las propuestas del plan vigente. La única aportación cierta son los procesos de participación ciudadana (a fecha de hoy sin concretar en el caso que nos ocupa), principalmente por cuestiones ideológicas. Pero ¿en que participa la sociedad? Por lo general se centra en sus intereses particulares, abandonando el interés común o social. Y esto sale a la luz desde la primera información pública, en este caso con el DP y documentos anexos.

## 2. Los objetivos, desde el diagnóstico, para conseguir sintetizarlos y hacerlos operativos

Se podría decir que son objetivos que vienen desde abajo. Se conforman, en el caso que nos ocupa, desde tres procesos y en paralelo: Estudios Específicos, análisis DAFO y la puesta en común mediante los objetivos que conllevan las leyes, planes y políticas sectoriales.

### A. Estudios específicos

Se han realizado una serie de estudios, en diversas materias, que suponen la base del trabajo del planeamiento y se concretan documentalmente en los correspondientes anejos al DP. Están redactados con una mirada propositiva, no académica. Son seis y hacen referencia a la historia urbana, estudio del planeamiento, diagnóstico ambiental y cultural, socio-economía y vivienda, movilidad y dotaciones y urbanismo de género. Se consideran aquí los tres más importantes:

- El valor patrimonial tanto de lo natural como de lo cultural está en el centro de los planes y en Oviedo especialmente (el valor del Pre-Románico y Camino de Santiago se justifica por su propia impronta). Y esta política debe tenerse en cuenta en todo el plan; es la base.
- El concejo dispone tanto de espacio urbano como rural, pero también de un espacio periurbano de considerable entidad. Es significativo el peso del suelo no urbanizable, que en los últimos tiempos está adquiriendo valor por sí mismo, desde el punto de vista de su capacidad agroalimentaria (la agricultura periurbana para abastecimiento de la ciudad). Aunque nos estemos centrando en la capitalidad de Oviedo, hay que resaltar el potencial de estos espacios periurbanos como instrumento para combatir la huella de carbono o el cambio climático (desde su escala). Lo que no impide recordar que debería abordarse desde un ámbito regional y no municipal.
- La historia urbana permite entender la ciudad y capital como un conglomerado de la suma y superposición de ciudades a lo largo de la historia (palimpsesto): eclesiástica, regia, administrativa, universitaria, cultural,... Lo que ayudará a detectar los conflictos entre ellas, que se concretan en determinadas áreas de la ciudad. Será en esas áreas donde se actuará con proyectos de capitalidad, abordándolas como áreas de oportunidad.

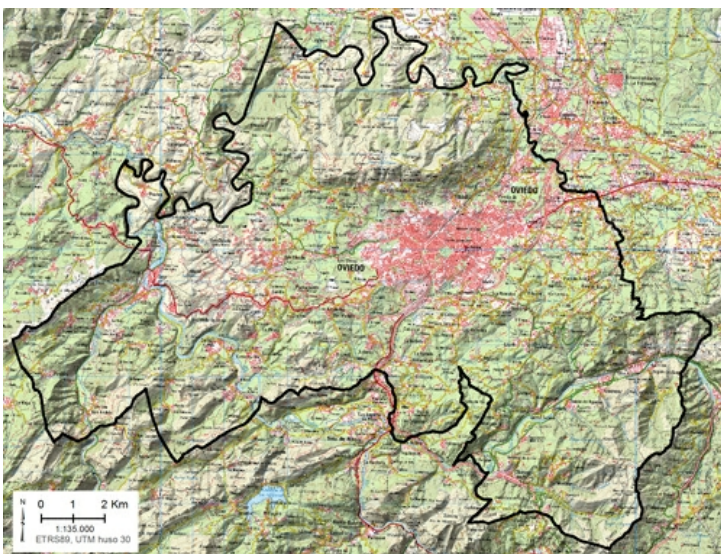


Fig. 1. La demarcación municipal objeto del Documento de Prioridades (Oviedo). Fuente: Elaboración propia a partir del MTN50 ráster del Instituto Geográfico Nacional.

## B. Evaluación estratégica integrada (DAFO)

Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades. Claves Estructurales y Coyunturales. Se trata de llevar los resultados de los estudios específicos a un espacio de contraste y de puesta en valor, teniendo en cuenta los objetivos generales derivados de las leyes, los planes sectoriales y los supramunicipales. Se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- Las Fortalezas y las Oportunidades. Claves Estructurales. Son los escenarios donde se dilucida el futuro de la ciudad capital, más que la del concejo. Porque en el concejo, además de ubicarse la industria expulsada de la ciudad, se localizan los núcleos rurales (aldeas) y unos suelos con una capacidad agroalimentaria que ni el TROTU y ni el ROTU tienen en consideración.
- Las Debilidades y Amenazas. Claves Coyunturales. Es la cara contraria a la capitalidad. Son todas y cada una de las dificultades para hacer unos territorios funcionales por la maraña competencial, más allá de la falta de planificación histórica de todos aquellos territorios que no se consideraban parte de la ciudad.
- En la conjunción de ambas se encuentran los futuros escenarios del plan, de ahí que desde la capital se podrá hablar de los ámbitos supramunicipales a los cuales sirve: *Área Metropolitana Central de Asturias (AMCA) en la Ciudad Región (C-R)*.

## C. Objetivos operativos

Que se harán operativos con su carácter estratégico y proyectual. Nunca de una manera acumulativa, sino más bien en una superposición (en paralelo) y proceso continuado. Tres son los grandes objetivos, tanto para el concejo como para la ciudad.

- 1. La ciudadpreservacionista.** Entendida como ciudad y concejo sostenibles. La consolidación de lo existente como si la ciudad, en su totalidad, fuese patrimonio cultural (la ciudad no crece, se actúa por rehabilitación, renovación y regeneración, de manera sostenible).
- 2. La ciudadproductiva:** Apoyando los desarrollos endógenos. Poniendo en valor los sectores agroalimentarios e industriales del concejo y los servicios de capitalidad. Y, de igual manera, los desarrollos residenciales y/o dotacionales.
- 3. La ciudadcompacta.** Una ciudad compacta mediante políticas de mezcla de usos, pero, a su vez, inteligible. Serán los paisajes culturales los que guíen al plan como imagen del medio rural y urbano de la ciudad.

En resumen, y como señala Oriol Bohigas (2004): «una ciudad debe ser polifuncional, compacta y legible».

## 3. Las alternativas: la concreción de los objetivos

Se plantean los escenarios —genéricamente denominados «Alternativas» en los estudios ambientales — de una manera muy descriptiva puesto que no es el caso reproducir los contenidos del DP en este texto. Básicamente los objetivos, pasados por el filtro de los fines y medios y desde el PGOU2006, para el análisis comparativo y la selección de la propuesta de alternativa más favorable para el concejo. De manera resumida:

- **Alternativa 0:** Se trata del planeamiento que actualmente rige el concejo. Implicaría la no ejecución, pero carece de sentido puesto que es necesaria una actualización del PGO (modificaciones puntuales, desarrollo del planeamiento general, etc.). El paso del tiempo

conlleva, además de una reordenación y actualización documental, unos planteamientos más acordes con el presente y el futuro esperable.

— **Alternativa 1:** Paradójicamente, aumenta los aprovechamientos de la alternativa 0, a pesar de consumir menos suelo, debido a su planteamiento de una mayor cesión de zonas verdes públicas frente a las zonas verdes privadas propias de las urbanizaciones unifamiliares. No obstante, parece que arroja unas cifras más abultadas que el resto, quizás excesivas ante las expectativas a corto y medio plazo.

— **Alternativa 2:** Se queda en un punto menos agresivo que las otras dos alternativas; así, si bien resulta menos intensiva que la alternativa 1, aún presenta capacidad de crecimiento. En cierto modo, se mantiene preservacionista sin huir de capacidad de desarrollo: desclasifica suelos que presenten problemas legales o materiales para su desarrollo, reordena y redefine los ámbitos restantes para mantener aprovechamientos, permite excluir del proceso transformador parte de los suelos y compacta edificabilidad. Por ello se considera la más adecuada y, en consecuencia, es la propuesta por el DP.

— **Alternativa 3:** A todos los efectos es la más preservacionista; sin embargo, su condición próxima a una «ciudad acabada» conlleva dificultad para poder implantar nuevas dotaciones y, a su vez, éstas dependerían exclusivamente de los presupuestos generales.

Pero la revisión del PGOU2006 no puede ser óbice para que se tenga en cuenta que, si lo importante es la sostenibilidad económica, social y ambiental, donde está más presente es en el suelo no urbanizable: sobre todo por la consideración por parte del TROTU y el ROTU de las aldeas como núcleos rurales. Como se puede apreciar, estas consideraciones trascienden a la revisión del plan y, por tanto, entran de lleno en las leyes y reglamentos del suelo (a revisar o anular). Y es en los planes, como el que nos ocupa, donde se hace más presente la necesidad de tratamiento desde el ámbito regional.

### III. Modelo territorial y esquema de ordenación

Es en la fase previa, en el DP y los documentos que lo acompañan, donde se prefigura el modelo territorial («estantería») del plan. Pero hay que dejar constancia de que el modelo territorial está prefijado; porque está presente en las propias leyes del suelo y en las DROT. De tal modo que se trata más bien de justificar que no se altera el modelo previo y no se crea un modelo *ex novo*. Y este es un caso en el que se tienen tres miradas superpuestas: concejo, ciudad y capital. Pero las leyes solo llegan a la primera, de tal manera que el «modelo territorial propuesto» viene dado, sobre todo por el plan vigente, con las modificaciones legales (actualización) pertinentes en el proceso de revisión. Y a ello hay que adaptarse. Se describe de manera resumida:

#### 1. El esquema de la estructura general y orgánica del territorio

Son los elementos vertebradores (estructurales y estructurantes) del plan, vigente y futuro. Son las determinaciones y contenidos de los artículos 130 y 131 del ROTU, de los que interesa dejar constancia sobre los usos en el territorio y sus «relaciones funcionales», así como de las dotaciones urbanísticas; como estructura general y orgánica del territorio (sistemas generales). Porque en cualquier plan, y más en los concejos asturianos, pesa más el territorio que su medio urbano. De ahí que la mezcla de los sistemas generales y territoriales sea una evidencia y una necesidad. Siguiendo el orden del artículo 242 del ROTU:

#### A. Usos en el territorio y sus relaciones funcionales

En los planes de Asturias la dualidad urbano-rural siempre está presente: lo que no es urbano es rural. Y, entremedias, están los núcleos rurales. Algo que por otro lado sirve para poco, porque el problema de los territorios asturianos se encuentra en aquellos suelos que no se sabe si son

periurbanos o rural-urbanos (solo como ejemplo hay que resaltar la multitud de aldeas, caserías, villas, lugares y otras entidades de población: unas siete mil). Veamos cómo la ley los diferencia:

**1. El ámbito territorial.** Oviedo es más que la propia ciudad de Oviedo. La idea de la provincia histórica de Oviedo, en la región asturiana, está presente en la memoria colectiva (todavía no se ha adaptado la delimitación de 1833, como intento liberal, de modernizar los territorios). Es más, actualmente se configura como capital regional, nodo central de su comarca y de un área metropolitana polinuclear que, por un lado está en formación (más allá de su condición funcional y simbólica) y, por otro, tiene cierta polarización de los núcleos principales (cabe citar que entre Gijón y Oviedo se agrupa en torno a la mitad de la población de Asturias). Con ello, Oviedo «desde sus tres ámbitos» no puede replantearse —ordenar— su territorio ciñéndose a sus límites municipales; de hecho, uno de los espacios de mayor movimiento de personas de la región es el centro comercial Intu Asturias, en el concejo de Siero pero a menos de 100 metros del límite del término municipal de Oviedo.

**2. El medio urbano.** La ciudad de Oviedo ya es por sí misma un centro urbano regional; es la capital. Sin embargo, simultáneamente es una ciudad hasta cierto punto descentralizada, donde los barrios cuentan con un grado bastante elevado de «autonomía», al haberse provisto de un volumen más que razonable de equipamientos y actividades comerciales. Desde las *prioridades del modelo de ordenación futura* que debe fijar el DP, se opta por seguir reforzando esta doble óptica: que Oviedo sea el centro urbano referente y, al mismo tiempo, cada distrito (con sus barrios), cuente con su propia centralidad. Los barrios del centro son el mayor polo de gravedad tanto urbana como territorial, pues aglutina gran parte de la administración regional, universidad, oficinas, comercios (centros comerciales incluidos), centros hoteleros y hosteleros, aparcamientos públicos, etc. Los otros grandes nodos se relacionan fundamentalmente con grandes equipamientos (sistemas generales), tales como los distintos campus universitarios, el Hospital Universitario Central de Asturias (HUCA), el estadio de fútbol, grandes parques, centros comerciales (Los Prados...), etc. Como se puede colegir, hace falta abordar la ordenación territorial y urbana de manera conjunta. La región no puede ser considerada como la suma de los concejos (Diputación), sino de Comunidad Autónoma. Aunque estén presentes ambas en el Gobierno Regional.

## B. Sistemas generales

Las dotaciones urbanísticas y los sistemas generales. Las dotaciones urbanísticas (artículo 10 del ROTU) son: vías de comunicación, equipamientos, servicios urbanos y zonas verdes y espacios libres. Pero ni el ROTU ni en la ley a la que reglamente se hace mención a lo que representa la capitalidad, tanto del concejo como de la región. Lo que dificulta, como es obvio, la consideración y separación de los sistemas territoriales y sistemas generales cuando son dotaciones urbanísticas públicas al servicio de toda la población. De igual manera, los sistemas locales cuando son dotaciones públicas o privadas al servicio de un ámbito concreto (barrios) de ordenación (5) .

**1. Las vías públicas de comunicación.** De doble naturaleza: territorial y urbana. Por la complejidad de los territorios cuesta diferenciar los sistemas territoriales, generales y locales. Pero es evidente que las redes viarias son las conformantes de una estructura territorial que trasciende al concejo. Porque la prestación de sus servicios es municipal, aunque los núcleos rurales solo pueden ser atendidos desde una visión territorial. Algo que también afecta a los planes municipales. En definitiva, son los sistemas que estructuran en red al conjunto de los núcleos (ciudades, villa, pueblos y aldeas) y, superpuestos a ellos, aparecen las delimitaciones municipales (agrupación de parroquias).

**2. Los equipamientos.** Es en ellos donde se hacen más presentes los vacíos para dilucidar los

de rango regional. Su condición de capitalidad ha dejado a Oviedo bien dotado en lo que son equipamientos, más allá de algunas cuestiones puntuales a resolver y, dada la dimensión de muchos ellos, han solido recaer en instituciones distintas al Ayuntamiento. Como ejemplo, una de las cuestiones más relevantes pasa por decidir si, con planteamientos como los presentes en la Revisión Parcial del PGOU2006 de un área denominada «el Cristo» donde se situaban varios servicios hospitalarios que han sido trasladados a otra parte de la ciudad, pueden instalarse centros universitarios derivados de un nuevo modelo espacial. Manejar tres sistemas de dotaciones (municipal, de capitalidad y regional) hace muy difícil ordenarlos y, sobre todo, gestionarlos; además de hacer que las tres administraciones actúen de manera concertada.

**3. Las zonas verdes y los espacios libres.** Oviedo dispone de amplias superficies de zonas verdes y espacios libres, pero tienen el mismo problema que los equipamientos: dónde acaban los sistemas territoriales, para pasar a sistemas generales y locales. Todas las delimitaciones son imprecisas y salen del ámbito prefijado, el municipal.

Ahora bien, esta «estantería», en el proceso de conformación del plan, mostrará lo que entrañan las indeterminaciones, equívocos y vacíos en los sistemas generales y su posible adquisición por expropiación (o adscritos a unidades de gestión). Por otro lado, en ningún caso hay que renunciar a la propiedad pública de las áreas de oportunidad que ha ido generando la ciudad y que en el caso de Oviedo son abundantes por ser la capital.

## 2. El esquema de la clasificación y calificación del suelo

La normativa legal establece que en esta fase del DP se aporte un esquema, que es el objeto central de los contenidos del DP y tiene que ser debatido para evitar sorpresas en las fases posteriores del plan. Es indudable que este punto es el fundamental (sustantivo) de un DP y el que genera diferentes tipos de debates (anteriores al plan y sin carácter normativo) entre los intereses privados y públicos, entre lo urbano y lo rural, lo municipal y lo regional... Es evidente que hay que contar con la ordenación del plan vigente, esto es, clasificación y calificación del suelo (el margen de cambios está más limitado en los suelos urbanos que en el resto), y centrarse en aquellos aspectos que se modifican, complementan o suprimen. Veamos:

### A. Suelos urbanos y urbanizables

No se propone clasificar nuevos suelos. Se cuenta con los suelos urbanizados y a urbanizar del PGOU2006 que tienen capacidad para acoger los crecimientos futuros de la ciudad. Hay que recordar que el plan vigente tiene previstos suelos para 60.000 viviendas (con ocupación de dos personas como media), de las cuales se han realizado 24.000 y, por tanto, quedan suelos vacantes para 36.000. Pero, por otra parte y paradójicamente, el crecimiento de Oviedo va dirigido hacia el nordeste, donde existe un continuo urbano con el barrio de Lugones (del concejo de Siero) y se podría necesitar suelo en pocos años en esta zona. [Otro argumento más con respecto a la entelequia de las delimitaciones municipales: la ciudad crece al margen de los límites municipales].

**1. El suelo urbano.** No necesita ser ampliado. Más allá del carácter jurídico alcanzado por algunos suelos, en el proceso de desarrollo del plan vigente, que se incorporará automáticamente al mismo. Los suelos urbanos están relativamente claros, tanto los consolidados como los no consolidados. Otra cosa es que sea necesario ajustar determinadas unidades de gestión, por problemas de delimitación, aprovechamientos, topografía...

Los suelos urbanos deben ser colmatados; hay que evitar la dispersión. Es evidente que los suelos urbanos y sus aprovechamientos, tienen la necesidad de cumplir ciertas determinaciones, por escala, ubicación y aprovechamiento.

Asimismo, en el proceso de revisión se constata, por cuestiones de sostenibilidad, la necesidad de proponer una nueva tipología edificatoria que ni es unifamiliar ni abierta. Se pasa de la tipología



edificatoria de vivienda unifamiliar (para eso están los núcleos rurales, que han perdido su carácter de aldea), a lo que denominamos como Casona Asturiana (planta cuadrada, con tres alturas y dos viviendas por planta, en una parcela proindiviso).

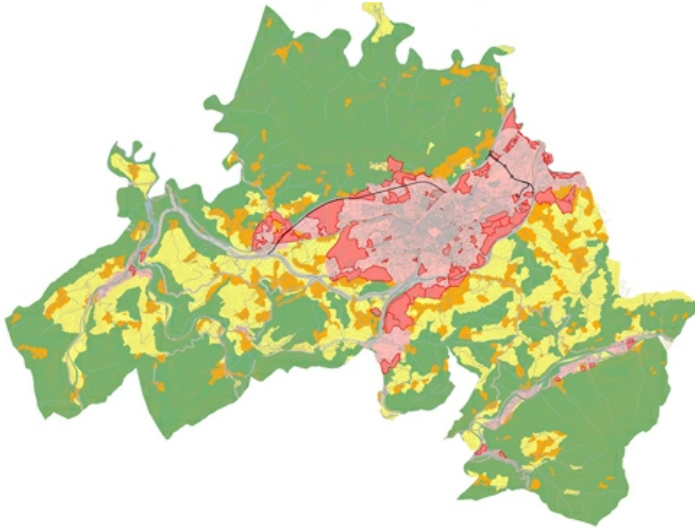


Figura 2. Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) 2006. Áreas sin desarrollar en rojo. Fuente. Elaboración propia.

**2. Los suelos urbanizables.** No hay necesidad de aumentarlos. Son los que proceden del plan vigente (sectores urbanizables) que, por diferentes razones, no se han desarrollado.

En su concepción, los suelos urbanizables vigentes son los que cubren los suelos vacantes hasta las rondas (murallas virtuales). Es evidente que algunos planes (sectorizados o no) no se han desarrollado por razones múltiples: accesibilidad, topografía, inundabilidad, patrimonio... Es decir, por afecciones y limitaciones de todo tipo. Es el caso de los suelos estratégicos que actúan de enlace entre partes urbanas: Colloto (este), Manjoya (sur) San Claudio (oeste); porque el límite del norte es el Naranco.

Son los suelos urbanizables sectorizados y prioritarios los más significativos, por sus características básicas, que nacieron para solucionar el problema de la vivienda en el período de la burbuja inmobiliaria y que con la crisis han quedado sin desarrollar. El futuro plan tiene que justificar si se mantienen (y en qué condiciones) o se desclasifican todos o alguno de ellos.

En definitiva: desde una perspectiva legal y estratégica, los suelos urbanizables se conciben como grandes unidades de actuación donde se puede repartir cargas y beneficios sin ningún impedimento; además, con la posibilidad de adscribirles partes de los sistemas generales. Lo que no impide una revisión en profundidad.

### **B. Núcleos Rurales (NR)**

Pueden definirse, de manera breve, como «espacios residenciales asimilables a lo que popularmente se asociaría a pueblos y aldeas» (6) . Desde el punto de vista urbanístico, son una categoría de suelo no urbanizable objeto de ocupación principalmente residencial. Aunque representan a poca población, son los propietarios de las parcelas de núcleos rurales quienes plantean el mayor número de sugerencias y observaciones en la información pública de los DP. De ahí que haya que evitar sorpresas desde el primer momento.

El ROTU, posterior a la aprobación del plan vigente de Oviedo, señala que, a efectos de su delimitación, los NR deberán contar con un mínimo de cinco viviendas, establece la parcela mínima edificable en 1.000 m<sup>2</sup> y un máximo de 300 m<sup>2</sup> construidos. Se trata de una realidad compleja (tanto desde el punto de vista morfológico como funcional) que abarca tipos de poblamiento muy variados y

ricos, que los planes tienen que interpretar desde el marco que la ley le otorga, que es muy discrecional.

En Oviedo hay 125 NR de diferentes características. Unos están en el ámbito periurbano y otros en el medio rural (separación que solo se puede entender desde el ámbito regional). Representan una importante dimensión en relación con la proporción del suelo rural no edificado con respecto a los suelos urbanos y urbanizables. Se presentan a continuación varias casuísticas derivadas de la situación actual (PGOU2006) y teniendo presentes los nuevos criterios que aporta el DP (desarrollo local, más allá de su paisaje), analizadas en dicho documento por Ramón J.L. Fernández-Rañada Menéndez de Luarca. Entre otros se pueden entresacar los siguientes tipos:

**1. Los núcleos dispersos.** En numerosas ocasiones se aprecian en los núcleos dispersos zonas anexas edificadas con viviendas unifamiliares construidas posteriormente a la entrada en vigor de la ley del suelo de 1956 que, en ocasiones, podrían no adecuarse en puridad a los criterios señalados en el artículo 308 del ROTU: «asentamientos consolidados de población, de carácter rural y tradicional». En el caso de parcelas al límite de núcleos de gran dimensión podría dejarse parte del terreno de las parcelas incluido en el interior del núcleo rural, excluyéndose la parte que ya a día de hoy no podría ser edificada.

**2. Los núcleos y los terrenos de calidad agraria.** El suelo desarrollable de los terrenos de calidad agraria notable, que ocupan una proporción muy reducida del suelo del concejo, en relación con la delimitación y dimensionamiento de los núcleos rurales. Para ello será necesaria la revisión mediante un análisis agrológico cuidadoso del suelo rural.

**3. Los núcleos y sus características geográficas.** En los casos en que el poblamiento que da pie a la delimitación de un núcleo rural mantiene una relación clara con las características geográficas de la zona en que se enclava, esta relación debe de ser en la medida de lo posible conservada y potenciada.

**4. Los núcleos y su paisaje.** Cuando el poblamiento finaliza en caminos de borde con vistas panorámicas de interés hacia el exterior éstas deberían, en la medida de lo posible, ser preservadas, bien mediante la consideración del camino como límite del Núcleo Rural, bien mediante la utilización de recursos de diseño que compatibilicen cierto nivel de edificación con la preservación de una parte razonable de las vistas.

**5. Los núcleos y los cementerios, capillas o casas rectorales.** En los casos de existencia de cementerios, capillas o casas rectorales que estén situados en el exterior del poblamiento, con una separación visualmente perceptible, esta situación debería ser mantenida por la delimitación del núcleo rural. Lo mismo vale para el caso de casonas-palacio u otros elementos significativos similares. En los casos en que no se produce la adecuada integración visual podrían realizarse las correcciones pertinentes.

**6. Los núcleos y los desarrollos en relación con carreteras.** En los pueblos próximos a o atravesados por pistas, carreteras locales o comarcales debe valorarse la conveniencia de detener su extensión futura a lo largo de las mismas. Cuando la mayor parte de un poblamiento se encuentra situado en uno de los lados de una de esas carreteras y con solo un reducido número de viviendas en la otra margen debe estudiarse la conveniencia o no de que el crecimiento continúe al mismo lado sin cruzar la carretera.

**7. Los núcleos y los desarrollos en cordón.** En ocasiones los pueblos se han desarrollado históricamente a lo largo de uno o dos lados de un camino o carretera mientras que, más frecuentemente, existen agrupaciones de viviendas inicialmente separadas que recientemente han tendido a unirse mediante su crecimiento a través de una carretera de conexión.

**8. Los núcleos y las pendientes.** Otro problema, en ocasiones muy agudo, es el de la

limitación de la edificación en función de la pendiente que como máximo deba tener un terreno para poder ser considerado como edificable. En las zonas de topografía favorable, y salvo casos en que la ausencia de suelo alternativo lo exija, deberían valorarse las posibilidades edificatorias de los terrenos con pendientes superiores al 30 o 35% o, idealmente, al 25%. En algunas zonas concretas pueden ocasionalmente tomarse límites menos estrictos.

**9. Los núcleos históricos.** Existen en el concejo un número de poblamientos con existencia histórica, denominación y nomenclatura catastral y en cuyo interior hay edificaciones anteriores al año 1880, pero que no están categorizados como núcleos rurales por el planeamiento vigente como consecuencia de contar con menos de cinco edificaciones, lo que incumpliría lo previsto en el artículo 146 del ROTU. Se considera conveniente configurarlos como un tipo especial de agrupación rural, sin posibilidad de edificar nuevas viviendas, pero aplicándoseles en lo demás una norma congruente con la de los Núcleos Rurales y que cumpla exactamente con el ordenamiento urbanístico regional.

En definitiva, y como se puede apreciar, los intereses generales (sostenibilidad) entran en conflicto con los intereses particulares (dispersión). De ahí que sea necesario que el DP haga una propuesta inicial sintética y que se pueda canalizar mediante las sugerencias y observaciones e informes sectoriales. Es un cribado necesario para llegar al Documento de Aprobación Inicial (DAI) con ciertas garantías. Y nos reiteramos en que el conjunto de todos los documentos hay que entenderlo bajo el formato de un Avance de Planeamiento.

### C. Suelos no urbanizables diferentes de núcleo rural

Se sientan las bases en el DP. La revalorización de estos suelos está muy presente entre los objetivos del plan. Este apartado presta atención particular a los suelos no urbanizables, aplicando con criterios bien fundados las reglas que establece el ROTU. Según su artículo 303.1: «Constituirán suelo no urbanizable los terrenos que deban preservarse del proceso urbanizador [...]. Esa protección podrá derivarse, entre otras posibilidades, de los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales de los citados terrenos, de los riesgos naturales que en ellos concurren, de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público [art. 115.1.a) TROTU]». Se presentan a continuación las principales consideraciones sobre los suelos no urbanizables de especial protección y suelos no urbanizables de interés, expuestas en el DP de Oviedo por Emilio Rico Rico, biólogo (Taller de Estudios del Medio Ambiente, S.L).

**1. Los suelos no urbanizables de especial protección.** Quedan aquí encuadrados, los delimitados en los espacios naturales protegidos en el concejo (Reserva Natural Parcial de Las Caldas, ZEC de los meandros del Nora, ZEC del río Nalón, y ZEC del Río Trubia, que cuentan con su correspondiente instrumento de gestión). A estos espacios hay que añadir la zona de especial protección vinculada al afloramiento de aguas termales de Las Caldas, como uno más entre los que cuentan con un perímetro ya delimitado y que la revisión de este PGO ha de reflejar. Además, por motivos de interés faunístico, se incluyen los ríos en general, el hábitat acuático y las riberas, por ser los principales corredores continuos para una larga serie de especies animales. Del resto, el área crítica de alimoche y las localizaciones de zonas de nidificación de esta especie (alimoche) y de halcón, que suelen anidar cada año en acantilados rocosos. Algunos se repiten en la misma localidad, pero otras veces pueden cambiar la zona de anidación, con lo que el acantilado utilizado un año puede no tener razón que avale ser SNU-EP al año siguiente, y a la inversa. También las mejores masas forestales autóctonas, las grandes masas arbóreas y otras zonas que conserven elevada naturalidad. Normalmente la aplicación de las reglas establecidas para la vegetación y el paisaje en estas zonas ya deberían estar calificadas con una protección suficiente para que a su vez quedase protegida la fauna que las habita.

**2. Los suelos no urbanizables de interés.** Amplia clase de esta categoría, que rodea la

mayoría de los pueblos y aldeas del concejo de Oviedo. Respecto a los terrenos de alta capacidad de uso agrícola, se pueden clasificar de especial interés todos aquéllos que presentan muy alta capacidad de uso —clase A— (sin limitaciones para la implantación de la mayoría de cultivos) y alta capacidad de uso —clase B— (con alguna limitación para la implantación de algún cultivo o tecnología agraria, que necesiten mayores insumos, como por ejemplo riego, fertilización, defensas contra la erosión, enmiendas, drenaje parcial...). De estos terrenos, los que sean contiguos de otros de las mismas clases, de manera que se puedan obtener importantes extensiones continuas dedicadas al cultivo, se estudiará su consideración como suelos protegidos. Esto es así porque la existencia de zonas amplias que se puedan dedicar al cultivo y puedan conformar parcelas grandes dónde aplicar diferentes rotaciones de cultivo es un bien escaso en el entorno del PGO.

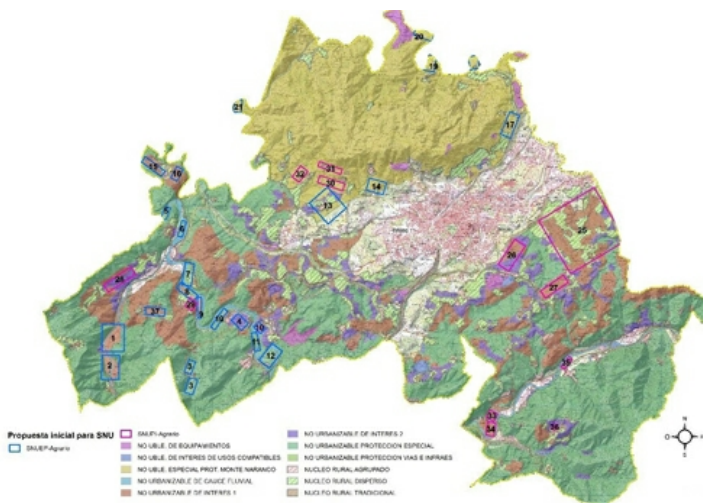


Figura 3. Imagen de la propuesta inicial para el suelo no urbanizable. Fuente: Emilio Rico Rico (Taller de Estudios del Medio Ambiente, S.L.)

Siguiendo la figura 3 se pueden señalar como buenos ejemplos para el suelo no urbanizable de especial protección los identificados con los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 a 24, 37. Y para el Suelo No Urbanizable de Interés, los señalados con los números: 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36. Todo ello sin menoscabo de otros lugares que no tienen suficiente entidad para ser mostrados a esta escala.

#### IV. Proyectos de capitalidad

La «ciudad capital» hay que proyectarla e incardinarla en el futuro PGO, entre otras razones porque no hay constancia de las determinaciones de «las capitales» en las leyes del suelo. Se han ido construyendo mediante proyectos sectoriales (diferentes ministerios y departamentos regionales). Porque, aunque el plan general integra todo lo que afecta a la ciudad y su concejo, no llega a cubrir las necesidades internas de la capital (presentes y futuras). Si bien el PGO encuentra sus límites geográficos en el municipio y jurídicamente en la legislación del suelo, sectoriales y planeamiento supramunicipal, las demandas desde y sobre la capital no atienden a límites, salvo los de la provincia y región (coincidentes en este caso, pero una de carácter local y la otra autonómica). Además, dificulta la falta de concreción del modelo económico. Por lo tanto, hay que encajar las demandas desde dentro y desde fuera y es en los «lugares centrales, estratégicos y accesibles» donde se puedan conjugar ambos objetivos. Esos lugares son las «áreas de oportunidad» que la ciudad ha ido generando a lo largo de su historia y que actualmente, por lo general, se encuentran sin uso o están necesitadas de una intervención de reforma, rehabilitación o regeneración, incluyendo en algunos casos la reconducción de tendencias espontáneas. Es en este contexto donde los proyectos urbanos (capitalidad) complementarios al plan tienen que jugar un papel no sólo ordenador sino también

proactivo, coadyuvando a la construcción del Oviedo del siglo XXI.

## 1. La disciplina de los Proyectos urbanos

Entendemos aquí el «proyecto urbano» como un instrumento urbanístico (disciplina y técnica) para el diagnóstico operativo y la ordenación física, incardinado en la metodología del PGO. Cubren los vacíos, tanto municipales como supramunicipales (proyección) del plan, pero se retroalimentan. Porque en el acto de intervenir se diagnóstica (cirugía urbana), se conjugan arquitectura y urbanismo, se manejan las incertidumbres de los planes (componente jurídico) y la certeza de los proyectos (componente físico).

Pero también sirven para operar en el «mientras tanto» (algo que siempre se olvida en los procesos de planeamiento), sin esperar a la aprobación definitiva de los planes. Los proyectos urbanos tienen capacidad de adaptación a los cambios que se producen en la ciudad: no tienen límites, son flexibles y actúan, según las circunstancias, en cualquier parte de la ciudad. Pero tienen más alcance que lo meramente morfológico, pues los proyectos deben contemplar entre sus fines aunar la *urbs* (física y morfológica) y la *civitas* (ciudadanía), lo que R. Senett (2018) denomina *ville* (lo físico) y *city* (mentalidad compuesta por la percepción, los comportamientos y las creencias) para configurar la *polis* (comunidad política).

## 2. Los procesos de conformación

Es en la fase del DP donde se contrastan los proyectos necesarios para la ciudad capital. Es, como su nombre indica, un Avance, un borrador. Los proyectos de capitalidad son complementarios al PGO, aunque es necesario que el plan les dé cobertura legal. Tal enfoque encaja en el esquema metodológico en cuatro pilares o capas superpuestas:

### Primero. Historia urbana

Se distinguen las 10 ciudades históricas de la ciudad: (1) Eclesiástica (2) Regia (3) Administrativa (4) Universitaria (5) Cultural (6) Industrial (7) Terciaria (8) Dotacional (9) Sanitaria y (10) Residencial. En el proceso van cambiando su rol: unas dominan sobre otras y en el caso extremo mueren y se convierten en patrimonio cultural.

### Segundo. Escenarios urbanísticos

Son los espacios donde se hacen presentes las decisiones del plan; de ahí que haya que llevar los conflictos a una base común, con el fin de tomar decisiones. Son los Estudios Específicos: (1) Historia Urbana (2) Estudio del Planeamiento (3) Ambiental y Cultural (4) Socioeconomía y vivienda (5) Accesibilidad y dotaciones (6) Perspectiva de Género.

### Tercero. Áreas homogéneas

Las *Áreas Homogéneas* (figura 4) como síntesis espacial; el plano de la ciudad: los barrios y los distritos. Donde el plan encuentra y muestra la estructura urbana que se necesita para proyectar los sistemas locales.

**(1) El centro:** Casco Histórico (1.1), Centro-Este (1.2), Centro-Norte (1.3), Centro-Oeste (1.4) y Centro-Sur (1.5).

**(2) El Norte:** Ciudad Naranco (2.1) y Vallobín (2.2).

**(3) El Nordeste:** los barrios de La Corredoria (3.1), Monxina — La Fuerza (3.2), Pontón de Vaqueros (3.3), Pumarín (3.4), Teatinos (3.5) y Pando (3.6).

**(4) El Este:** Ventanielles (4.1), Cerdeño Urbano (4.2), Tenderina — Fozaneldi (4.3), Colloto Urbano (4.4) y Colloto Rural (4.5).

**(5) El Sureste/Sur:** Otero (5.1), Parque de Invierno (5.2.), la Manjoya (5.3) y San Lázaro (5.4).

- (6) El Suroeste:** Buenavista (6.1), El Cristo (6.2) y Monte Cerrau (6.3).
- (7) El Oeste:** La Argañosa (7.1.), La Ería (7.2) y Olivares (7.3).
- (8) El Noroeste:** La Florida (8.1.), Las Campas (8.2.) y San Claudio Urbano (8.3).
- (9) Áreas urbanas no contiguas con la capital:** Trubia (9.1), Olloniego (9.2), Anieves (9.3) y Tudela Veguín (9.4)
- (10) Las áreas no urbanas de los distritos:** zona rural 1 (ZR1) y zona rural 2 (ZR2).

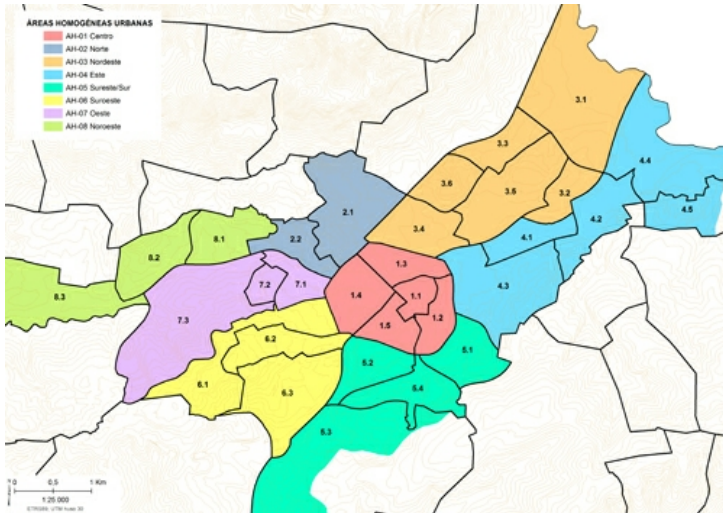


Figura 4. Áreas Homogéneas. Superposición del estado de hecho (distritos) y de derecho (PGOU2006). Fuente: Elaboración propia

#### Cuarto. Proyectos de Capitalidad

Los proyectos *que* actúan sobre las áreas de oportunidad que la ciudad ha ido generando. En principio, aunque pudieran surgir otros proyectos con encaje en el Plan, se proponen 10 que se representan en la figura 5: (1) Casco Histórico; (2) Prerrománico-Caminos de Santiago (3) Monte Naranco (4) Campus universitarios (5) Entrada Nordeste A-66 a (6) Fábrica de la Vega (7) Fábrica de Gas (8) Recinto de los antiguos terrenos del HUCA en el Cristo-Buenavista (9) Ronda Norte y (10) Lugar central.

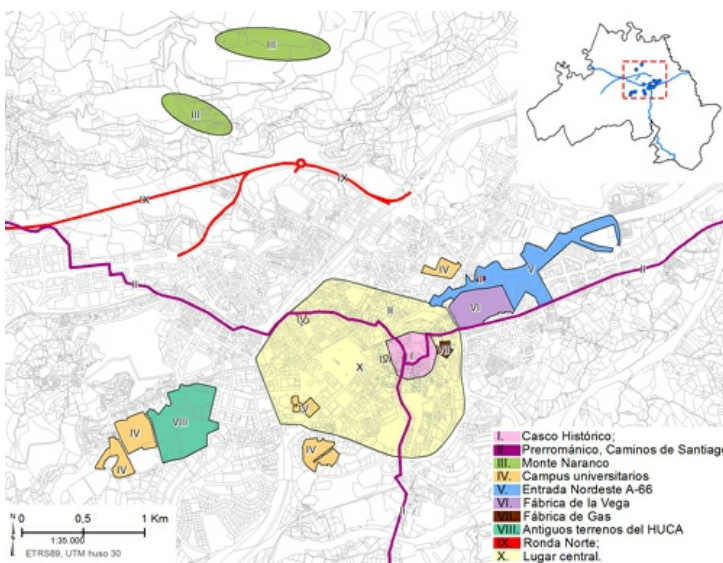


Figura 5. Áreas de oportunidad para los proyectos urbanos. Fuente: Elaboración propia

Aparte de solventar los problemas jurídicos (PGO) de cada parte de la ciudad, hay que dotarlas de

«formas significadas» y que trasciendan de su espacio físico. Los proyectos de capitalidad adquieren su verdadera dimensión al poner en valor las «áreas de oportunidad», esto es, los «lugares centrales, estratégicos y accesibles» que son el resultado de una decantación histórica «espacializada» (memoria) y que permiten proyectar el futuro de la ciudad. Salen a la luz desde el conflicto, contraste y puesta en común de los cuatro pilares mencionados (ciudades, escenarios, áreas y proyectos de capitalidad) y de esos espacios afloran los proyectos de capitalidad, con transcendencia municipal y, a la vez, regional. Los proyectos sirven para ordenar la «ciudad de ciudades» que es Oviedo y, sobre todo, para abordar esos espacios que Ignasi de Solà-Morales i Rubió define como «terrain vague» y que deben tener una capacidad tractora para el conjunto urbano.

En ese contexto dual, acercar los planes a los proyectos resulta vital para dar coherencia a las contraposiciones que operan en la práctica urbanística: seguridad-certeza; público-privado; espacio-tiempo; urbano-rural; centro-periferia; conservación-renovación; dirigismo-participación; local-provincial; regional-nacional; presente-futuro; ...En definitiva, buscar certeza donde predomina la incertidumbre.

## **V. Epílogo: información pública y coordinación interadministrativa**

El concepto del DP como Avance de Planeamiento del Plan General tiene que tener características específicas, para el caso que nos ocupa, como se ha ido viendo. Porque de lo que se trata es de intentar corregir (más bien completar y/o modificar y ampliar) el instrumento de planeamiento municipal vigente. Y ello teniendo en cuenta que Oviedo es la capital de Asturias. El modelo metodológico del Avance de Planeamiento es el formato que aúna los tres ámbitos: concejo, ciudad y capital de Asturias.

Respecto al interés público y los objetivos generales, Ramón J.L. Fernández-Rañada Menéndez de Luarca opina que «los problemas en planeamiento no pueden casi nunca ser definidos inicialmente con exactitud. Aún más, casi nunca se conocen. De hecho, en caso de conocerse, una gran parte de la información urbanística sería innecesaria. En su lugar solo tenemos síntomas de condiciones poco satisfactorias que serían organizados mentalmente de diferente manera según las distintas ideologías y a ese respecto existe todo género de conflictos entre entidades públicas y privadas. No existe acuerdo sobre lo que se llama el interés público y menos aún puede haberlo sobre unos pretendidos 'objetivos generales' de planeamiento que o son fines generales exentos de toda utilidad en la práctica o acaban transformándose en problemas concretos o en entelequias que nunca se alcanzan o en justificaciones de decisiones predeterminadas.»

Si no hay grado de concreción suficiente, la discusión pública de los objetivos acabará centrándose en cuestiones generales sobre las que la mayor parte de la ciudadanía estará de acuerdo: ciudad compacta, accesible, segura, con mezcla de usos para evitar zonas monofuncionales, con una distribución equilibrada de servicios y equipamientos, etc.

Continuando con la reflexión del mismo Ramón F.—Rañada sobre la información pública y los intereses generales y particulares, «mientras que la Ley del Suelo de 1976 consideraba que durante la información pública del DP (Avance) solo deben ser formuladas por los particulares sugerencias y alternativas basadas en el interés general, quedando para la información pública del Plan la presentación de alegaciones defendiendo los intereses particulares de cada ciudadano, la realidad es que nada de esto sucede ya que lo que llamamos intereses generales no son sino interpretaciones políticas de combinaciones de intereses particulares y esos intereses particulares es bueno que vayan manifestándose lo antes que sea posible. Así no existen inicialmente desacuerdos sobre las soluciones generales, pero los desacuerdos surgen cuando se plantean conflictos entre distintas alternativas sobre puntos específicos y haciendo primar en mayor o menor grado los diferentes intereses concretos. Pero eso, en los Planes con Avances de Planeamiento convencional, solo se verifica en la fase posterior a su elaboración. La consecuencia es conocida: muchos planeamientos

fracasan en su etapa final ante una fuerte contestación pública después de haber superado la fase de Avance de Planeamiento sin incidencias reseñables.»

Por otra parte, nadie discute ya que es necesario legitimar democráticamente los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento y es necesaria, y obligada, la participación ciudadana. Lo que se propone para intentar solventar las deficiencias expuestas es la elaboración de un DP (Avance) con alto grado de detalle y concreción, que permita sacar el máximo partido al debate político sobre sus propuestas, así como tener en cuenta las aportaciones de particulares y colectivos.

Será en la Información pública del Documento de Prioridades [borrador del plan] y bajo el modelo del Avance, de carácter reglado por ley, donde se contrasten —de una manera muy abierta— los problemas urbanísticos del concejo. Aunque no hay alegaciones (jurídicas), habrá sugerencias y observaciones (ciudadanas y políticas) y, más allá de los informes sectoriales, las diferentes miradas (entre ellas la de género), la opinión fundada de la ciudadanía, de los agentes económicos, sociales y políticos y de las administraciones públicas implicadas han de ser parte fundamental para iniciar la Revisión del Plan General de Ordenación (PGO). Posteriormente, y teniendo en cuenta todo lo apuntado, el informe de sugerencias y sectoriales, y con el acuerdo político de los grupos municipales, se han de concretar los Criterios y Objetivos y, por lo tanto, se estará en condiciones para elaborar el plan.

En definitiva, el intento de dar el máximo sentido a la discusión pública durante la información pública del Documento de Inicio Ambiental, el Documento de Prioridades y los Proyectos de Capitalidad (todos ellos conforman el Avance) consiste en dotarlo de un grado de detalle que — sin ser cerrado y determinista— pueda ser contrastado. Y se estará en condiciones de abordar el primero de los documentos del plan, el Documento de Aprobación Inicial (DAI); porque se contará con las observaciones y sugerencias, con los informes sectoriales, con las propuestas formales y con el resultado del debate político y acuerdo de la corporación municipal.

- (1)** Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (ROTU), publicado en BOPA núm. 38 de 15 de febrero de 2008.
- (2)** Plan General de Ordenación de Oviedo, aprobación del Texto Refundido de la revisión-adaptación, Suplemento al B.O.P.A. n.º 70 del 25 de marzo de 2006.
- (3)** 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, publicado en BOPA de 27 de abril de 2004.
- (4)** Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (BOPA 38, 15/02/2008).
- (5)** Quizás sea más nítida la distinción entre ambos si se diferencia, por analogía, entre dotaciones estructurantes (sistemas generales) y complementarias (locales).
- (6)** ORTEGA MONTEQUÍN, M. y MÉNDEZ GARCÍA, B y (2017): «La ordenación del espacio residencial en el medio rural asturiano. Su complejidad a través de ejemplos». *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N.º. 148 (Ejemplar dedicado a: Núcleos rurales).