

Dictamen Núm. 90/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 5 de junio de 2025, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 23 de abril de 2025 -registrada de entrada el día 2 de mayo de 2025-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de primera modificación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un extenso preámbulo expresivo de que, tras la entrada en vigor Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, “ha surgido la necesidad de abordar una regulación de carácter territorial que ordene la implantación de las instalaciones de almacenamiento de energía eléctrica (...) cuyo límite de potencia supere los 3 MW y no se limiten al autoconsumo”.

Expone, a continuación, que, con la puesta a disposición de diferentes puntos de conexión destinados a instalaciones de almacenamiento de energía eléctrica, “se han registrado más de 170 solicitudes de acceso y conexión para instalaciones de almacenamiento (...) y más de 50 se encuentran ya en fase de tramitación sectorial y constan además, varias consultas (...) sobre sus procedimientos de tramitación a las que se ha dado respuesta en el Acuerdo de la Permanente de la CUOTA de fecha 31 de julio de 2024”.

Alude, seguidamente, a la “alarma” generada por la falta de regulación urbanística específica sobre este tipo de instalaciones en los planeamientos municipales y la ausencia de criterio en muchas de las ubicaciones que se han planteado, que revela la necesidad “de proceder a la ordenación de forma racional y coherente con el modelo territorial asturiano”, a cuyo fin se estima que “los instrumentos territoriales presentes en la normativa autonómica son suficientes” si bien, para evitar una implantación desordenada “sin que previamente se haya aprobado una normativa que las regule” y los “daños irreparables” en el medio que estas instalaciones pudieran ocasionar, es preciso “dotar a los instrumentos existentes de la posibilidad de suspender el otorgamiento de títulos habilitantes desde el inicio de su tramitación”.

Se advierte que el artículo 51 del vigente Reglamento “difiere el momento de la suspensión al de la aprobación inicial del instrumento de ordenación territorial, cuando la práctica general es otorgar al planeamiento la posibilidad de suspender licencias o títulos habilitantes desde el primer momento de la tramitación, o incluso antes”, razonándose que la jurisprudencia ha reflejado la finalidad de “asegurar la efectividad de un planeamiento futuro” que preside esta suspensión. Refiere seguidamente que, a la luz de la normativa europea y estatal sobre libertad de establecimiento, la suspensión ha de ir acompañada “de una motivación reforzada que garantice los principios de necesidad y proporcionalidad”.

Se estima que la modificación propuesta es necesaria para garantizar la efectividad de la regulación que se deduzca de los instrumentos de ordenación territorial y afecta a los operadores “del modo menos intrusivo posible”.

Tras dar cuenta del título competencial, se justifica la supresión de la *vacatio legis* en la “urgencia que se deduce de la necesidad de abordar la problemática”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto consta de un artículo único, seguido de una disposición final.

En el artículo único se da una nueva redacción al artículo 51 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, titulado “Suspensión del otorgamiento de licencias y títulos administrativos habilitantes”.

El primero de sus apartados habilita al “órgano competente para acordar la iniciativa o la formulación de los instrumentos de ordenación territorial” para disponer “de forma motivada la suspensión”, justificando la concurrencia de “razones imperiosas de interés general” y la proporcionalidad de la medida “para estudiar” la “formulación o reforma” del instrumento y “conforme a las siguientes reglas”. Como tales se especifican la publicación oficial del acuerdo, la posibilidad de adoptar “acuerdos complementarios referidos a nuevas áreas” en las mismas condiciones y que, cuando el acuerdo “se extienda, en su caso, a usos o áreas determinados, podrá entenderse que pueden resultar afectadas la instalación o ampliación de actividades y demás autorizaciones municipales conexas establecidas en la legislación sectorial”.

El apartado 2 recoge que la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (en adelante CUOTA) podrá establecer la suspensión “conforme a las siguiente reglas”. La primera de ellas concreta que la aprobación inicial de las Directrices de Ordenación del Territorio y Planes Territoriales Especiales “podrá significar la suspensión para aquellas actuaciones y usos del suelo que, en razón del interés supramunicipal, sean incompatibles con la ordenación territorial propuesta”. La segunda refiere que la aprobación inicial del

Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias “podrá suponer la suspensión de aquellas actividades y usos del suelo contrarios a los valores objeto de protección”.

El apartado 3 excluye de la suspensión a los proyectos “compatibles simultáneamente con la ordenación urbanística en vigor y con la modificación que se pretende introducir”.

El apartado 4 puntualiza que “la suspensión a que se refiere el apartado 1” se extinguirá “en todo caso, en el plazo de un año, o con la aprobación inicial del instrumento de ordenación territorial”, que si se adopta por un plazo inferior al año puede ser prorrogada y que se levantará parcialmente si con posterioridad al acuerdo de suspensión se redujese su ámbito territorial o funcional.

El apartado 5 aborda la duración de la suspensión “a que se refiere el apartado 2” que será “de otro año”, si hubiere agotado, al tiempo de la aprobación inicial, la suspensión previa acordada al amparo del apartado 1, a los “dos años” desde la primera suspensión, si no se hubiera agotado, al tiempo de la aprobación inicial, el plazo de aquella primera suspensión y, por un máximo de “dos años” desde la aprobación inicial, si no hubiere mediado suspensión previa.

El apartado 6 recoge unas “disposiciones comunes” a ambas suspensiones. La primera de ellas explicita que la suspensión solo se predica “respecto a aquellas solicitudes presentadas con anterioridad (...) y que aún estuviesen en plazo de ser resueltas. Respecto a las solicitadas anteriormente, solo cabrá su revisión o el señalamiento de los extremos en que el proyecto es manifiestamente incompatible con el instrumento de ordenación en vigor, de acuerdo con el sentido del silencio que, con carácter general, regula este reglamento, sin perjuicio de los defectos subsanables”. La segunda regla aclara que la suspensión concluye, en todo caso, con la publicación de la aprobación definitiva del instrumento. La tercera excluye nuevas suspensiones en los cinco años siguientes a la extinción de las acordadas “con idéntica finalidad sobre todo o parte de las mismas áreas afectadas”.

El apartado 7 establece el derecho a la indemnización de los peticionarios, “con anterioridad a la publicación de la suspensión”, a cargo de la Consejería, por el coste de los proyectos y las tasas municipales y demás tributos satisfechos, si la incompatibilidad es sobrevenida, o “por la parte de los proyectos que hubiere de ser rectificada para adecuarse a las determinaciones de la nueva ordenación en curso”, sin que se tengan en cuenta “los defectos subsanables del proyecto presentado”; todo ello, sin perjuicio de que puedan reclamarse otros conceptos por el cauce de la responsabilidad patrimonial.

El apartado 8 deja en suspenso “el derecho a exigir la indemnización y devolución” hasta que se acredite la incompatibilidad del proyecto con la nueva ordenación, “salvo en el caso de que por el peticionario se retire la solicitud, supuesto en el que se devolverán las tasas satisfechas”.

La disposición final única prevé la entrada en vigor del decreto “al día siguiente al de su publicación”.

2. Contenido del expediente

El procedimiento para la elaboración de la disposición general objeto del presente dictamen se inicia mediante Resolución del Consejero de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Derechos Ciudadanos de 7 de agosto de 2024, previa propuesta de la Dirección General de Ordenación del Territorio firmada el 5 de agosto. Se declara la urgencia en la tramitación.

Entre los días 6 de agosto y 8 de septiembre de 2024 se sustancia la consulta previa, impulsada mediante propuesta fechada, igualmente, el 5 de agosto, por el mismo Director General. En la misma se da cuenta de la “falta de regulación específica” y “la importante presión que se ha ejercido sobre el territorio rural por parte de las diferentes empresas concurrentes para buscar suelos en los que implantar los futuros parques de baterías”, estimándose conveniente “suspender la tramitación urbanística de aquellos expedientes que afectan al suelo no urbanizable, mediante la introducción de una disposición adicional” en el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del

Principado de Asturias aprobado por Decreto 63/2022, de 21 de octubre (en adelante ROTU), para impedir “una proliferación desordenada de estos elementos, que son eminentemente industriales, en el medio rural”. Se razona para ello que “lo que se requiere materialmente es una planificación territorial que ordene su implantación” y que, en su ausencia, se precisa una disposición que permita la “suspensión temporal de las autorizaciones urbanísticas de este tipo de instalaciones en el suelo no urbanizable, hasta que se apruebe un modelo de ordenación territorial materialmente aplicable”.

Mediante informe de la CUOTA de 18 de diciembre de 2024 se da respuesta a las observaciones y sugerencias planteadas, procedentes de empresas pendientes de autorizaciones de la CUOTA para suelo compatible con el uso industrial, ciudadanos que reclaman la exclusión de parques de baterías en núcleos rurales y otras restricciones, una asociación que aduce que solo han de poder instalarse en la “zonas industriales que puedan proporcionar seguridad en el caso de un incendio, vertidos, entre otros” y una veterinaria que añade, a los riesgos de incendio, el impacto negativo de los campos electromagnéticos sobre el ganado. Tiene también entrada una moción del Ayuntamiento de Siero expresiva de la necesidad de imponer restricciones, incluso en suelo industrial.

Este mismo informe reproduce otro anterior de igual origen, librado el 31 de julio de 2024, en el que se aprecia que “los suelos idóneos para implantar este tipo de actividades serán los clasificados como suelo urbano o urbanizable con uso característico industrial, energético o minero. En el caso de que, por circunstancias debidamente justificadas, fuera necesaria su localización en el suelo no urbanizable, se entiende que su ubicación preferente debería ser la de los suelos no urbanizables en los que se desarrollen en la actualidad o se hubieran desarrollado -y que se encuentren en la actualidad en situación de desuso, abandono o degradación-, actividades de los mismos tipos (minero, industrial o energético), exigiéndose en todo caso, para su autorización, la tramitación de un Estudio de Implantación”. También se advierte que, una vez aprobada “la modificación del artículo 51 del ROTU (...) posibilitando que se

acuerde la suspensión de las autorizaciones antes del acuerdo de aprobación inicial, se acordaría de forma sucesiva el inicio de la tramitación de unas Directrices Sectoriales que señalen los criterios de implantación, incluyendo la suspensión de las autorizaciones como mecanismo necesario y efectivo para abordar el análisis territorial, garantizando, en todo caso, el obligado respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad y se podrá establecer, en su caso, un régimen transitorio coherente con estos principios que aborde la problemática de los expedientes en tramitación”.

Con la misma fecha, el 18 de diciembre de 2024, se elabora el primer borrador de la norma.

Se incorporan, a continuación, las memorias justificativa y económica, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, la tabla de vigencias y los informes de impacto en la unidad de mercado, demográfico, por razón de género y en materia infancia y adolescencia y en la familia (concluyen todos ellos la ausencia de impacto sustancial).

La memoria justificativa razona la conveniencia de “suspender la tramitación urbanística de aquellos expedientes que afectan al suelo no urbanizable”, en tanto se apruebe “un documento de ordenación territorial”, y pone también de manifiesto que la normativa europea “señala que los activos de almacenamiento son de interés público superior”.

En la memoria económica, rubricada por el Secretario de la CUOTA, se razona que, desde el punto de vista presupuestario, “la modificación carece de efecto alguno pues la traslación del instituto de la suspensión de licencias al momento del inicio del trámite con la misma limitación temporal prevista anteriormente de dos años, no tiene efectos económicos para la administración del Principado” Se sintetiza en esta memoria la alegación presentada por una asociación de empresarios que sostiene que “la suspensión de la tramitación urbanística de todos los proyectos de almacenamiento de energía eléctrica promovidos en (suelo no urbanizable) en el Principado de Asturias supone una flagrante vulneración del libre acceso y ejercicio de las actividades económicas

en el territorio autonómico y vulnera, entre otros, los principios de necesidad y proporcionalidad en las actuaciones de las autoridades públicas previstos en el artículo 5 de Ley 20/2013, de 9 de diciembre”, de garantía de la unidad de mercado (en adelante Ley de garantía de la unidad de mercado). Frente a esta consideración, se trae a colación la Sentencia del Tribunal Supremo 898/2022 de 30 de junio de 2022, -ECLI:ES:TS:2022:2757- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), que examina la decisión municipal de suspensión de una licencia que “no deriva de la aprobación inicial de un plan urbanístico” (lo que encuentra expreso amparo en la ley), sino de la revisión de otro instrumento de ordenación urbanística y aprecia que, “cabe aplicar de forma armonizada la regulación urbanística, y la regulación económica tuitiva de la libertad de establecimiento y del libre acceso al ejercicio de una actividad económica, teniendo en cuenta que resultaba necesario ponderar, para lograr la protección adecuada de los intereses en juego, si las restricciones de carácter temporal establecidas al ejercicio de la actividad (...) que comporta la decisión de suspensión (...) respondía a alguna razón imperiosa de interés general, lo que exigía de las autoridades municipales competentes el deber de comprobar si efectivamente la medida era necesaria y proporcionada”. Se apunta también que el criterio del Tribunal de instancia que se confirma “se sustenta en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea expuesta en la Sentencia de 24 de marzo de 2011 (Asunto C-400/08), que advierte que las restricciones que se puedan imponer a la libertad de establecimiento deben basarse en una razón imperiosa de interés general (entre las que cabe invocar la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente), exigiendo de las autoridades competentes que justifiquen que las medidas limitadoras resultan apropiadas y necesarias para lograr el objetivo legítimo perseguido”. Se concluye así que “la modificación que se está tramitando no afectaría a la libertad de establecimiento, y este aspecto deberá ser analizado y motivado en el caso de que se acuerde el inicio de la tramitación de unas directrices que ordenen la implantación en el territorio de las actividades de almacenamiento energético”.

Mediante Resolución del titular de la Consejería instructora de 2 de enero de 2025, se somete el texto al trámite de información pública (publicitándose en el BOPA n.º 6 de 10 de enero de 2025 y en el portal de participación ciudadana). Recibidas 26 alegaciones, fueron informadas por la Secretaría de la CUOTA el 11 de marzo de 2025, justificándose su rechazo (con excepción de la relativa al error al reseñar la potencia de las instalaciones, que fue subsanado). Entre las alegaciones recibidas, varios ciudadanos inciden en los antecedentes de “incendios que tardan días en ser sofocados, generando un elevado riesgo de contaminación”, los ruidos y la posible contaminación electromagnética “pese a la contradicción existente entre diversos puntos de vista científicos al respecto”.

Una empresa del sector sugiere la inclusión de una disposición transitoria “que prevea que esta modificación del ROTU no resultará de aplicación para aquellos procedimientos medioambientales y autorizatorios que se encuentren en tramitación a la fecha de entrada en vigor de la misma” y alerta de que la suspensión abocará a “la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión (...) con la consiguiente pérdida de los beneficios económicos y medioambientales futuros resultado de la operación de las instalaciones que están declaradas de interés público superior por el Reglamento (UE) 2022/2577, del Consejo, de 22 de diciembre, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables”. Otra propone excluir de la suspensión “aquellas explotaciones que, independientemente de su ubicación, estén situadas en suelo de uso industrial y/o no constituyan un impacto significativo en el entorno”, razonando que “la ubicación de proyectos de almacenamiento ubicados en terrenos de uso industrial es perfectamente compatible con la ordenación vigente, independientemente de su ubicación y, por tanto, no deberían verse afectados por la suspensión de licencias y/o títulos habilitantes, ya que cumplen con el uso objetivo reservado para ese suelo. Si además no constituyen un impacto significativo en el entorno, no deberían estar amenazadas por la suspensión de las licencias para llevar adelante dichos proyectos. Aunque ambos supuestos se pueden entender implícitamente

amparados por el artículo 51 apartado 3, se recomienda incluir expresamente este particular para acabar con la incertidumbre que, desde hace meses, se cierne sobre esta actividad y, en particular, sobre los proyectos diligentes con la ordenación del suelo y respetuosos con el entorno”.

Se incorpora informe de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas, fechado el 19 de marzo de 2025, reseñando que la norma “carece de repercusión presupuestaria en sí misma dado que, de existir repercusión presupuestaria, esta podría producirse con ocasión de la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial en relación con los cuales podría establecerse de forma motivada la suspensión del otorgamiento de licencias”.

El texto se remite seguidamente a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado, sin que se formule observación alguna.

Solicitado el informe preceptivo de la Comisión Asturiana de Administración Local, el proyecto de disposición fue informado favorablemente en sesión celebrada el 11 de abril de 2025.

Con igual fecha de 11 de abril de 2025, el Secretario General Técnico de, la entonces, Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente suscribe un informe en el que concluye que la norma cuya aprobación se pretende “cumple con los requisitos legales pertinentes en cuanto a tramitación y aspectos competenciales, así como en materia de técnica normativa”.

Finalmente, el proyecto de Decreto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as en la reunión celebrada el 15 de abril de 2025, según certifica la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de abril de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva, relativa al proyecto de Decreto de primera modificación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere al proyecto de Decreto de primera modificación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e) de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a) y 40.1, letra a) de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el *Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias*, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno

de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias de 5 de enero de 2018*).

En el asunto que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del normativo se inicia mediante Resolución del titular de la Consejería instructora de 7 de agosto de 2024, habiendo sido sometida anteriormente la iniciativa normativa a consulta pública, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC.

Asimismo, un primer texto de la norma en elaboración se ha sometido a los trámites de audiencia e información pública, previstos tanto en el artículo 133 de la LPAC como en el artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. A este respecto, debe destacarse el rigor del informe elaborado por el Responsable del Área Técnica y el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA sobre las aportaciones realizadas por las entidades comparecientes en este trámite.

Obra en el expediente la memoria justificativa de la necesidad de la norma, una memoria económica, una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado en el modelo normalizado recogido en la *Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general*, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992.

Igualmente, se han emitido los informes de evaluación de impacto de género, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género; en la infancia y adolescencia y en la familia, en atención a lo establecido en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, así como en materia de unidad de mercado, conforme a lo señalado en el artículo 14 de la Ley de garantía de la unidad de mercado. Asimismo, se ha incorporado el informe de impacto demográfico, lo que merece una valoración favorable,

advertido que se emite aun cuando el artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/2024, de 30 de abril, de Impulso Demográfico, no ha sido desarrollado, de acuerdo con la disposición adicional cuarta, que prevé un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para la aprobación de las "directrices, criterios, instrucciones y metodología para la elaboración de los informes de impacto demográfico", plazo que ya ha transcurrido.

Se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto, a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, por el que se aprueba el texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

El proyecto de Decreto ha sido sometido a informe del Pleno de la Comisión Asturiana de Administración Local, en aplicación de lo previsto en el artículo 2.2.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local.

También figura que el texto ha sido enviado a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que formulen las observaciones que estimen pertinentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Consta en el expediente el preceptivo informe, recogido en el artículo 33.4 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, del Secretario General Técnico de la Consejería instructora, en relación con la tramitación efectuada, así como sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar. El proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente por la Comisión de Secretarios/as Generales Técnicos/as.

Por último, cabe señalar que, ajustándose a la planificación normativa prevista en el artículo 132 de la LPAC, la modificación parcial del Decreto sometido a consulta figuraba incluida, al momento del inicio del procedimiento de su elaboración, en el *Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias*. Sobre esta cuestión, venimos insistiendo en la conveniencia de incluir

en la planificación anual la totalidad de los proyectos normativos para asegurar una buena técnica regulatoria (por todos, Dictamen Núm. 3/2024), aunque tal proceder no derive de una obligación legal, tras lo resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

En definitiva, la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.3 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre. En virtud de ello, le corresponde la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en la materia, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución.

En ejercicio de esta competencia, el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias aprobó, por 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 (en adelante TROTU), norma que, desde su entrada en vigor, ha sido objeto de modificación por seis leyes autonómicas: la primera, por la Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda; la segunda, por la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2005; la tercera, por la Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2007; la cuarta por la Ley del Principado de Asturias 4/2009, de 29 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos

Generales para el 2010; la quinta por la Ley del Principado de Asturias 4/2017, de 5 de mayo, de quinta modificación del TROTU y la sexta y última de estas modificaciones, la operada por la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes.

Haciendo uso de la autorización contenida en el apartado 1 de la disposición final segunda del TROTU, el Decreto 63/2022, de 21 de octubre, aprueba el vigente Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

En este punto, debemos remitirnos a nuestros Dictámenes Núm. 54/2007 y 134/2022, relativos al Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, en los que considerábamos, con carácter general, que el Principado de Asturias resultaba competente para dictar el Reglamento que ahora se reforma; conclusión que damos aquí por reproducida.

Conviene incidir en que la distribución competencial permite a las Comunidades Autónomas "fijar sus propias políticas de ordenación (...), y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas" (Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio -ECLI:ES:TC:2001:164-). En este sentido, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades -tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores- y en la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas (Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61-; 170/2012, de 4 de octubre -ECLI:ES:TC:2012:170-, y 141/2014, de 11 de septiembre -ECLI:ES:TC:2014:141-). También ha subrayado este Tribunal la "interpretación finalista o teleológica" de los títulos competenciales en este ámbito (Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre -ECLI:ES:TC:2017:143-), partiendo de que los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector, recordando, asimismo, las competencias estatales con una incidencia directa en el urbanismo

o la ordenación del territorio, como las contempladas en los artículos 149.1.22.^a (la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial), 149.1.23.^a (legislación básica sobre protección del medio ambiente) y 149.1.28.^a (defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español), que pueden condicionar la competencia de las Comunidades Autónomas en la ordenación territorial y urbanística. De ahí que “la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística” (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61-).

Por otra parte, resulta obligado tener en cuenta que el urbanismo constituye una materia esencialmente relacionada con la actividad municipal en virtud de la competencia que el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye a los municipios sobre “planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística” en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Como premisa general, tal como señalamos en el Dictamen Núm. 54/2007, la autonomía local consagrada en el artículo 137 de la Constitución (con complemento de sus artículos 140 y 141) “se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía

local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141” de la Constitución. Así lo ha reiterado el Tribunal Constitucional advirtiendo, con relación a una regulación autonómica, que aborda el posible contenido normativo de un plan de ordenación territorial, que el legislador autonómico “debe graduar la intensidad de la participación del municipio en función de la relación entre intereses locales y supralocales. Respetando lo anterior, está legitimado para regular de diversas maneras la actividad urbanística” (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61-).

En cualquier caso, no procede, en rigor, replantear extremos competenciales a la luz de este proyecto reglamentario. Lo que aquí se disciplina es, llanamente, la suspensión del otorgamiento de licencias con ocasión de la tramitación de instrumentos de ordenación del territorio -de reconocida competencia autonómica-. Esto es, la regulación que se introduce no incide materialmente en el ámbito de lo que haya de entenderse por ordenación del territorio o interés supramunicipal, sino que se limita a habilitar la adopción de una medida cautelar en el seno de procedimientos sustanciados por la Administración autonómica.

Esa suspensión cautelar encierra una decisión sustantiva -y no meramente adjetiva o procedimental- por lo que no queda amparada por la atribución de los procedimientos administrativos al titular de la competencia material, pero sí por la “interpretación finalista o teleológica” que preside los títulos competenciales (Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre -ECLI:ES:TC:2017:143-), resultando manifiesto que el operador autonómico puede regular la adopción de las medidas necesarias para preservar los mismos fines a los que se dirigen los instrumentos de ordenación del territorio de su competencia.

Ciertamente, la regulación planteada surge a impulsos de las necesidades de ordenación de los parques de baterías, lo que explica la intensa participación ciudadana en su tramitación enfocada en estas instalaciones de almacenamiento, pero la disposición que ahora se examina no incide en la procedencia de su

autorización -ni siquiera en su categorización-, sino en la genérica necesidad de contar con un instrumento de ordenación adecuado -en el que se ponderen los distintos intereses concurrentes- antes de otorgar títulos habilitantes que puedan comprometer valores protegidos. Se advierte así que, pese a que el preámbulo se refiere reiteradamente a los parques de baterías, la innovación normativa abarca en abstracto cualesquiera instalaciones o actividades que se incardinan en la categoría de ordenación del territorio cuando se justifiquen razones imperiosas de interés general y que la medida de suspensión resulta necesaria y proporcionada. Así formulada, la norma que habilita para suspender el otorgamiento de títulos, en el mismo momento en que se abra la tramitación del instrumento, no menoscaba la libertad de establecimiento -sería la decisión de suspender en cada caso particular lo que podría comprometerla-. Tampoco puede soslayarse que la potestad de suspensión que se introduce se contrae a actuaciones ya sujetas a la técnica autorizatoria -por establecerse así, mediante ley formal y por razones imperiosas de interés general, ante la necesidad de salvaguardar el interés público-. Así, la medida cautelar viene a preservar la vigencia efectiva de los mismos valores que justifican el cambio en la ordenación -ante actividades que, por su impacto, se someten a autorización previa-, restando únicamente ponderar el ajuste o proporcionalidad de la postergación en el tiempo de las licencias.

En este mismo sentido, el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el expediente UM/079/82 relativo a la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Santander para la regulación de la instalación de gasolineras y la suspensión temporal del otorgamiento de licencias, trae a colación la "Sentencia, de 19 de noviembre de 2020, de la Sala tercera del Tribunal Supremo (rec. 5958/2019)" en la que se afirma que nos encontramos "ante un duelo de fuerzas entre el establecimiento de parámetros urbanísticos que garanticen la convivencia armónica de cuantos derechos sean exigibles y deba garantizarlos la administración, y la desregulación de los mercados", apreciándose que la medida de suspensión

“aunque limitativa del ejercicio de la actividad (...), es necesaria (...) para la salvaguarda de varias razones imperiosas de interés general (...) consistentes en la seguridad pública, la salud pública y la protección del medio ambiente y del entorno urbano” y que, “en cualquier caso, la suspensión del otorgamiento de licencias, “limitada geográfica y temporalmente”, no es contraria a la Ley de garantía de la unidad de mercado “pues se halla vinculada a la modificación que se pretende operar en el PGOU, y, por tanto a las razones imperiosas de interés general a cuya salvaguarda tiende”.

La norma que trata de introducirse no arbitra una suspensión automática, sino que ampara una decisión específica y ponderada al respecto. De ahí que, en sí misma, ni vulnera ni puede erosionar los principios de necesidad y proporcionalidad en las actuaciones de las autoridades públicas -procedentes del acervo de la Unión Europea y recogidos en el artículo 5 de la Ley de garantía de la unidad de mercado-, pues remite precisamente a ellos. En efecto, el mencionado artículo 5 establece, en su apartado 2, que “cualquier límite o requisito establecido (...) deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”. Enfrentándonos a actuaciones sometidas a autorización previa -lo que ya es revelador de la necesidad de una restricción-, el cometido de la norma que las disciplina es, precisamente, el de articular la armonización de los valores protegidos y la tutela de la libertad de establecimiento y el libre acceso al ejercicio de las actividades económicas. Es evidente que la suspensión puede y debe abarcar a actividades que estén en abierta contradicción con el instrumento en tramitación. Conforme resuelve en interés casacional la Sentencia del Tribunal Supremo 898/2022 de 30 de junio de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:2757- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) “una Administración incumple las obligaciones que le incumben en virtud del reiterado artículo 5 de Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuando, con ocasión de la tramitación de un procedimiento de modificación o revisión de una ordenanza municipal, adopta

un acuerdo de suspensión cautelar del otorgamiento de licencias sin ponderar si las limitaciones impuestas al desarrollo de actividades económicas puede justificarse por razones imperiosas de interés general vinculadas con el interés público referidas a garantizar la calidad del entorno urbano o la protección del medio ambiente, y sin comprobar ni verificar que tal medida resulta acorde con los principios de necesidad y proporcionalidad". *A contrario sensu*, ningún reproche merece una propuesta normativa, como la proyectada, que somete, expresa y adecuadamente, la decisión suspensiva -y su alcance- a los referidos principios.

Advertida la necesidad de preservar los fines del instrumento de planificación cuya tramitación se encauza, la suspensión del otorgamiento de licencias como consecuencia de la aprobación inicial o provisional de un instrumento de ordenación urbanística vino regulándose -hasta la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (ECLI:ES:TC:1997:61)- en el artículo 102.2 del texto refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 y en el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976. Ambos preceptos prevén que los órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de los planes "podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para áreas o usos determinados, con el fin de estudiar su formación o reforma" y que el acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, debiéndose señalar, expresamente, las áreas afectadas por la suspensión.

Se separa así la suspensión automática o *ex lege* de la potestativa, sin perjuicio de que el Tribunal Supremo haya precisado -desde la Sentencia de 7 de noviembre de 1988- que, en la medida en que el acto de suspensión de licencias implica la inaplicación temporal de la ordenación contenida en los Planes, participa de la naturaleza reglamentaria de estos, lo que permite, además de su

impugnación directa, su impugnación indirecta a través de sus actos de aplicación, esto es, de los acuerdos denegatorias del otorgamiento de licencia.

La finalidad de la suspensión -tanto de la potestativa como de la automática- ha sido perfilada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 31 de octubre de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:3837- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), advirtiendo que “aparece claramente reflejada en la ya clásica STS de 7 noviembre 1988 que señaló que (...) tiene por finalidad asegurar la efectividad de un planeamiento futuro (...) impidiendo que (...) puedan producirse aprovechamientos del suelo que, aun conformes con la ordenación en vigor, vayan a dificultar la realización efectiva del nuevo plan; (...) el plan nace para ser ejecutado -sin ejecución es un dibujo muerto- y precisamente para hacer visible esa ejecución nuestro ordenamiento jurídico crea la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias. Su necesidad y su racionalidad, claras, como deriva de lo ya expuesto, quedan corroboradas comprobando su existencia en el derecho comparado (...); obedece pues esta figura a una terminante exigencia del interés público y dado que el Derecho Administrativo aspira siempre a armonizar las exigencias de dicho interés con la garantía del administrado, el ordenamiento jurídico arbitra distintas vías para tal armonización: por una parte, ha de tenerse en cuenta el límite temporal de la virtualidad de la suspensión (...) y, por otra son de recordar las indemnizaciones señaladas en los arts. 27.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 121.2 , 3 y 4 del Reglamento de Planeamiento. Con la armonización que acaba de indicarse de la suspensión del otorgamiento de licencias aparece revestida de una racionalidad que excluye la idea de una necesidad de interpretación restrictiva”. No obstante, se reconoce que la medida cautelar encierra una importante limitación en el ejercicio de las facultades dominicales, al privarse a los propietarios de suelo edificable de su legítimo derecho a materializar tal facultad conforme al planeamiento vigente, de ahí “la interpretación restrictiva” que merece “su contenido, esto es, las actividades a que alcanza la suspensión”,

exigiendo “la perimetración previa, totalmente determinada, de los terrenos” afectados.

Entre los requisitos para esta medida aparecen, según el artículo 27 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 y el artículo 102.1 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, el deber de justificar que su finalidad es el estudio de una nueva ordenación y la necesidad de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia o Comunidad Autónoma y en un periódico de gran difusión en aquella. En su vertiente sustantiva, han de precisarse cuáles son los actos de utilización del suelo cuya autorización queda en suspenso y a qué áreas geográficas concretas se circunscribe la medida (artículos 117.1 y 118.1 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en adelante Reglamento de Planeamiento). El plazo de suspensión ya se fijó, entonces, por un año ampliable en otro, sin que pudieran acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años por idéntica finalidad, explicitándose también que los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales. Por su parte, el Reglamento del Planeamiento vino a concretar que podrían otorgarse licencias en trance de suspensión cuando, basadas en el régimen vigente, “respeten las determinaciones del nuevo planeamiento” (artículo 120), que se podría exigir la notificación del acuerdo de suspensión a quienes tuvieran presentadas solicitudes de licencia con anterioridad a la fecha de su adopción (artículo 121.1) y que se podría excluir la devolución del coste del proyecto si, habiéndose producido el trámite de propuesta de resolución de la solicitud de licencia cuando se publique el acuerdo de suspensión, dicha propuesta calificare de manifiestamente contraria al ordenamiento urbanístico en vigor, la solicitud presentada. También precisó el reglamento estatal que el derecho a exigir la indemnización y devolución queda “en suspenso hasta que, una vez aprobado de modo definitivo el Plan, se

demuestre la incompatibilidad del proyecto con sus determinaciones, salvo en el caso de que por el peticionario se retire la solicitud, supuesto en el que se devolverán las tasas satisfechas” (artículo 212.4).

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, antes referida, las diferentes normativas autonómicas han venido a reproducir las normas anteriores, distinguiendo entre la suspensión potestativa y la automática y elevando, en algunos casos, a tres años el plazo de suspensión (así, el artículo 78.2 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía).

Por su parte, los tribunales de justicia han venido a precisar que la medida cautelar *ex lege* no solo requiere que se apruebe, provisional o inicialmente, el instrumento de planeamiento, sino que el mismo debe publicarse para causar el efecto suspensivo pretendido, aunque solo sea por motivos de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución), ya que los afectados han de conocer siempre el momento a partir del cual computa el concreto plazo suspensivo y en qué momento se levanta la suspensión referida si se superan los plazos máximos de duración establecidos en la normativa reguladora sin haberse aprobado definitivamente (Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1999 -ECLI:ES:TS:1999:2338- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 1 de julio de 2005 -ECLI:ES:TSJICAN:2005:2998- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª y Sentencia del Tribunal Superior de Cataluña de 26 de julio de 2011 -ECLI:ES:TSJCAT:2011:8609- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, citando reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo). También se resolvió que, siempre que la normativa urbanística no afirme expresamente lo contrario, el acuerdo que decreta la suspensión ha de precisar las áreas concretas afectadas (por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 10 julio de 2000, -ECLI:ES:TSJCL:2000:3782- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, anulando el acuerdo municipal, entre otros motivos, por no expresar tales áreas). En este mismo sentido se ha desechado la suspensión

“indiscriminada respecto de usos del suelo y tramitación de licencias fuera de cualquier formulación de un instrumento de planeamiento o de avance de uno de ellos” (caso de la ordenada con la aprobación inicial del Plan Especial de regulación de servicios terciarios en la clase de hospedaje (Sentencia del Tribunal Superior de Madrid, de 3 de abril de 2019 -ECLI:ES:TSJM:2019:3071- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª). Se observa, en cualquier caso, que la suspensión del otorgamiento de licencias no se ciñe a las puramente urbanísticas, extendiéndose a actuaciones potencialmente lesivas de otras iniciativas planificadoras. En particular, la suspensión de planeamiento municipal acordada por el órgano autonómico competente, al amparo del artículo 51 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 -o precepto equivalente de la legislación autonómica- también implica por sí misma la suspensión del otorgamiento de licencias, con un tratamiento jurídico análogo, por la remisión de aquel precepto al artículo 27 del mismo texto refundido (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 1998 -ECLI:ES:TS:1998:6214- Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª).

En nuestra Comunidad Autónoma, el 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, disciplina en su artículo 77 la suspensión del otorgamiento de licencias -tanto la facultativa como la automática- en términos análogos a la legislación estatal antes referida. En su desarrollo, el Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, regula en sus artículos 141 y siguientes la suspensión previa a la aprobación inicial del planeamiento -facultativa- y la “simultánea” a esa aprobación inicial -necesaria-. En línea con la primera, introduce la norma reglamentaria, en su artículo 51, una suspensión potestativa que podrá establecer la CUOTA “en el acuerdo de aprobación inicial de (...) de Directrices de Ordenación del Territorio y Planes Territoriales Especiales”, así como con “la aprobación inicial del Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias”.

Este último precepto es el que ahora se reformula para amparar también una decisión suspensiva anterior a la aprobación inicial de los instrumentos de ordenación del territorio, “para estudiar” su “formulación o reforma” y con sujeción a los requisitos de publicidad del acuerdo y concreción, “en su caso, a usos o áreas determinados”.

No se cuestiona la competencia autonómica para la suspensión de licencias, advertida la naturaleza cautelar de la medida -necesaria para salvaguardar la efectividad de las competencias sobre ordenación del territorio-, y, vista la potestad del Consejo de Gobierno de suspender la vigencia de un instrumento urbanístico municipal, lo que también “determinará la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en el ámbito afectado por la suspensión del planeamiento” (artículos 102 del TROTU y 167 ROTU). Reconocido pacíficamente que el ordenamiento autonómico puede disciplinar la suspensión de títulos con ocasión del estudio o aprobación del planeamiento local, no cabe duda de que puede también regularlo, en relación con los instrumentos de ordenación del territorio, que revisten alcance supralocal.

No mediando reserva de ley, tampoco se objeta, dada esa finalidad cautelar o accesoria y la expresa habilitación al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario del texto refundido (disposición final segunda del TROTU) que, por norma de este rango, se habilite un acuerdo de suspensión dirigido a preservar las competencias que el propio TROTU reserva a la Comunidad Autónoma por “concurrir circunstancias de interés supramunicipal” (artículo 8.3). Ello sin perjuicio de que, la regulación material que trata de introducirse merezca algunas observaciones, a fin de conjugar el *ius variandi* sobre los instrumentos de ordenación y la legítima expectativa de los particulares a materializar aprovechamientos, conforme a la ordenación vigente, al formular sus peticiones.

Se ha debatido, en la tramitación de la norma, su alcance retroactivo, en cuanto su entrada en vigor, permitiría acordar una suspensión que afecte a licencias ya solicitadas. En rigor, la disposición proyectada carece *per se* de

alcance retroactivo sobre solicitudes ya deducidas, si bien vendría a amparar un acuerdo suspensivo que podría, eventualmente, incidir sobre autorizaciones solicitadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma. Ahora bien, en tanto no se materialice a través de la necesaria decisión -y visto además que el grueso o la totalidad de las solicitudes habrían de entenderse ya estimadas o desestimadas en ese momento, sin que pueda así alcanzarles ningún grado de retroactividad-, no procede anticipar como efecto de este reglamento lo que no es una consecuencia directa y general del mismo, sino eventual, transitoria e instrumentada por una decisión administrativa posterior.

Tampoco puede obviarse que la propia figura de la suspensión -por sus contornos y finalidad- se dirige a preservar la planificación futura incluyendo expresamente la compensación a los peticionarios de autorizaciones con anterioridad a que la suspensión surta efecto, en los casos de incompatibilidad sobrevenida. De este modo, tal como acontece cada vez que entra en vigor una medida que impone o ampara la suspensión del otorgamiento de títulos, se antepone el *ius variandi* de la Administración, al derecho a que la licencia sea otorgada conforme a las disposiciones vigentes al tiempo de su solicitud, con la finalidad de preservar el interés público al que se dirige la iniciativa de planificación. No existe en nuestro ordenamiento urbanístico un derecho de los particulares a que un instrumento se mantenga invariable durante la sustanciación de sus peticiones de licencia -lo que podría petrificar la planificación-, sino un derecho a ser indemnizados por los sacrificios que comporte el cambio de criterio en la apreciación del interés público. En efecto, el *ius edificandi* deriva del planeamiento -no nace de la titularidad del suelo-, por lo que la reconsideración del instrumento de ordenación no se ve constreñida por derechos ajenos al propio ámbito urbanístico, en el que puede articularse una restitución de gastos -sin indemnización de aprovechamientos que se suprimen- cuando se trata de licencias aun no otorgadas.

Tratándose de la suspensión de licencias, la única alternativa practicable consistiría en predicar la suspensión solo de las instadas con posterioridad al

acuerdo suspensivo, sin abarcar las solicitadas antes, pero no consta ninguna normativa, estatal o autonómica, que se incline por esta opción. La suspensión de títulos se concibe, desde su origen, como una figura que paraliza la tramitación de los ya solicitados y aún no resueltos y ahí reside su utilidad, pues, en ocasiones como la presente, es el “aluvión” de peticiones lo que alerta sobre la necesidad de proceder al ajuste del instrumento de ordenación. La medida cautelar difícilmente serviría a su finalidad si se restringe, a las solicitudes posteriores, a un acuerdo cuya gestación y adopción no se somete a reserva.

La incidencia de la eventual suspensión tampoco se revela desproporcionada, en atención a los fines que salvaguarda, pues se articula un plazo máximo de dos años, se salvan los proyectos “compatibles simultáneamente con la ordenación urbanística en vigor y con la modificación que se pretende introducir” y se impone la ponderación de los principios de proporcionalidad y necesidad en los acuerdos de suspensión potestativa, sin afectar tampoco a los títulos ya concedidos por silencio positivo. Ciertamente, en los supuestos de silencio desestimatorio que contempla el artículo 316 del ROTU, por más que los efectos desestimatorios precedan a la suspensión, se puede generar confusión sobre la situación jurídica efectiva en la que se encuentran tales solicitudes, en la medida en que no les resultará aplicable la limitación (y garantía) del plazo suspensivo de dos años, pero la problemática del sentido del silencio es ajena a esta propuesta normativa.

Ha de evidenciarse el concreto régimen de usos aplicable a las solicitudes que pueden verse afectadas por nuevos instrumentos de ordenación del territorio, lo que deja de manifiesto la afectación de intereses supralocales, cuya tutela no permite otorgar títulos habilitantes por el hecho de anteceder su solicitud a la iniciativa pública. Así, en el caso de las instalaciones de almacenamiento energético, debe tenerse en cuenta su naturaleza desde el punto de vista sectorial, en cuanto actividad vinculada al suministro de energía con un régimen autorizatorio asimilado a las instalaciones de generación.

Por todo ello, a la vista de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y las previsiones de desarrollo reglamentario del TROTU, al margen de las matizaciones posteriores, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y que el rango de la norma en proyecto -Decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

Antes de abordar el análisis concreto del articulado, debemos examinar, con carácter general, la técnica normativa empleada en la elaboración de la norma.

Al respecto, venimos reiterando en nuestra labor consultiva que la *Guía autonómica para la elaboración y control de disposiciones de carácter general*, aprobada por acuerdo de 2 de junio de 1992, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, indica que “los apartados” en los que pueden dividirse los artículos “no deben ser muy largos ni exceder de cuatro”, en cuyo caso “será preferible crear un nuevo artículo”. No obstante, apreciamos aquí que la reformulación de un específico precepto en el seno de una disposición reglamentaria se ve, a estos efectos, necesariamente más constreñida que la elaboración *ex novo* de la norma, por lo que, cuando el precepto reformado aborda una única materia -en este caso, la suspensión del otorgamiento de títulos en la tramitación de instrumentos de ordenación del territorio-, se justifica una mayor extensión del artículo modificado pues, en la medida en que se identifique con nitidez su contenido, nada aporta la profusión de artículos (*bis, ter, quater...*) en la disposición que se reforma.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre el preámbulo.

El texto expositivo deja de manifiesto, tal como advertimos en la consideración tercera de este dictamen, que la regulación proyectada surge a impulsos de las necesidades de ordenación de los parques de baterías. Deduce de la "alarma" generada por el aluvión de solicitudes la necesidad de "dotar a los instrumentos existentes de la posibilidad de suspender el otorgamiento de títulos habilitantes desde el inicio de su tramitación".

Ahora bien, si perjuicio de esta justificación, no puede obviarse que la parte dispositiva se refiere, genéricamente o en abstracto, a la suspensión de títulos habilitantes con ocasión de la tramitación de instrumentos de ordenación del territorio, sin constreñirla a los usos o instalaciones de almacenamiento energético, que ocupan el grueso del preámbulo. Por ello, antes de la advertencia de que el vigente artículo 51 del ROTU "difiere el momento de la suspensión al de la aprobación inicial del instrumento de ordenación territorial", conviene aludir, en párrafo separado, a que la ordenación del territorio se enfrenta hoy a una pluralidad de supuestos, derivados de redes o infraestructuras novedosas, que aconsejan preservar, puntualmente, los fines propios de la ordenación.

La referencia al título competencial ha de ubicarse en el encabezamiento del texto expositivo.

II. Sobre el texto normativo.

El primer apartado del artículo único precisa de una reordenación, a fin de que su enunciado permita identificar con facilidad el supuesto que se regula, que es el de autorización previa a la aprobación inicial. Para ello, puede señalarse que, "con carácter previo a la aprobación inicial de los instrumentos de ordenación territorial, podrá acordarse la suspensión de licencias por el órgano competente para la iniciativa o la formulación del instrumento, justificando en

cada caso la concurrencia de razones imperiosas de interés general y la necesidad y proporcionalidad de la medida cautelar, a fin de estudiar la formulación o reforma del instrumento de ordenación”.

Se repara en que, referido este primer apartado a “los instrumentos de ordenación territorial” -sin otra especificación- quedarían comprendidos, entre otros, los Programas de Actuación Territorial. En cuanto a los demás instrumentos, ninguna duda suscita la atribución del acuerdo suspensivo al “órgano competente para la iniciativa o la formulación del instrumento”, que viene precisado, en cada caso, por la normativa urbanística. Sin embargo, tratándose de Programas de Actuación Territorial, el artículo 64 del ROTU no determina con nitidez el órgano competente para su iniciativa o formulación. Visto que la competencia para su aprobación reside en el Consejo de Gobierno, que la revisión de los Programas se somete al mismo procedimiento y que el acuerdo de suspensión supone la inaplicación temporal de la ordenación que se somete a revisión, procede atribuir expresamente la competencia al Consejo de Gobierno (si los referidos Programas han de entenderse incluidos entre los instrumentos que habilitan para el acuerdo suspensivo, en otro caso convendría una exclusión expresa).

Tras aludir a los principios que sujetan la decisión cautelar, el precepto introducido añade “conforme a las siguientes reglas”, pero los apartados que le suceden no recogen -salvo la letra c)- normas que condicionen la suspensión que habilita el dispositivo de cabecera, por lo que han de incluirse en párrafos separados dentro del primer apartado del artículo único.

La regla contenida bajo la letra a) hace referencia a la eventual afectación de otras autorizaciones conexas cuando el acuerdo de suspensión “se extienda, en su caso, a usos o áreas determinados”. La expresión se toma del desarrollo reglamentario del artículo 77.1 del TROTU, precepto que establece que “Los Ayuntamientos podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición en áreas concretas y, en su

caso, para usos determinados, con el fin de estudiar la formulación o reforma de Planes Generales de Ordenación, Planes Parciales, Planes Especiales o Estudios de Detalle". Ahora bien, la redacción de la norma subordinada es confusa, pues lo que la ley ampara es la suspensión "en áreas concretas" y, por mayor restricción dentro de esas áreas, limitada en su caso a "usos determinados". En cambio, la disposición reglamentaria, encabezada con el giro "cuando el acuerdo de suspensión se extienda, en su caso, a usos o áreas determinados", parece sugerir que el referido acuerdo puede no concretar áreas ni usos. De los antecedentes legislativos (artículos 117.1 y 118.1 del Reglamento de Planeamiento) y de los pronunciamientos judiciales expuestos en la consideración tercera de este dictamen, se deduce que el acuerdo de suspensión ha de precisar las áreas concretas afectadas (por todas, la mencionada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 10 julio de 2000, que anula un acuerdo municipal, entre otros motivos, por no expresar tales áreas), sin que proceda la suspensión "indiscriminada respecto de usos del suelo y tramitación de licencias fuera de cualquier formulación de un instrumento de planeamiento" (Sentencia del Tribunal Superior de Madrid n.º 286/2019, de 3 de abril de 2019). Se repara, además, en que difícilmente podrá justificarse, en cada caso, la concurrencia de razones imperiosas de interés general y la necesidad y proporcionalidad de la medida cautelar prescindiendo de la mencionada concreción.

En suma, el precepto examinado ha de expresar que "el acuerdo de suspensión ha de precisar las áreas concretas afectadas y, en su caso, los usos a los que se extiende, pudiendo entenderse afectadas la instalación o ampliación de actividades y demás autorizaciones municipales conexas establecidas en la legislación sectorial".

En la letra c) de este mismo apartado se establece que el acuerdo "deberá publicarse en el Boletín Oficial del Principado de Asturias". Conviene añadir "como requisito de eficacia, sin perjuicio de que los plazos de suspensión

se computen desde la fecha del acuerdo". Con ello, se atiende a la necesidad de que los afectados conozcan con precisión el momento a partir del cual computa el plazo suspensivo y el momento en que se levanta la suspensión por agotamiento de sus plazos máximos.

Asimismo, se repara en que el artículo 77.1 del TROTU impone para los acuerdos de suspensión municipales la publicación "en el Boletín Oficial del Principado de Asturias y, al menos, en uno de los diarios de mayor difusión en la Comunidad Autónoma", advirtiéndose la conveniencia de que se incluyan también, en este caso, medios adicionales de publicidad, tales como la publicación en uno de los periódicos de mayor difusión de la Comunidad Autónoma y en la dirección o el punto de acceso electrónico correspondiente.

En el apartado 2 del artículo único, igualmente, conviene explicitar, en un apartado c), que los instrumentos habrán de determinar, de ser preciso por no deducirse con nitidez de los mismos, los espacios a los que se extienda la suspensión y las actuaciones y usos que se estiman incompatibles.

El apartado 3 del artículo único excluye de la suspensión a los proyectos "compatibles simultáneamente con la ordenación urbanística en vigor y con la modificación que se pretende introducir". Se observa que el artículo 77.1 del TROTU excluye de la suspensión municipal "los proyectos que sean compatibles simultáneamente con la ordenación urbanística en vigor y con la modificación que se pretende introducir siempre que ésta ya haya sido aprobada inicialmente". Dado que la apreciación de esa compatibilidad exige un término cierto de comparación (el contenido material de la "modificación que se pretende introducir"), debe entenderse que la disposición reglamentaria examinada se refiere solo a la suspensión simultánea al acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación. En tal caso, debería reubicarse bajo una letra d) del apartado 2, a fin de despejar cualquier confusión. Si pretendiera extenderse a la

suspensión previa al acuerdo de aprobación inicial, deberían incorporarse ulteriores precisiones que asistan a la valoración de la compatibilidad.

El apartado 6 del artículo único recoge unas “disposiciones comunes” a ambas suspensiones, señalando en la letra a) que la suspensión solo se predica “respecto a aquellas solicitudes presentadas con anterioridad (...) y que aún estuviesen en plazo de ser resueltas”. Este primer apunte es confuso. En rigor, las solicitudes de licencia presentadas durante la vigencia de la suspensión han de admitirse y, seguidamente, resolverse que quedan en suspenso. Cuestión distinta es, que el derecho al eventual resarcimiento no se extienda a estas peticiones posteriores al acuerdo suspensivo, tal como resulta del apartado 7 de la disposición modificativa. En el inciso examinado se estima así adecuado referir, llanamente, que “la suspensión afecta a las solicitudes presentadas con anterioridad al acuerdo, siempre que no deban entenderse estimadas por silencio positivo antes del mismo, y a las presentadas durante la vigencia del acuerdo de suspensión”.

En el segundo párrafo del precepto analizado se afirma que “Respecto a las solicitadas anteriormente, solo cabrá su revisión o el señalamiento de los extremos en que el proyecto es manifiestamente incompatible con el instrumento de ordenación en vigor, de acuerdo con el sentido del silencio que, con carácter general, regula este reglamento, sin perjuicio de los defectos subsanables”. La norma parece referirse a “las ya resueltas, expresamente o por silencio” y no a “las solicitadas” con anterioridad, ya que no pueden coincidir con las que son objeto de consideración en el apartado primero. A fin de salvar cualquier equívoco, se estima que este segundo inciso debe recoger que “respecto a las ya resueltas, expresamente o por silencio, solo cabrá su revisión o el señalamiento de los extremos en que el proyecto es manifiestamente incompatible con el instrumento de ordenación en vigor, de acuerdo con el sentido del silencio que, con carácter general, regula este reglamento, sin perjuicio de los defectos subsanables”.

En el apartado 7 del artículo único, el giro “sin perjuicio de otras responsabilidades a que hubiere lugar” puede inducir confusamente a entender que se alude a responsabilidades del orden disciplinario, por lo que se estima adecuado referirse a “otros resarcimientos a que hubiere lugar”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.