

Dictamen Núm. 134/2022

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*García García, Dorinda*  
*Baquero Sánchez, Pablo*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de junio de 2022, 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 22 de febrero de 2022 -registrada de entrada el día 28 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el 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 dividido en cinco apartados, todos ellos titulados excepto el primero, en el que se alude a la competencia del Principado de Asturias para abordar la regulación pretendida, que se residencia en la que con carácter exclusivo le atribuye en el artículo 10.1.3 de su Estatuto de Autonomía en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

A continuación se menciona la norma legal de referencia actualmente vigente en la Comunidad Autónoma, el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, y desarrollado reglamentariamente por el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias; disposición a la que el proyecto sometido a consulta está llamado a sustituir en su integridad.

Asimismo, se deja constancia de manera genérica de la necesidad de proceder a esta nueva regulación a nivel reglamentario, comenzando por la “transformación sustancial de la actividad socio-económica acaecida en el sector inmobiliario (...), lo que ha venido a poner de manifiesto la recuperación de modelo de sostenibilidad urbana volcado en la intervención en la Ciudad Consolidada”. Se invocan al respecto una serie de novedades legislativas en diversa normativa sectorial de competencia estatal que constituyen un conjunto de textos legales que contienen “disposiciones básicas de obligado cumplimiento en el Principado y con afección directa a la ordenación del territorio y al urbanismo”, tales como la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental; la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Por último, se argumenta la necesidad de este nuevo reglamento con base en “la experiencia acumulada” durante la aplicación del vigente, que “ha venido a poner de manifiesto algunas insuficiencias y dificultades interpretativas”, todo ello con la finalidad de “disponer de un correcto e inteligible compendio normativo en materia urbanística”.

En el apartado II del preámbulo, bajo el título “Planeamiento”, se explicitan los motivos que justifican la nueva regulación desde esta perspectiva, destacándose la necesidad de dar respuesta a la demanda social existente “de

abrir e implementar nuevos cauces de participación en los procesos de tramitación de los instrumentos urbanísticos”, lo que en la regulación que se propone se plasma en la introducción de “un nuevo trámite potestativo de participación ciudadana previo a la elaboración del documento de prioridades del futuro plan urbanístico, en el que la ciudadanía podrá presentar sus propuestas de modelo de ciudad”. En la misma línea, y para suplir lo que se califica de “carencia informativa” en el Reglamento vigente en lo relativo a “las determinaciones económicas relacionadas con los costes de producción y, sobre todo, con las plusvalías” que las actuaciones urbanísticas generan, la reforma que se proyecta completa “los contenidos de la Memoria Justificativa con la necesidad de incorporar un apartado específico que evalúe la atribución de aprovechamientos y reservas dotacionales en el suelo urbano no consolidado”.

En relación con este extremo, y con el propósito de dar solución a lo que constituye “uno de los aspectos que lastran la tramitación del planeamiento”, en referencia expresa a “la formulación de los Informes Sectoriales” que “deben evacuar por causa de la tramitación de un instrumento de planeamiento” las Administraciones públicas con competencia en materias tales como “Carreteras, Montes, Costas, Patrimonio, etc.”, se añade “la obligación de incorporar en la Memoria de los instrumentos de ordenación un resumen de los informes sectoriales solicitados y emitidos”. Por último, se reflejan en este apartado del preámbulo las novedades de la nueva regulación en aspectos tales como la introducción de “aclaraciones en los criterios de delimitación de los núcleos rurales y en el régimen de usos y edificación de cada una de las categorías de suelo no urbanizable”, así como la “definición y regulación de aquellos otros sistemas de poblamiento, diferentes de los núcleos rurales delimitados”.

El apartado III del preámbulo -“Régimen urbanístico del suelo y gestión urbanística”- parte del cambio operado a nivel estatal en la normativa básica de referencia -Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo-, que modifica el sistema conceptual del suelo pasando de un sistema basado en la mera clasificación de

los diferentes tipos de suelo a un “régimen estatutario vinculado con la situación del suelo y la actividad que sobre él se pueda desarrollar”. Con este punto de partida, y siempre en el marco de las “posibilidades competenciales” del Principado de Asturias, la reforma que se proyecta se dirige a dotar de una “mayor precisión a la diferenciación entre las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado”.

En el mismo apartado el preámbulo detalla de manera pormenorizada las novedades del reglamento en lo relativo a la gestión de la Ciudad Consolidada, que se concretan en la incorporación al mismo de instrumentos tales como las actuaciones de dotación, los complejos inmobiliarios y la ejecución sustitutoria-concertada, cuyas líneas definitorias se reflejan a continuación.

En el apartado IV, dedicado a la “Disciplina Urbanística”, se esbozan las líneas generales que inspiran la nueva reglamentación en la materia, conforme a las cuales se pretende completar “la regulación sobre el contenido y tramitación de la licencia urbanística”, a la vez que simplificar en la tramitación de estas “la incidencia de la normativa sectorial en el urbanismo”, disponiendo para ello que “la falta de emisión en plazo se entenderá equivalente a un informe favorable, salvo que la legislación aplicable establezca procedimientos o efectos”.

En el apartado V, a modo de “Conclusión”, se reseña que este nuevo reglamento adapta “la regulación autonómica a la sobrevenida normativa estatal”, y que supone “una profunda y global reforma” del Reglamento mediante la que se corrigen “las disfunciones y deficiente sistemática que presenta el articulado del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, evitando de esta manera los problemas interpretativos que presenta”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto consta de un artículo único, seguido de una disposición adicional, cinco transitorias, una derogatoria y tres finales.

En el artículo único se aprueba “el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias que se inserta como anexo”.

La disposición adicional se ocupa del “Sistema de información sobre el medio urbano”.

Las disposiciones transitorias versan, sucesivamente, sobre la aplicación del nuevo Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo “al planeamiento urbanístico en vigor”, al “planeamiento urbanístico y territorial en tramitación” y “a las actuaciones urbanísticas sistemáticas en ejecución”; de los “Catálogos urbanísticos”, y de las “Modificaciones cualificadas”.

La disposición derogatoria única, además de disponer la derogación expresa del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, establece la derogación a partir de su entrada en vigor de “las disposiciones de igual o inferior rango (que) se opongan a lo previsto en el mismo”.

Por su parte, las disposiciones finales determinan la aplicación en el Principado de Asturias de “los artículos del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en los que se regulan materias relativas a la legislación fiscal, expropiatoria y de patrimonio de las Administraciones Públicas, en particular los artículos 130, 171, 196, 197, 198, 205, 206, 207, 208 y 210”, estableciéndose “a efectos de su interpretación” la correspondencia entre algunas referencias que se contienen en el mismo y el Principado de Asturias; autorizan al titular de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para el desarrollo e interpretación del Reglamento, y fijan la entrada en vigor de la norma en elaboración al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

El proyecto de Reglamento consta de 346 artículos estructurados en diez títulos, precedidos de un título preliminar en el que, bajo la denominación de

“Disposiciones preliminares”, se integran un total de 9 artículos que versan sobre el “Objeto del Reglamento”, las “Referencias a la normativa territorial y urbanística”, los “Elementos vertebradores de estructuración del territorio”, las “Dotaciones urbanísticas”, los “Principios generales de la ordenación territorial y urbanística”, los “Fines de la ordenación del territorio”, las “Facultades de la ordenación del territorio”, los “Fines de la ordenación urbanística” y las “Facultades de la ordenación urbanística”.

El título I -“Organización y relaciones interadministrativas”- comprende los artículos 10 a 19 y está formado por dos capítulos dedicados, respectivamente, a la “Administración urbanística” y a la “Colaboración y coordinación interadministrativa”.

El título II -“Información urbanística y territorial”- está compuesto por los artículos 20 a 35 ordenados en tres capítulos que se titulan, respectivamente, “Información, publicidad y participación ciudadana”, “Registro de planeamiento y gestión urbanística del Principado de Asturias” y “Cédula y certificados urbanísticos”, dividiéndose el segundo, a su vez, en cuatro secciones denominadas “Disposiciones generales”, “Organización”, “Procedimiento de inscripción” y “Régimen jurídico”.

El título III -“Del planeamiento territorial y urbanístico”- está constituido por los artículos 36 a 178, integrados en catorce capítulos en los que se abordan las “Disposiciones generales”, las “Directrices de ordenación del territorio”, los “Planes Territoriales Especiales”, el “Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias”, los “Instrumentos complementarios de la ordenación territorial”, la “Formación y aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial. Vigencia, revisión y modificación”, los “Planes Generales de Ordenación”, el “Planeamiento de desarrollo”, “Otros instrumentos de la ordenación urbanística”, la “Ordenación de las áreas sujetas a actuaciones urbanísticas concertadas”, la “Ordenación especial de áreas con destino a viviendas protegidas”, la “Formación y aprobación de los instrumentos de

ordenación urbanística”, la “Revisión y modificación” de los mismos y la “Suspensión y efectos” de su aprobación.

A su vez, el capítulo V de este título -“Instrumentos complementarios de la ordenación territorial”- se divide en dos secciones denominadas “Programas de actuación territorial” y “Evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental”. El capítulo VI -“Formación y aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial. Vigencia, revisión y modificación”- está integrado por seis secciones tituladas “Disposiciones Generales”, “Directrices de ordenación territorial”, “Planes territoriales especiales”, “Catálogo de núcleos rurales del Principado de Asturias”, “Programas de actuación territorial” y “Evaluación ambiental estratégica”. El capítulo VII -“Planes Generales de Ordenación”- se compone de cuatro secciones que llevan por nombre “Objetivos y determinaciones”, “Determinaciones relativas a la ordenación general”, “Determinaciones relativas a la ordenación detallada” y “Documentación”. Por su parte, las secciones segunda y tercera de este capítulo VII se subdividen en tres subsecciones cada una. El capítulo VIII -“Planeamiento de desarrollo”- está formado por tres secciones tituladas “Planes Parciales”, “Planes Especiales” y “Estudios de Detalle”. El capítulo IX -“Otros instrumentos de la ordenación urbanística”- consta de tres secciones bajo la rúbrica “Estudios de implantación”, “Catálogos urbanísticos” y “Ordenanzas municipales de edificación y urbanización”. Por su parte, el capítulo XII -“Formación y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística”- está constituido por siete secciones denominadas “Disposiciones comunes a la formación y tramitación”, “Suspensión de licencias y otros títulos administrativos”, “Planes Generales de Ordenación” -que consta, a su vez, de dos subsecciones-, “Planeamiento de desarrollo y otros instrumentos de ordenación”, “Planeamiento de las actuaciones urbanísticas concertadas”, “Tramitación de la ordenación especial de áreas con destino a viviendas

protegidas” e “Iniciativa privada en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística y proyectos de urbanización”.

El título IV -“Régimen urbanístico del suelo”- lo componen los artículos 179 a 212 y se divide en cinco capítulos en los que se abordan las “Disposiciones generales”, el “Suelo urbano”, el “Suelo no urbanizable”, el “Suelo urbanizable” y las “Disposiciones comunes”.

El título V -“Gestión urbanística”- lo forman los artículos 213 a 293 integrados, a su vez, en cuatro capítulos que versan sobre la “Actuación mediante polígonos, unidades de actuación y ámbitos de ejecución”; la “Edificación de solares y la rehabilitación de los edificios”; la “Gestión urbanística en suelo no urbanizable”, y los “Convenios urbanísticos”. A su vez, el capítulo I de este título -“Actuación mediante polígonos, unidades de actuación y ámbitos de ejecución”- aparece dividido en cinco secciones tituladas, respectivamente, “Ejecución del suelo urbano no consolidado y de los sectores no prioritarios del suelo urbanizable” (con cuatro subsecciones), “Ejecución de los sectores prioritarios del suelo urbanizable”, “La reparcelación urbanística” (con cuatro subsecciones), “La expropiación por razones urbanísticas” (con dos subsecciones) y “La ocupación directa”. El capítulo II -“Edificación de solares y la rehabilitación de los edificios”- se compone de dos secciones tituladas “Disposiciones generales” y “Régimen de ejecución forzosa”.

El título VI -“Intervención pública en el mercado de suelo”- está formado por los artículos 294 a 308 integrados en dos capítulos bajo la denominación “Patrimonios públicos de suelo” y “Otros instrumentos de intervención en el mercado del suelo”. Este último capítulo se divide, a su vez, en tres secciones en las que se tratan las “Áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto”, las “Reservas regionales de suelo” y “Otros instrumentos de intervención en el mercado del suelo”.

El título VII -“Intervención en la edificación y el uso del suelo y del subsuelo”- está compuesto por los artículos 309 a 336, que se organizan en

tres capítulos dedicados a los “Títulos habilitantes de naturaleza urbanística”, a las “Órdenes de ejecución” y a la “Situación legal de ruina”. El primero de ellos se divide, a su vez, en cuatro secciones tituladas “Modalidades”, “Concurrencia con otras intervenciones administrativas”, “Procedimiento de declaración responsable” y “Otorgamiento, efectos y caducidad de las licencias”.

El título VIII -“Protección y defensa de la legalidad urbanística y restauración de la realidad física alterada”- lo conforman los artículos 337 y 338.

El título IX -“Régimen sancionador”- está integrado por los artículos 339 a 344 que se organizan en tres capítulos que se ocupan de las “Infracciones urbanísticas”, las “Sanciones” y el “Procedimiento sancionador”.

Por último, el título X -“Inspección urbanística”- está integrado por los artículos 345 y 346.

## **2. Contenido del expediente**

El procedimiento para la elaboración de la disposición general objeto del presente dictamen se remonta al 11 de julio de 2017, día en el que el titular de la entonces Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, a propuesta de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y en ejecución del Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2017, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de marzo de 2017, ordena el inicio del procedimiento para la elaboración y aprobación de lo que en aquel momento se consideraba una modificación -la segunda- del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

En el expediente remitido figura documentación acreditativa de que con carácter previo se evacuó por parte del centro directivo proponente -concretamente, el día 21 de junio de 2017- consulta pública previa, trámite en

el que consta formulada el día 2 de agosto de 2017 una sugerencia por parte de la Asociación Asturiana de Empresarios Forestales, de la Madera y el Mueble.

Con fecha 21 de junio de 2018, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo incorpora al mismo una memoria justificativa de la iniciativa, una memoria económica, una tabla de vigencias, un informe de impacto en materia de género y en la infancia y la familia y una “propuesta de revisión”.

Con idéntica fecha, el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA emite un informe en relación con la incidencia de esta iniciativa reglamentaria sobre la competencia y en la unidad de mercado.

Consta en él, asimismo, una comunicación de la Directora General de Finanzas y Economía en la que se deja constancia de que, “expuesto en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado”, el proyecto en elaboración, “no se han presentado por esta vía alegaciones u observaciones al texto remitido”.

Mediante Resoluciones de 19 de julio de 2018, el titular de la Consejería instructora acuerda someter el proyecto de Decreto a los trámites de información pública y de audiencia de todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, de la Federación Asturiana de Concejos, de la Delegación del Gobierno en Asturias, de la Federación Asturiana de Empresarios y de los Colegios Profesionales de Arquitectos, de Arquitectos Técnicos, de Abogados y de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

El trámite de información pública se lleva a cabo para general conocimiento, previa publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 27 de julio de 2018, a través del portal web de la Administración del Principado de Asturias. Mediante Resolución del titular de la Consejería instructora de 10 de agosto de 2018, publicada en el *Boletín Oficial del*

*Principado de Asturias* de 17 de agosto de 2018, se dispone la ampliación del plazo para la presentación de alegaciones.

En los trámites de audiencia y de información pública formulan alegaciones, además de diversos particulares, los Ayuntamientos de Siero, de Gozón, de Gijón, de Carreño y de Oviedo, la Mancomunidad del Cabo Peñas y las siguientes organizaciones, entidades y colectivos: la Dirección General de Vivienda; el Colegio Oficial de Abogados de Oviedo; Hidrocantábrico Distribución Eléctrica, S. A.; Podemos Asturias; la Asociación de Vecinos San Emiliano de Vega; el Colectivo de Vega en Defensa del Medio Rural; la Confederación Asturiana de la Construcción-Asprocon; el Colegio Oficial de Geólogos de Asturias; Izquierda Unida de Asturias; la Federación Asturiana de Concejos; la Agrupación de Vecinos y Amigos de Llanes; Ciudadanos -Partido de la Ciudadanía-; el Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias; la Federación de Asociaciones de Vecinos de la Zona Rural “.....”; el Servicio de Evaluación Ambiental de la entonces Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; la Asociación Profesional de Explotaciones Forestales, Aserradores y Almacenistas de Madera de Asturias; el Grupo Parlamentario Foro Asturias; el Grupo Municipal de Ciudadanos en Oviedo; OTEA Hostelería y Turismo en Asturias; SOGEPSA, y el Servicio de Montes de la entonces Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales.

El día 13 de febrero de 2019, el Responsable del Área Técnica y el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA elaboran un informe sobre las alegaciones y observaciones presentadas en el trámite de información pública en el que se razona su estimación o desestimación, generando, a la vista de las admitidas, un nuevo texto del proyecto de Decreto.

Mediante oficios de 19 de febrero de 2019, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite el proyecto en elaboración a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas. Dentro del referido

trámite plantean observaciones al texto las Consejerías de Servicios y Derechos Sociales y de Presidencia y Participación Ciudadana, que son valoradas, a efectos de su admisión o rechazo, en el informe suscrito el 21 de marzo de 2019 por el Responsable del Área Técnica y el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA, dando como resultado un nuevo texto del proyecto de Decreto.

El día 14 de marzo de 2019 emite informe la Dirección General de Presupuestos, sin realizar observaciones desde el punto de vista presupuestario.

Obra igualmente en el expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Con fecha 4 de abril de 2019, 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 “no suscita objeciones de legalidad ni en cuanto a sus aspectos competenciales, ni en cuanto a su tramitación, ni en cuanto a su contenido”.

Finalmente, el proyecto de Decreto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 8 de abril de 2019.

Mediante escrito de 26 de abril de 2019, esa Presidencia solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento seguido.

El Pleno del Consejo Consultivo, en reunión celebrada el 16 de mayo de 2019 dictaminó, por mayoría, que no era posible un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, debiendo retrotraerse el procedimiento a fin de que se recabara el informe 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. Además, partiendo del dato de que la revisión íntegra del Reglamento que se proyectaba no respondía a una modificación previa del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, en tanto que norma habilitante,

extremo sobre el que incidían algunas de las alegaciones planteadas en el trámite de información pública, este Consejo anticipaba una observación sobre la conveniencia de proceder a un análisis amplio de la incidencia de la disposición proyectada en el marco normativo en el que ha de insertarse. En estas condiciones, a lo que se añadía que la respuesta dada por los responsables de la CUOTA en su informe de 13 de febrero de 2019 fundamentaba la desestimación de las alegaciones presentadas por remisión a un informe elaborado al efecto por una Catedrática de Derecho Administrativo que no figuraba incorporado al expediente remitido, se solicitaba que este fuera completado con dicho informe.

Tras la retroacción del procedimiento, con fecha 22 de junio de 2020 el Jefe del Área Técnica y el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA suscriben un “informe sobre las modificaciones introducidas en el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo como consecuencia del dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”, dando como resultado un nuevo texto de la norma proyectada en el que, por lo que se razona en el citado informe, se eliminan o sustituyen ciertos artículos que pudieran resultar conflictivos a la vista de la observación anticipada por este Consejo en el Dictamen Núm. 133/2019.

El proyecto de Decreto resultante es informado favorablemente por el Pleno de la Comisión Asturiana de Administración Local en la sesión celebrada el 20 de julio de 2021, tal y como certifica con fecha 23 de julio de 2021 la Secretaria de la referida Comisión, con el visto bueno del Director General de Administración Local.

Finalmente, a propuesta de la actual Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial el proyecto de Decreto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 19 de enero de 2022, según certifica ese mismo día el Secretario de dicha Comisión.

**3.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de febrero de 2022, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el 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 por el que se aprueba el 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).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del titular de la entonces Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 11 de julio de 2017.

Con carácter previo a la elaboración del proyecto de Decreto, la iniciativa normativa ha sido objeto de consulta pública previa, 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. Al 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, la tabla de vigencias y el 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. No obstante, tal como venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 54/2007), la incorporación de una tabla de vigencias no exime del examen de la incidencia de la norma proyectada en el marco

normativo en el que ha de insertarse. En rigor, el análisis de la “incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte” no se reduce a la cuestión de su alcance derogatorio, sino que ha de extenderse a otros extremos relacionados con la integridad del “marco normativo”, tales como el desplazamiento de la aplicación de otras normas o la vigencia del principio de seguridad jurídica, que requiere de un singular examen.

Igualmente, se han emitido los informes de evaluación de impacto en materia 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, y en materia de unidad de mercado, conforme a lo señalado en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

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 Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

Tras la retroacción del procedimiento, 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.

Asimismo, la norma en elaboración ha sido enviada a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que formulen las observaciones que estimen pertinentes, de conformidad con lo

dispuesto 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, de la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora -suscrito el 4 de abril de 2019 por el Secretario General Técnico de la entonces Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente- en relación con la tramitación efectuada, así como sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar. Ahora bien, desde el momento de su firma -4 de abril de 2019- se ha producido una nueva modificación del 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) -la derivada de la aprobación de la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes- que, como se reconoce en el preámbulo del proyecto de Decreto sometido a consulta, ha venido a introducir “importantes innovaciones en materia de tramitación de los instrumentos de planeamiento y de regulación de los actos sometidos a licencia urbanística y declaración responsable”, por lo que llama la atención que no se haya procedido a lo que hubiera sido una necesaria actualización de aquel por parte de la Consejería proponente, que por lo demás ha mudado pasando a ser la actual Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial. La actualización de este informe de la Secretaría General Técnica se revela más que necesaria si tenemos en cuenta que tras la retroacción del procedimiento dictaminada por este Consejo (Dictamen Núm. 133/2019) no se ha practicado más trámite sustantivo que un informe “sobre las modificaciones introducidas en el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo como consecuencia del dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”, que suscriben el Jefe del Área Técnica y el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA el 22 de junio de

2020, fecha muy alejada también de la del 31 de agosto de 2021 en la que tuvo entrada en la Junta General del Principado de Asturias el proyecto de Ley que acabaría desembocando en la aprobación de la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, y que ha venido a actualizar parcialmente el TROTU.

El proyecto de Decreto ha sido informado favorablemente hasta en dos ocasiones por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

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 de inicio del procedimiento de su elaboración en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2017, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de marzo de 2017. A estos efectos, la tramitación de un Decreto aprobatorio de un nuevo Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo en su integridad aparece recogida, con dicho alcance, en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de febrero de 2022. Por tanto, el proyecto de Decreto examinado se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica, aun cuando esta no derive de una obligación legal tras 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, el TROTU, norma que desde su entrada en vigor ha sido objeto de modificación en seis ocasiones: 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 4/2009, de 29 de diciembre, de Medidas Administrativas y Tributarias de Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2010; la quinta por la Ley 4/2017, de 5 de mayo, de quinta modificación del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y la sexta por la Ley 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 Consejo de Gobierno del Principado de Asturias aprobó el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (en adelante ROTU); norma reglamentaria que con anterioridad a la revisión total que ahora se proyecta ha sido modificada parcialmente por el Decreto 30/2011, de 13 de abril.

Con la revisión total del ROTU recogida en el proyecto de Decreto sometido a dictamen se pretende, además de proceder a la obligada adecuación del mismo a los cambios operados en el TROTU desde su

aprobación, el establecimiento -tal y como se recoge en el artículo 1 del proyecto de Reglamento- de una serie de "mecanismos de interrelación del ordenamiento territorial y urbanístico vigente en el Principado de Asturias con las determinaciones de carácter básico establecidas en la legislación estatal con afección territorial o urbanística".

Ciertamente, como ya advertimos en el Dictamen Núm. 54/2007, el carácter exclusivo de la competencia del Principado de Asturias en la materia objeto del proyecto examinado "no exime (...) del examen de la incidencia que en la ordenación del territorio y, sobre todo, en el urbanismo tienen otras materias, de competencia exclusiva del Estado". Existe, desde luego, una tensión sobre el alcance de las competencias estatal y autonómica con relación a la ordenación urbana y del suelo, como lo evidencian numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Si ya en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61- se declaró la inconstitucionalidad de un gran número de artículos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por su carácter básico o de aplicación plena, no puede desconocerse que la Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre -ECLI:ES:TC:2017:143-, se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que posteriormente se recogieron en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Al respecto, procede advertir que el Tribunal Constitucional ha legitimado la competencia estatal al amparo de los títulos competenciales que guardan más estrecha relación con la materia urbanística, como son los relativos a los artículos 149.1.1.13.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución. En particular, con fundamento en la competencia para regular las condiciones básicas de los derechos y deberes constitucionales en este ámbito, el Tribunal ha considerado que el

artículo 149.1.1 de la Constitución no tiene por objeto “la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo” y que el Estado no puede, a través de la determinación de las condiciones básicas, “configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque (...) puedan condicionar indirectamente ambos extremos”. Por ello, es preciso distinguir “aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (...) y del que se predicen las condiciones básicas” y “aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de (la) ciudad” (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61-). En cuanto a su delimitación positiva bastará con recordar que la “materia sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos” (Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre -ECLI:ES:TC:2017:143-). Como prueba de la transversalidad de este título competencial basta advertir el complejo marco jurídico relacionado con la vivienda, dadas las diferentes dimensiones constitucionales de la materia.

Asimismo, con fundamento en la competencia que el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica en el ámbito urbanístico, ha señalado el Tribunal Constitucional que, como regla de carácter transversal en el orden económico, si bien no es cuestionable que la transformación urbanística del suelo sea una actividad económicamente relevante, para que las concretas previsiones estatales se amparen en dicho título no basta con que sean acciones de naturaleza económica, sino que es necesario que tengan una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general. Por ello,

cuando este título competencial afecta a la competencia urbanística, la interpretación restrictiva del mismo debe ser complementada, además, por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan solo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía (Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre -ECLI:ES:TC:2014:141-). Sobre estas premisas, el Tribunal Constitucional ha concluido que ni la previsión de la dirección urbanística pública aunque con mandato de participación privada (Sentencia 164/2001, de 11 de julio -ECLI:ES:TC:2001:164-), ni la regulación de uno de los elementos del aprovechamiento tipo en cuanto debe favorecer la construcción de viviendas de protección pública, ni la concreción de los bienes que integran el patrimonio municipal del suelo destinado entre otros fines a la construcción de viviendas de protección pública, ni las normas que permiten al planeamiento prever reservas de terrenos que se vayan a incorporar al mismo (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61-) tienen una incidencia directa y clara en la actividad económica general. Por el contrario ha reconducido a este título competencial, junto con el del artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución, la definición y concreción del principio de desarrollo sostenible que opera como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo (Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre -ECLI:ES:TC:2014:141-); o, junto con el título del artículo 149.1.14.<sup>a</sup> de la Constitución, la exigencia de que los instrumentos de ordenación cuenten con una memoria de viabilidad con la que se pretende que las Administraciones públicas tengan en cuenta el impacto económico que las actuaciones que se prevean puedan tener en los sectores productivos -que sin duda se ven afectados por la regulación de los usos del suelo-, así como en las haciendas públicas, debido al gasto que implica la

ejecución de las actuaciones urbanizadoras y la implantación y mantenimiento de infraestructuras y servicios, o solo a este título competencial la reserva de un 30 por 100 de la edificabilidad residencial para viviendas de protección pública, y el destino del patrimonio municipal de suelo y su configuración como un patrimonio separado (Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre -ECLI:ES:TC:2014:141-).

Por último, en relación con la competencia estatal del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución interesa destacar que, si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector, el Tribunal Constitucional ha hecho constar que en virtud del citado artículo el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*. Y así, de hecho, en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61- admitió que el Estado puede prever, ex artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico.

Ahora bien, en este contexto, y reconocido reiteradamente que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda" (Sentencias 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61-, y 164/2001, de 11 de julio -ECLI:ES:TC:2001:164-), el Tribunal Constitucional también ha señalado que esta competencia autonómica exclusiva en materia de urbanismo -y por extensión, sobre la vivienda y la ordenación del territorio- "ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material" (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61-); esto es, "ha de integrarse sistemáticamente con

aquéllas 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 (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)” (Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre -ECLI:ES:TC:2017:143-).

El urbanismo, entendido como sector material susceptible de atribución competencial, “alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico” (Sentencias 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61-, y 170/2012, de 4 de octubre -ECLI:ES:TC:2012:170-, lo que permite a las Comunidades Autónomas “fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas” (Sentencia 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 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-).

Así pues, como se señala expresamente en la referida Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre -ECLI:ES:TC:2017:143-,”la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.13 CE cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan solo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que

impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía”.

Tales son, en síntesis, los parámetros de constitucionalidad al tiempo de examinar la norma proyectada que persigue el objetivo, no solo de efectuar el desarrollo reglamentario del TROTU, sino de actualizar íntegramente su contenido a fin de establecer una serie de “mecanismos de interrelación del ordenamiento territorial y urbanístico vigente en el Principado de Asturias con las determinaciones de carácter básico establecidas en la legislación estatal con afección territorial o urbanística”. Es notorio que el ejercicio de las competencias estatales básicas en los términos expuestos, y aún cabría la cita de otras con una incidencia directa en la ordenación del urbanismo como las contempladas en los artículos 149.1.22.<sup>a</sup> (la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma y 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.<sup>a</sup> (legislación básica sobre protección del medio ambiente), 149.1.24.<sup>a</sup> (obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma) y 149.1.28.<sup>a</sup> (defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español), puede 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, junto a las competencias estatales 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. Lo anterior supone que en el examen de la norma proyectada debe prestarse especial atención a la preservación del principio de autonomía local, como lo prueban algunas de las alegaciones formuladas al texto durante su tramitación por infracción de este principio. Al respecto, basta advertir como premisa general que, como señalamos en el Dictamen Núm. 54/2007, “la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con complemento de los artículos 140 y 141 CE) 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 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno”. Así lo ha reiterado el Tribunal Constitucional advirtiéndolo, con relación a una regulación autonómica que aborda el posible contenido de las

normas que han de incluirse en un proyecto de plan de ordenación territorial referidas a usos, obras e instalaciones de carácter provisional, que “es innegable que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente (...). De ello se ha hecho eco este Tribunal en múltiples ocasiones: “no es necesario argumentar particularmente que entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias está el urbanismo”. De ahí que “por imperativo de la garantía constitucional de la autonomía local (...) el legislador autonómico, al realizar esta tarea en la que se configuran las competencias locales, 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, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina)” (Sentencia 61/1997, de 20 de marzo -ECLI:ES:TC:1997:61-).

En todo caso, a pesar del complejo deslinde entre las competencias estatales, las autonómicas y las locales en materia de territorio y urbanismo, a la vista de las asumidas en su Estatuto de Autonomía y las previsiones de desarrollo reglamentario del TROTU, y 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 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

#### **CUARTA.-** Observaciones de carácter general al proyecto

##### **I. Ámbito material de la norma.**

En el Dictamen Núm. 54/2007 no manifestamos -con carácter general- objeciones a la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar el ROTU. Tratándose de una revisión total del mismo, debemos reiterar aquella consideración.

No obstante, y como señalamos entonces, este primer juicio positivo de carácter global no obsta, sin embargo, el análisis separado que habrá de realizarse de esta adecuación competencial en relación con cada una de las materias objeto de la disposición.

##### **II. Técnica normativa.**

Antes de abordar el estudio concreto del articulado, debemos examinar con carácter general la técnica normativa empleada en la elaboración de la norma, comenzando por la forma adoptada.

En el proyecto remitido, al igual que sucedía con el que desembocó en la aprobación del ROTU mediante Decreto 278/2007, de 4 de diciembre -norma reglamentaria a la que la disposición sometida a consulta vendría a sustituir en su totalidad-, se opta por distinguir entre el decreto aprobatorio y el propio reglamento, forma que este Consejo viene entendiendo como adecuada cuando se pretende el desarrollo reglamentario con carácter general de una norma con rango Ley, en concreto y en el caso que nos ocupa, el TROTU.

Siendo manifiesta la intención del operador autonómico (folio 299) de obtener un texto más breve que el anterior al eliminar del articulado el texto del TROTU, como observación preliminar se observa que la propuesta remitida aún contiene reiteraciones y reproducciones del texto legal que conviene depurar. Al respecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 advierten de la necesidad de evitar

“las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)” -apartado a).4 de la directriz I-. Esta tendencia se ha observado, entre otros, en los artículos 129; 143.1; 148, apartados 1, 2, 3 y 4; 149, apartados 1, 2 y 3; 166.3, y 177.

Evitar la reiteración del contenido ya expuesto en la norma legal contribuirá asimismo a reducir la extensión de los artículos y permitirá su acomodación a lo dispuesto en el punto 5.4 del apartado II.B) de las Directrices de Técnica Normativa del Principado de Asturias contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, sobre la extensión de los apartados, que “no deben ser muy largos ni exceder de cuatro; en otro caso, será preferible crear un nuevo artículo”. Son varios los preceptos de la norma propuesta que exceden significativamente de estas pautas y que podrían o bien desdoblarse, o bien eliminarse de su contenido aquellas partes que no son sino reiteración de preceptos del TROTU.

Asimismo ha de ponderarse, respecto a las referencias al articulado del vigente TROTU, que ya en el Plan Anual Normativo de 2021 figura entre las normas proyectadas por parte de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial un proyecto de Ley del Principado Asturias de Ordenación del Territorio y Urbanismo, por lo que aun contando con los márgenes temporales propios de las tramitaciones administrativa y parlamentaria estaríamos ante unas remisiones llamadas irremisiblemente a quedar desajustadas, en principio, a corto plazo. A estos efectos, las remisiones expresas a artículos del vigente TROTU podrían ser sustituidas por otras de contenido genérico del tipo “conforme a lo previsto en la ley ordenadora del territorio y urbanismo” o expresión similar.

Por otro lado, y a diferencia de lo que ocurría con su precedente, el Reglamento cuya aprobación se pretende no solamente persigue el desarrollo reglamentario general del TROTU, toda vez que basta una simple lectura del contenido que se proyecta para el artículo 1 del nuevo Reglamento para comprobar que a este objeto inicial se le añade el de disponer “los mecanismos de interrelación del ordenamiento territorial y urbanístico vigente en el Principado de Asturias con las determinaciones de carácter básico establecidas en la legislación estatal con afección territorial o urbanística”, y ello -tal y como se matiza a continuación- “respetando estrictamente el principio de jerarquía normativa y los límites legales autonómicos”.

El problema de una disposición reglamentaria que se extiende más allá del mero desarrollo del TROTU no ha quedado satisfactoriamente resuelto en todas sus implicaciones tras la retroacción del procedimiento como consecuencia de nuestro Dictamen 133/2019, pues el posterior “informe sobre las modificaciones introducidas en el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo como consecuencia del dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias” no agota la problemática derivada de la subsistencia de disposiciones legales autonómicas aún vigentes pero sobrevenidamente desajustadas a leyes básicas.

En estas condiciones, al momento de analizar en el Dictamen Núm. 133/2019 la técnica normativa seguida observamos que “la elaboración de un texto reglamentario de nueva hechura sin promover al mismo tiempo la depuración o ajuste de las disposiciones de rango legal autonómico -que subsisten sin una adecuada alineación con diversa normativa estatal sectorial y básica aplicable en este ámbito (a título de ejemplo, y entre otras materias, en la regulación de las actuaciones en el medio urbano, de las dotaciones, de los núcleos rurales, en la exigencia de diversas memorias e informes, en la incorporación de los procedimientos de declaración responsable y comunicación previa o la adecuación a las situaciones básicas del suelo)- arroja importantes

dos de inseguridad jurídica en torno a aspectos nucleares y sustanciales de la norma reglamentaria”. También reseñamos, “en aplicación de los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la LPAC, y en particular el de seguridad jurídica referido a la necesidad de que la iniciativa normativa debe ejercerse `de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico (...) para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones por parte de las personas y empresas’, así como la de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, que reclama un análisis amplio de la incidencia de la disposición proyectada en el marco normativo en el que ha de insertarse”.

No cabe obviar al respecto que ante colisiones normativas entre el derecho estatal y autonómico, frecuentes en el ámbito de la ordenación urbanística y régimen del suelo, el Tribunal Constitucional ha declarado que el operador jurídico primario -la Administración, que debe elegir cuál de las dos leyes en conflicto debe aplicarse y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales- tiene que actuar necesariamente con la técnica del desplazamiento de una de ellas, “de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica” (Sentencia 204/2016, de 1 de diciembre -ECLI:ES:TC:2016:204-). Sin embargo, esta vía de solución no impide señalar que la utilización de la potestad reglamentaria para el ajuste a la normativa básica estatal, legitimando la inaplicación por parte de la Administración de una ley autonómica que sobrevenidamente contradice una ley estatal, no es una fórmula idónea ni mucho menos satisfactoria en términos de seguridad jurídica.

Ciertamente, la regla de la competencia material puede servir para modular la preferencia de la normativa estatal, especialmente cuando se trata de títulos competenciales horizontales y concurrentes, pero en una materia como el urbanismo y la ordenación jurídica del territorio y régimen del suelo, en la que confluyen múltiples títulos competenciales concurrentes o yuxtapuestos que responden muchos de ellos al esquema bases/desarrollo, se evidencia aún más una alta dosis de inseguridad jurídica como consecuencia de la naturaleza “flexible” e “indeterminada” de lo básico. Es notorio, además, que la colisión normativa que se advierte entre el nuevo ROTU que ahora se examina y el TROTU, que permanece en algunas cuestiones sin adaptarse al marco jurídico básico estatal vigente, traerá consigo problemas, que si bien podrían resolverse aplicando la regla de prevalencia del derecho estatal, cláusula ampliamente discutida, conllevará de forma inevitable la obligación de los órganos jurisdiccionales de plantear la cuestión de inconstitucionalidad de la ley autonómica en tanto que el Tribunal Constitucional ha negado al juez ordinario la posibilidad de inaplicar normas autonómicas sobrevenidamente inconstitucionales por su confrontación con una norma básica estatal, salvo que aquellas se hubieran limitado a reproducir la legislación básica (*lex repetita*) y esta se modificara después en un sentido incompatible con aquella legislación -ECLI:ES:TC:2016:102-; 127/2016, de 7 de julio -ECLI:ES:TC:2016:127- y 204/2016, de 1 de diciembre -ECLI:ES:TC:2016:204-). Por ello, debe advertirse de la necesidad y conveniencia de promover con urgencia la actualización del TROTU al entramado normativo estatal básico que condiciona su regulación, aliviando al ROTU de la carga general de transponer la normativa básica estatal ignorando o contraviniendo la ley autonómica cuyo desarrollo asume como objeto principal.

Al margen de lo anterior, pero también desde la perspectiva de la técnica normativa seguida, sería aconsejable reducir la extensión de alguno de los artículos del ROTU que se proyecta distribuyendo su contenido en varios

artículos. Tal sugerencia se efectúa en consonancia con la previsión contenida en la Guía autonómica para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, en la que se 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”, si bien no puede soslayarse que esa es una mera orientación que admite supuestos de excepción en los que encajan reglamentos técnicos y complejos como el presente. El propósito declarado en la memoria justificativa de lograr “un texto mucho más breve” que el actual ha abocado a refundir el contenido de varios preceptos del actual ROTU en uno solo, resultando excesivamente extensos en algunos casos, pero sin que por ello se dificulte la inteligibilidad de la norma.

#### **QUINTA.-** Observaciones de carácter singular al proyecto

##### **I. Sobre el proyecto de Decreto.**

De conformidad con lo señalado en el apartado de Directrices de técnica normativa contenido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, la parte expositiva -preámbulo- “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; aspectos todos ellos tratados en el texto proyectado. Asimismo, se da cuenta de la adecuación de la norma cuya aprobación se pretende a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC.

Se repara no obstante en que no se justifica adecuadamente la supresión de la *vacatio legis*, cuyos motivos deben explicitarse en el preámbulo según reiterada doctrina consultiva. Dado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la normativa estatal básica cuyo objeto pretende, singularmente, desarrollar la norma proyectada, así como el amplio periodo empleado en la tramitación de la misma -su inicio tuvo lugar en el año 2017-, no se acreditan motivadamente las circunstancias para omitir el periodo

ordinario de entrada en vigor de esta norma; máximo teniendo en cuenta la extensión y complejidad de la misma para todos los operadores jurídicos y la propia singularidad de su régimen transitorio.

En la disposición adicional primera -Sistema de información sobre el medio urbano- debe suprimirse por innecesario el ordinal “primera” que sigue a esta.

En cuanto al régimen transitorio, debemos recordar que en el Dictamen Núm. 54/2007 -emitido con ocasión del proyecto que desembocó en la aprobación del ROTU actualmente vigente por el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, norma reglamentaria a la que el proyecto sometido a consulta vendría a sustituir en su totalidad- dejamos constancia de las numerosas alegaciones que la regulación proyectada para el régimen transitorio del ROTU entonces en elaboración había recibido. Alegaciones que ahora resultan ser prácticamente inexistentes quizás porque el proyecto sometido a los trámites de audiencia e información pública carecía, al contrario de lo que ocurría con su precedente, de régimen transitorio alguno, de tal forma que las cinco disposiciones transitorias incorporadas al texto definitivo no son sino el fruto de la estimación y posterior reelaboración de una alegación presentada por la Federación Asturiana de Concejos con fundamento en el diferente ritmo seguido en cada uno de los concejos del Principado de Asturias en relación con el cumplimiento de las reglas de transitoriedad recogidas tanto en el TROTU como en el ROTU actualmente vigentes.

En cuanto al régimen de transitoriedad, debe tenerse en cuenta que el TROTU ya ha conocido un primer desarrollo reglamentario -a través del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre- que incluye las pertinentes reglas de transitoriedad.

Dentro del escenario temporal, legal y reglamentariamente descrito nos encontramos con que, ante la alegación presentada por la Federación Asturiana de Concejos de cara a proceder a la corrección de la carencia de un régimen transitorio detectada en el texto del proyecto, se libra un informe el día 13 de febrero de 2019 por el Responsable del Área Técnica y el Jefe de Servicio de la Secretaría de la CUOTA en el que se indica que a la referida fecha solamente 22 de los 78 concejos existentes en el Principado de Asturias contaban “con un instrumento de planeamiento general plenamente adaptado a la normativa vigente”; esto es, al TROTU y al ROTU entonces vigentes. Según el mismo informe, del resto de concejos 1 carecía de planeamiento y 36 no se habían adaptado al TROTU, lo que nos lleva a deducir que los 19 restantes se encontrarían en aquel momento en alguno de los procesos de adaptación al mismo.

Con estos antecedentes, y pasando ya al análisis de la disposición transitoria primera -“Aplicación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo al planeamiento urbanístico en vigor”-, parece claro que en el supuesto contemplado en su apartado 1 se encontrarían aquellos 22 concejos -a reserva siempre de una imprescindible actualización del dato allí facilitado, dada la fecha del informe-, los cuales dispondrían con anterioridad a la entrada en vigor del ROTU que se pretende aprobar de “un instrumento de planeamiento general plenamente adaptado a la normativa vigente”; esto es, al TROTU y al ROTU actualmente vigentes. Así las cosas, y con el propósito de posibilitar que el ROTU proyectado responda adecuadamente a la finalidad expresamente declarada en su preámbulo de “disponer de un correcto e inteligible compendio normativo en materia urbanística”, proponemos para el apartado 1 de la disposición transitoria primera la siguiente o similar redacción: “1.- Los Planes Generales de Ordenación aprobados definitivamente con posterioridad a la entrada en vigor el 15 de julio de 2008 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, y con anterioridad a la entrada en vigor del presente

Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, se adaptarán a este en la siguiente revisión o, potestativamente, mediante una modificación. Si transcurriesen cuatro años desde la entrada en vigor del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias sin que se hubiese producido la adaptación, el régimen establecido en este para el suelo no urbanizable será de directa aplicación”.

Asimismo, consideramos que la redacción propuesta en el primer párrafo del apartado 2 de la disposición transitoria primera -situación en la que se encontrarían, en principio y a reserva también de la imprescindible actualización de este dado, los 36 concejos que a fecha 13 de febrero de 2019 no habían completado el proceso de adaptación iniciado a partir del 15 de julio de 2008- podría sustituirse por la siguiente o parecida: “2.- A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el régimen urbanístico del suelo urbano y urbanizable establecido en él será de aplicación al planeamiento y normativa urbanística que no hubiera completado, a esta misma fecha, el proceso de adaptación previsto para el suelo urbano y urbanizable en el apartado 2 de la disposición transitoria primera del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, teniendo en cuenta las siguientes reglas: (...)”.

Respecto a las reglas que siguen, y no existiendo observación alguna que formular en relación con las que se proyectan en las letras a) y b), sí se advierte que la establecida en la letra c) deber ser completada añadiendo, tal y como viene recogido en la letra b) del apartado 1 de la disposición transitoria primera del TROTU objeto de desarrollo reglamentario, la expresión “con independencia de que esté calificado como programado o no programado y de que se haya aprobado algún Programa de Actuación Urbanística”.

Estimamos que en el párrafo inicial del apartado 3 de la disposición transitoria primera debe hacerse una introducción que facilite su comprensión, para lo que proponemos la siguiente, o similar, redacción: “3.- Si a la fecha de

la entrada en vigor del presente Decreto los Ayuntamientos que dispusieran de suelo urbanizable no hubiesen procedido (...)

Asimismo, la referencia a aquellos Ayuntamientos en los que “la cantidad de suelo urbanizable de carácter prioritario fuera notoriamente insuficiente para la satisfacción de las necesidades urbanísticas que se constaten” adolece de una clara indeterminación, tanto por la acreditación de suelo urbanizable suficiente o insuficiente como por la identificación de las necesidades urbanísticas a satisfacer, por lo que se propone la inclusión de un parámetro o una mayor concreción al respecto que preserve, además, la debida autonomía local.

En la letra a) de este apartado 3 donde dice “(...) el interés (...)” debe decir “(...) del interés (...)”.

Por razones de seguridad jurídica, en el punto 1.º de la letra b) de este apartado resulta imprescindible la fijación “de los plazos previstos para la gestión del sistema de actuación en suelo urbanizable prioritario por iniciativa de los propietarios”. Para ello proponemos una remisión al concreto artículo del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias donde se consignan tales plazos -solución por la que se optó en el ROTU aún vigente para este mismo supuesto-, o bien la reiteración en este punto de estos plazos. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

También por razones de seguridad jurídica, debemos hacer idéntica observación a la anterior y con la misma consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, al punto 2.º

de la letra b) de este apartado, en relación con el establecimiento de los plazos previstos en el supuesto allí regulado.

Por último, advertimos que la redacción que se propone para el apartado 4 de la disposición transitoria primera podría suponer una -por otra parte imposible- derogación tácita del TROTU por el ROTU que se proyecta. En estas condiciones, el único contenido propio del Reglamento proyectado atañe a aquellas situaciones de transitoriedad que no se encuentren agotadas al tiempo en que esté llamado a entrar en vigor, y procede la remisión expresa a lo previsto para el suelo no urbanizable en el apartado 3 de la disposición transitoria primera del TROTU.

En lo que a la disposición transitoria segunda se refiere, dedicada según su título a la “aplicación del nuevo Reglamento (...) al planeamiento urbanístico y territorial en tramitación”, consideramos que el adjetivo “nuevo” con el que se califica el Reglamento -y del que sin embargo se prescinde en la disposición transitoria primera- debe ser eliminado. Al respecto, y aun entendiendo que con ello lo que se busca probablemente sea una mejor comprensión del régimen transitorio en el que se incardinan estas disposiciones -lo que hace difícilmente explicable, salvo por error u otro motivo no explicitado, que se prescinda de ese calificativo en la disposición transitoria primera-, consideramos, desde el debido rigor en el lenguaje jurídico, como carente de justificación que se hable de un “nuevo” Reglamento en una norma que, tras su aprobación y entrada en vigor, ya no será nueva sino que simplemente será el Reglamento.

Sobre el contenido material de la disposición transitoria segunda, y a pesar de no existir objeciones de fondo a la regulación proyectada, sí que se aprecia cierta falta de rigor y uniformidad en su redacción -en ocasiones se habla de la entrada en vigor del Decreto y en otras de la entrada en vigor o de la publicación del Reglamento, y este algunas veces se califica de nuevo y en otras no- que deben ser subsanadas. Por ello, proponemos para esta

disposición transitoria segunda la siguiente, o parecida, redacción: "Disposición transitoria segunda.- Aplicación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo al planeamiento urbanístico en tramitación./ La revisión, modificación o elaboración de nuevos instrumentos de planeamiento urbanístico que, adaptándose a lo dispuesto en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes, se estén tramitando en el momento de la entrada en vigor del presente Decreto deberán someterse a lo dispuesto en el mismo, tanto en lo relativo al contenido del planeamiento como al procedimiento de tramitación, con arreglo a las siguientes reglas./ a) La revisión, modificación o elaboración de nuevos instrumentos de planeamiento territorial sobre los que no haya recaído acuerdo de aprobación inicial a la entrada en vigor del presente Decreto, se ajustarán a lo dispuesto en el mismo./ b) Los Planes Generales de Ordenación de los concejos que tienen delegada la competencia de aprobación definitiva que no hayan sido remitidos a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias para la emisión del informe vinculante antes de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán adaptarse a lo dispuesto en el mismo./ c) Los Planes Generales de Ordenación de los demás concejos sobre los que no haya recaído acuerdo de aprobación provisional antes de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán adaptarse a lo dispuesto en el mismo./ d) Cuando antes de la entrada en vigor del presente Decreto ya se hubiese remitido a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias el documento del Plan General de Ordenación para, según proceda, la emisión de informe vinculante o la aprobación definitiva, el acuerdo de la Comisión señalará la necesidad de adaptar los documentos al Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias en el acuerdo de aprobación definitiva o en el texto refundido, respectivamente./ e) El planeamiento de desarrollo y los instrumentos complementarios de la ordenación urbanística que no cuenten con

aprobación inicial a la entrada en vigor del presente Decreto, se ajustarán a lo dispuesto en el mismo”.

En cuanto al título de la disposición transitoria tercera consideramos, por lo razonado al referirnos a la disposición transitoria segunda, que debe ser “Disposición transitoria tercera.- Aplicación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo a las actuaciones urbanísticas sistemáticas en ejecución”.

Para el contenido de esta disposición proponemos, por razones de uniformidad, la siguiente o similar redacción: “A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los deberes establecidos en el mismo serán de aplicación a los propietarios de los terrenos afectados en los procedimientos de ejecución del planeamiento, salvo aquellos en que ya se hubiese aprobado definitivamente el correspondiente proyecto de compensación, reparcelación o expropiación”.

Tanto en el apartado 1 como en el 2 de la disposición transitoria cuarta se hace referencia a un procedimiento de adaptación urgente al ROTU con relación al ajuste de los catálogos urbanísticos, pero más allá de esa genérica referencia a la “urgencia” no se establece ningún parámetro procedimental ni límite temporal que permita considerarla cumplida.

La disposición transitoria quinta se refiere a la posibilidad de adaptación del planeamiento general o de desarrollo aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, en determinados supuestos -reservas de zonas verdes y espacios públicos y equipamientos para centros de servicios para el funcionamiento de la zona o polígono industrial-; se trata de un régimen transitorio específico para una

situación regulada en el artículo 281 -“Modificaciones cualificadas”- del vigente ROTU. Comoquiera que la disposición transitoria quinta únicamente alude a los requisitos materiales que deben aplicarse a estas modificaciones -a diferencia del artículo 281 que sí establece reglas procedimentales-, en aras de la claridad de la norma se considera necesario que en la misma se indique expresamente que a estas modificaciones les resultará de aplicación el procedimiento previsto en el capítulo XIII del título III del ROTU. Consideración que se hace teniendo en cuenta el mandato legal del artículo 101.3 del TROTU, “Cuando la modificación tenga por objeto alterar la zonificación o el uso de las zonas verdes previstas en el instrumento de ordenación de que se trate, la aprobación será competencia del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, previo informe (...) del Consejo Consultivo”; disposición que recoge el artículo 167.3.c) del Reglamento proyectado.

Finalmente, como ya se apuntó con anterioridad, dada la extensión y complejidad de la norma, se estima necesario que se reflejen en el preámbulo del Decreto las circunstancias de urgencia que concurren y justificarían, en su caso, la supresión de la *vacatio legis*, o que se fije en la disposición final tercera como mínimo su entrada en vigor a los 20 días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

## II. Sobre el proyecto de Reglamento.

Dentro del análisis del articulado del proyecto, las observaciones a los distintos preceptos se realizan por el orden de los mismos, con la previa referencia al título y capítulo que corresponda a efectos de un más fácil manejo del texto del dictamen.

Se omiten, por la misma razón, las menciones a las secciones y subsecciones, excepto cuando las observaciones se refieran directamente a

ellas. También se prescinde en el examen, a fin de evitar reiteraciones innecesarias, de las alusiones a los defectos de técnica normativa ya expuestos con carácter general en el apartado correspondiente de este dictamen. En particular, en los artículos comentados se evita hacer cualquier indicación a defectos de redacción y a las remisiones, tanto internas como externas, dado su elevado número; sin perjuicio de que en ocasiones la naturaleza de unas y otras requiera un estudio expreso.

Por tanto, al margen de las deficiencias formales ya puestas de manifiesto, las observaciones que se formulan derivan exclusivamente de la confrontación del texto del proyecto de Reglamento con el del TROTU, así como con la restante legislación, estatal o autonómica, que guarda relación con él.

No se contienen referencias en el dictamen a la incidencia que pudieran tener en la disposición ahora examinada los proyectos de ley de Vivienda y de Calidad Ambiental, ambos en trámite parlamentario, toda vez que a la fecha de emisión de este dictamen no se encuentran en vigor ni han sido aprobados.

## TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

### Artículo 1.- Objeto del Reglamento

En este artículo resulta confusa la remisión *in fine* a “los límites legales autonómicos”, debiendo referirse el giro al respeto de la jerarquía normativa y la legislación autonómica.

### Artículo 3.- Elementos vertebradores de estructuración del territorio

Se observa que el precepto tiene por objeto ofrecer una definición legal del concepto “estructura del territorio” a los fines de la ordenación territorial y urbanística, por lo que el título ha de ajustarse a ese objeto y no al giro descriptivo “elementos vertebradores de estructuración del territorio”.

El artículo se encabeza con la expresión “A los fines de la normativa territorial y urbanística”, reparándose en que se ha suprimido el precepto del

vigente ROTU que conceptuaba las “Actuaciones con impacto o incidencia territorial” (artículo 3) por ser mera reproducción del TROTU (artículo 2.1). La técnica ahora acogida se estima adecuada siempre que se preserve el engarce entre el concepto legal “actuaciones con impacto o incidencia territorial” y el desarrollo reglamentario que se incorpora, a cuyo fin debe acudir a un giro más preciso en sustitución del genérico -y estéril- “A los fines de la normativa territorial y urbanística”. Puede así encabezarse con la cita del precepto que se desarrolla (el artículo 2.1 del TROTU) o con la referencia al concepto que lo engloba (actuaciones con impacto o incidencia territorial).

## TÍTULO I. ORGANIZACIÓN Y RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

### CAPÍTULO I. Administración urbanística

Artículo 11.- Delegación en los concejos de competencias en materia de aprobación de Planes Generales de Ordenación

En el artículo 11.1 del proyecto de Reglamento, a fin de delimitar el supuesto al que se refiere el procedimiento que ahora se articula, resulta adecuado incorporar la referencia de que se trata de la delegación de competencias prevista en el artículo 10.2 del TROTU.

En el artículo 11.2, que se ocupa del contenido de la Memoria que ha de acompañarse a la solicitud de delegación por los Ayuntamientos, debe precisarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En este mismo apartado del artículo 11 se veda la posibilidad de instar la delegación a aquellos concejos que no cuenten con “instrumentos de planeamiento urbanístico de carácter general adaptados a la regulación del Texto Refundido en esta materia”. En un precepto con vocación de

permanencia, se estima en exceso rígida esta exclusión en tanto no se aclare que quedan a salvo los periodos transitorios que se contemplen para ajustarse a los cambios legislativos. El propio Texto Refundido está sujeto a innovaciones inminentes que podrían suponer, transitoriamente, que multitud de instrumentos puedan reputarse no ajustados a sus disposiciones en vigor. En definitiva, en la referencia general a municipios que no cuenten con instrumentos de planeamiento “adaptados a la regulación del Texto Refundido” debe precisarse a continuación que se alude a un desajuste “después de agotados los plazos concedidos a este fin”.

#### Artículo 14.- Procedimiento de revocación de la delegación

Este artículo se encabeza con la referencia a que “concurra alguno de los casos de revocación previstos en el apartado 1 del artículo anterior”. Esa remisión conduce a entender que el procedimiento solo es aplicable a los supuestos de delegación por el Consejo de Gobierno y no a los de atribución legal directa (la impropia denominada “delegación” en el artículo 10.1 del TROTU para los municipios de población superior a 40.000 habitantes, cuya revocación se ampara en el artículo 87.2 de dicha norma, que la habilita). Sin embargo, estos también están sujetos a revocación (artículo 13.3 del proyecto), y la única regla de procedimiento que se explicita es la relativa a que “se dará cuenta a la Junta General del Principado de Asturias” (artículo 14.7 del proyecto), debiendo explicitarse en este si la revocación de la “delegación otorgada por atribución legal directa” se sujeta al procedimiento establecido en los apartados anteriores.

Artículo 15.- Delegación en los concejos de competencias en materia de autorizaciones previas en suelo no urbanizable

El artículo 15 debe encabezarse con la cita del precepto legal del que trae causa (artículo 10.5 del TROTU), aludiéndose en su apartado 1 al

procedimiento “para la delegación a que hace referencia el artículo 10.5 del Texto Refundido”.

## CAPÍTULO II. Colaboración y coordinación interadministrativa

Artículo 17.- Mancomunidades, gerencias, consorcios y sociedades urbanísticas

En el artículo 17.2, apartado b), se exige que cada uno de los sujetos consorciados “cumpla con los requisitos que la legislación que les sea aplicable establezca como necesarios para obligarse contractualmente”. La expresión adoptada es confusa, pues parece remitir a una genérica capacidad para contratar cuando lo que ha de requerirse es que cada uno de los sujetos consorciados cumpla con los requisitos que la legislación que les sea aplicable establezca “para constituir el consorcio”.

El artículo 17.6 aborda las sociedades urbanísticas, si bien su contenido prescriptivo es escaso -carencia que ya se puso de manifiesto por este Consejo en el Dictamen 54/2007 referido al vigente ROTU-, procede advertir que la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre -ECLI:ES:TC:2017:143-, apreció la constitucionalidad del segundo párrafo del apartado 3 del artículo 9 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que permite encomendar la función de urbanización y edificación a una sociedad de capital mayoritariamente público, sin procedimiento de licitación y mediante la suscripción de un convenio de colaboración, cuando las Administraciones ostenten la participación mayoritaria y ejerzan el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento.

Artículo 19. Trámite de consulta previa para la coordinación interadministrativa

La disposición final cuarta de la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, ha modificado el artículo

16 del TROTU, referido específicamente al “Procedimiento de coordinación interadministrativa”. Conforme a la nueva regulación de este artículo el trámite de consulta previa, preceptivo “en todos los procedimientos administrativos que tengan por objeto la aprobación, modificación o revisión de alguno de los instrumentos, planes o proyectos sujetos a coordinación, y salvo convenio específico entre las Administraciones implicadas que establezca un régimen distinto (...), deberá practicarse de forma simultánea y con el plazo señalado para la información pública del documento de prioridades de la futura ordenación”, y de no ser exigible este “se realizará el trámite de consulta por el plazo de veinte días, remitiendo a las Administraciones afectadas un borrador del plan”.

El precepto legal introduce además una presunción de conformidad de las Administraciones consultadas (salvo que en el instrumento se contengan previsiones que comprometan la realización efectiva de acciones por parte de otras Administraciones) y la forma de proceder en caso de no superarse las discrepancias. Asimismo, se prevé la implementación de instrumentos de colaboración y coordinación interadministrativa para impulsar la simplificación administrativa y agilizar la concesión de títulos habilitantes de desarrollo de actividades económicas, la ejecución de proyectos concretos o de sectores económicos específicos o la ágil resolución de cualesquiera procedimientos administrativos a través de convenios y protocolos de colaboración.

También se contempla la remisión telemática de los informes sectoriales a través de una plataforma.

Adicionalmente se incluye en el TROTU un nuevo artículo 16 bis, referido al Procedimiento de coordinación de informes sectoriales autonómicos al tiempo de la elaboración, revisión o modificación de los instrumentos de planeamiento general.

Toda esta novedosa regulación, de especial trascendencia para la simplificación, agilidad y eficacia administrativa, carece de desarrollo reglamentario en el texto sometido a consulta.

## TÍTULO II. INFORMACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL

### CAPÍTULO I. Información, publicidad y participación ciudadana

#### Artículo 20.- Solicitud de la información territorial y urbanística

El artículo 20.1 del proyecto de Reglamento, tras remitir a “la legislación general en materia de transparencia y acceso a la información”, puntualiza que la Administración deberá pronunciarse sobre las solicitudes de acceso “en el plazo de un mes (...), siempre que se trate de datos no sometidos a algún régimen de protección”. Sin embargo, el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece que el plazo de un mes “podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”. La norma básica contempla también diversos supuestos de “suspensión del plazo para dictar resolución”; entre ellos, el relativo a que “la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados” (artículo 19). Se aprecia una discordancia entre la disposición proyectada y la legislación básica, que fija un plazo de un mes sin que pueda excepcionarse cuando se trate de datos “sometidos a algún régimen de protección”, pues la afectación a terceros determina la suspensión del plazo y la aplicación de lo dispuesto en los artículos 19.3 y 15 de la norma básica, a la que debe ajustarse la disposición examinada. Esta observación tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

La previsión del artículo 20.2 del proyecto, que limita la obtención de información a los supuestos en que se haya culminado la tramitación administrativa de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos, encuentra amparo en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. No obstante, merece puntualizarse *in fine* que la regla opera sin perjuicio de las obligaciones de publicidad activa derivadas de la legislación de transparencia (en particular, del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre).

## CAPÍTULO II. Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística del Principado de Asturias

### Artículo 30.- Iniciación y resolución

En el apartado 4 del artículo 30 se alude a la necesaria solicitud de inscripción de los “acuerdos de constitución, estatutos y nombramientos en relación con las sociedades urbanísticas, consorcios y entidades urbanísticas colaboradoras”. Se advierte que los “nombramientos” no figuran en el precepto reglamentario que regula el objeto de la inscripción, pues el artículo 25 del proyecto se refiere solo a “los acuerdos aprobatorios de la constitución y los estatutos”, y el TROTU ordena registrar únicamente “los estatutos” (artículo 23.1), por lo que ha de suprimirse la referencia a los “nombramientos”.

## TÍTULO III. DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

### CAPÍTULO II. Directrices de Ordenación del Territorio

#### Artículo 38.- Objetivos de las diferentes clases

La referencia contenida en el apartado 1.º de la letra a) a “los objetivos y estrategias de la política territorial del Consejo de Gobierno” debe sustituirse por la de “los objetivos y estrategias de la política territorial del Principado de Asturias”.

Artículo 39.- Determinaciones y Documentación de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio

En el apartado 1.a) del artículo 39, y para garantizar la unidad de redacción, el número 2.º debe adoptar esta forma: "Respecto a la red urbana, fortaleciendo su carácter policéntrico (...)".

Artículo 40.- Determinaciones y documentación de las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio

El artículo 40 tiene un apartado 1 y no presenta ningún otro, por lo que procede la supresión de este tipo de división.

Por otra parte, la redacción de dos letras de este artículo adolece de ciertos problemas. En primer lugar, en la letra c) se ha querido atender la eventualidad de que el establecimiento de divisiones funcionales en unas Directrices Regionales no resulten plenamente concordantes con los ámbitos de actuación previamente fijados para unas Directrices Subregionales; siendo esto así, y con base en lo dispuesto en el artículo 36.2.b), más que "las Directrices Subregionales podrán modificar su ámbito de actuación para ajustarse a nuevas circunstancias funcionales" debe decir que "habrá de ajustarse el ámbito de actuación de las Directrices Subregionales, en la medida en que la nueva división y las relaciones entre ambos instrumentos así lo exijan". En segundo lugar, la letra d) del precepto indica que "Para la concreción de las determinaciones de las Directrices Regionales, las Directrices Subregionales podrán señalar criterios para la clasificación de suelo u otras determinaciones de la ordenación urbanística". En este sentido, y sin que quepa excluir de plano que los instrumentos de ordenación territorial puedan contener prescripciones materialmente urbanísticas -lo que resultaría conforme con las competencias que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en artículo 148.1.3.ª de la Constitución-, convendría tener en consideración en qué medida puede repercutir en una mengua de la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la

Constitución) promover *de iure* una dispersión de las prescripciones relativas al urbanismo; materia cuya complejidad técnica y nutrido cuerpo normativo ya la hacen *per se* singularmente dificultosa, tanto para los administrados como para los propios técnicos de las Administraciones competentes. Esta consideración ha de extenderse a otros preceptos del proyecto, tales como los artículos 43.1.f), 43.2 y 44.1.f).

Artículo 41.- Ámbito de las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio

La redacción del artículo 41 debe simplificarse adoptando la siguiente forma: “El ámbito espacial de las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio será el que expresamente se establezca, en concordancia con las determinaciones de las Directrices Regionales y Subregionales”.

### CAPÍTULO III. Planes Territoriales Especiales

Artículo 44.- Documentación

El artículo 44 tiene un apartado 1 y no presenta ningún otro, razón por la cual resulta procedente la supresión de una división de tal nivel.

### CAPÍTULO V. Instrumentos complementarios de la ordenación territorial

Artículo 49.- Ámbito de aplicación

La aplicación general de este precepto a los “instrumentos de ordenación urbanística y territorial” aconseja que sistemáticamente se incorpore al capítulo I -“Disposiciones Generales”- del título III -“Del Planeamiento Territorial y Urbanístico”-, careciendo de sentido que se incluya en el capítulo V, referido a los “Instrumentos complementarios de la ordenación territorial”.

El precepto presenta dos apartados y en la dicción propuesta el segundo es redundante, ya que el primero establece la regla general de que “Los instrumentos de ordenación urbanística y territorial definidos en este

reglamento se someterán al procedimiento de evaluación ambiental estratégica que proceda conforme determine la legislación ambiental”; remisión general que cubre aquellos casos en los que la concreta tramitación deba llevarse a cabo tanto a través del procedimiento de evaluación estratégica ordinario como del simplificado (artículos 17 a 28 y 29 a 32 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental). Por tanto, si se quieren mantener ambos preceptos -lo que a nuestro juicio es de todo punto innecesario- ha de indicarse que el primer apartado se refiere al procedimiento ordinario, pues que en la redacción propuesta para el segundo sí se alude a la “evaluación de impacto ambiental simplificada”.

En todo caso, se recomienda utilizar con precisión las denominaciones que establece la legislación básica -la mencionada Ley 21/2013, de 9 de diciembre-, esto es, “procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria” y “procedimiento de evaluación ambiental estratégica simplificada”, toda vez que el primer procedimiento desemboca en la “declaración ambiental estratégica” y el segundo en “el informe ambiental estratégico”.

En esta materia no pueden desconocerse las previsiones incluidas en la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, cuyo artículo 2 se refiere a la evaluación ambiental estratégica de instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo con la finalidad de delimitar en qué supuestos resulta de aplicación el procedimiento ordinario y el simplificado. Como tampoco que, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la Administración General del Estado y el Principado de Asturias han iniciado negociaciones con la finalidad de resolver las discrepancias manifestadas en relación con los artículos 1, 2 y la disposición final cuarta -“Modificación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril”- a efectos de un

eventual recurso de inconstitucionalidad (Resolución de 2 de marzo de 2022, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Principado de Asturias, en relación la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 24 de marzo de 2022 y en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 30 de abril de 2022).

En atención a estas circunstancias, se recomienda mantener como apartado único del precepto el primero de la redacción propuesta para el artículo 49, ya que la remisión a la legislación ambiental alcanza también, como es obvio, a la legislación autonómica de desarrollo en cuanto sea compatible con la legislación estatal básica.

CAPÍTULO VI. Formación y aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial. Vigencia, revisión y modificación

Artículo 50.- Suspensión del otorgamiento de licencias y títulos administrativos habilitantes

El apartado 4 del artículo 50 del proyecto de Reglamento reproduce el régimen indemnizatorio derivado de las eventuales modificaciones de los instrumentos de ordenación territorial establecido en artículo 77.7 del TROTU. Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en el Dictamen Núm. 327/2010 sobre la responsabilidad patrimonial derivada del ejercicio del *ius variandi*, y en él reparamos en que el artículo 77.7 del TROTU, en aplicación de los supuestos indemnizatorios vinculados al funcionamiento “normal” de la Administración en este ámbito, señala que “Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales, si se comprueba que el proyecto para el que se solicitó la licencia se ajustaba al planeamiento vigente en el momento de la presentación

de la solicitud y no es compatible con el que resulte aplicable tras el levantamiento de la suspensión, sin perjuicio de otras responsabilidades a que hubiere lugar”. En su desarrollo, el artículo 241.1 del vigente Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, en disposición que se reitera en el artículo 145 del proyecto examinado, añade que “La indemnización lo será igualmente por la parte de los proyectos que hubiere de ser rectificada para adecuarse a las determinaciones del nuevo planeamiento en curso. A los efectos de la posible indemnización, no se tendrán en cuenta los defectos subsanables del proyecto presentado. En su caso, la devolución contemplará también los demás tributos que hubieran satisfecho los peticionarios de las licencias (...). El derecho a exigir la indemnización y devolución quedará en suspenso hasta que, una vez aprobado definitivamente el instrumento de planeamiento, 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”. A la vista de dicha regulación, este Consejo observó que “los supuestos indemnizatorios por razón de urbanismo pueden fundarse tanto en la regulación genérica de la LRJPAC como en la legislación sectorial específica”, sin desconocer que ese distinto engarce material comporta una consecuencia adjetiva, pues su trámite discurre sobre cauces procedimentales diversos. En efecto, los daños y perjuicios generados en el desenvolvimiento de concretas relaciones jurídicas deben indemnizarse en el seno de las mismas siempre que ello sea posible, postergando el instituto de la responsabilidad patrimonial a un mecanismo residual garante de la plena indemnidad. Esas indemnizaciones derivadas de un régimen especial de resarcimiento han de sustanciarse en el cauce de un procedimiento administrativo general -faltando uno específico- y no a través de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, de lo que deriva que no compete al Consejo Consultivo dictaminar en un procedimiento que no se encuadra, en obsequio al rigor, entre los de responsabilidad patrimonial

sometidos preceptivamente a su dictamen. En el ámbito urbanístico, la duplicidad de cuerpos legales que puede servir de fundamento a la pretensión resarcitoria (el específico y el común) ha de conducirnos a cuestionar nuestra propia competencia para emitir dictamen cuando lo que se persigue por el particular se limita al mero reintegro de gastos contemplado en la legislación sectorial, por cuanto esta inviste a la reparación del daño de un régimen especial o diferenciado que, en ausencia de un cauce específico, ha de actuarse a través del procedimiento administrativo general, y no del reservado a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial fundadas en la LRJSP. Concurren en este campo las notas características de los regímenes singulares de resarcimiento: la configuración del *quantum* indemnizatorio como una suerte de automatismo de compensación de gastos o conceptos tasados, la no exclusión *a limine* de una indemnización adicional en atención al daño efectivo y la vigencia -supletoria o directa, en caso de no existir cauce formalizado- de los principios generales de procedimiento de la LPAC. Más allá, hemos de convenir en que cuando el particular acciona acumuladamente por daños resarcibles amparados en la legislación urbanística y por otros conceptos tendentes a su plena indemnidad resultaría acusadamente gravoso y estéril imponer la tramitación de dos procedimientos separados, por lo que nada obsta a que se sustancie en un único expediente y este Consejo emita su dictamen pronunciándose sobre los extremos que la ley somete a su consulta.

Se observa que el artículo 50.4 del proyecto de Reglamento se limita a reproducir la disposición legal, con una única concreción referida a que el importe de la indemnización ha de ser abonado por la Consejería competente en la materia, y recoge adecuadamente la duplicidad de regímenes resarcitorios al dejar a salvo "otras responsabilidades a que hubiere lugar". No obstante, omite otras precisiones para las que el Reglamento de desarrollo se revela adecuado, y diverge -sin provecho apreciable- del régimen más detallado que se arbitra para los supuestos de suspensión derivada de la tramitación de

nuevos instrumentos municipales (artículo 145 del proyecto). Al respecto, se aprecia que las reglas del artículo 145 -relativas a la indemnización de la parte del proyecto que hubiera de ser rectificada, los defectos subsanables, los tributos satisfechos y el abono de la indemnización al tiempo de la aprobación definitiva del instrumento- pueden proyectarse al supuesto análogo de suspensión por tramitación de instrumentos de ordenación territorial que se contempla en el artículo 50.4 de la disposición examinada.

A su vez, en cumplimiento del cometido que atañe a la reglamentación de desarrollo, conviene aclarar que la devolución de los costes contemplados se articulará a través de un expediente contradictorio sometido a las reglas comunes de procedimiento, sin perjuicio de que de reclamarse otros conceptos pueda tramitarse acumuladamente en un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

#### Artículo 51.- Reglas de interpretación aplicables a la documentación

Cabría considerar si la ubicación más adecuada para el contenido del artículo 51 (dedicado a la resolución de contradicciones e imprecisiones entre los diferentes instrumentos de ordenación) sería justo a continuación del artículo 36 del proyecto en vez de situarlo dentro de la formación y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial.

Tratándose de reglas con las que trata de despejarse cuál es el documento prevalente, se estima confuso el añadido por el que se señala que las dudas, "En todo caso, se resolverán aplicando el principio general de interpretación integrada de las normas". En efecto, las reglas que aquí se incorporan tienen por objeto resolver las discrepancias entre distintos documentos, incluyendo referentes precisos (prevalece el plano con mayor detalle, el escrito sobre el gráfico y entre documentos de similar naturaleza el que comporte un menor aprovechamiento urbanístico, trasunto de los principios de prevención y utilización racional y sostenible del territorio). La previsión de

una regla general interpretativa que ordena “En todo caso” acudir a una “interpretación integrada de las normas” perjudica la claridad de aquellas precisiones, llamadas a salvar las discordancias sin tener que recurrir a las reglas de interpretación de las normas jurídicas, las cuales además no pueden ser otras que las establecidas en el artículo 3.1 del Código Civil. Procede, en suma, la supresión del inciso final del artículo 51.1.

En el apartado 3 del artículo 51, a fin de preservar la concordancia con lo dispuesto en el apartado 1 del mismo precepto, debe precisarse que se alude a documentos gráficos “de similar escala”.

#### Artículo 55. Información pública, alegaciones e informes

El precepto debe revisarse a la vista de la nueva Ley del Principado de Asturias de Calidad Ambiental en tramitación parlamentaria, y de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, que para el caso de las evaluaciones ambientales estratégicas ordinarias contempla el sometimiento del “borrador” a consultas de las Administraciones públicas, “que se pronunciarán en el plazo de treinta días hábiles desde su recepción” (no un mes a contar desde la recepción de la solicitud, como se recoge en el artículo 55.2 del ROTU proyectado). Asimismo, debe ajustarse el precepto examinado con el 68 de la norma en elaboración, que explicita qué documentos de la ordenación territorial y urbanística tienen la consideración de “borrador”.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que la Comisión de Asuntos Medioambientales de Asturias pasará a denominarse Consejo de Medio Ambiente en la nueva Ley de Calidad Ambiental.

#### Artículo 67.- Órgano ambiental y órgano sustantivo

Conviene revisar el contenido de este artículo y el título de la sección a la vista del proyecto de Ley de Calidad Ambiental actualmente en tramitación.

## CAPÍTULO VII. Planes Generales de Ordenación

### Sección 2.ª. Determinaciones relativas a la ordenación general

#### Subsección 1ª. Determinaciones globales

En la subsección 1.ª de la sección 2.ª del capítulo VII se recomienda sustituir la denominación “Determinaciones globales” por la establecida en el artículo 59 del TROTU “-Determinaciones de carácter general”-, extendiendo dicho cambio a todo el texto.

#### Artículo 74.- Delimitación de áreas de interés

El apartado 1 del artículo 74 prevé la posibilidad de delimitar áreas o ámbitos espaciales de interés supeditándolo a que “concurran las siguientes circunstancias”, refiriéndose a dos cuando de su lectura se colige que basta con que se dé una de ellas y no ambas, por lo que se recomienda aclarar este punto. La letra b) del apartado 1 ha de introducirse con sustantividad propia, ya que parece ser suficiente con su concurrencia para que esta previsión normativa opere.

#### Artículo 76.- Delimitación de áreas de prevención y policía del dominio público

El título del artículo 76 debe coincidir con el contenido señalado en el apartado 1 (áreas de prevención frente a áreas de prevención y policía).

#### Artículo 80.- Reservas para el patrimonio municipal de suelo y áreas de tanteo y retracto

Se observa que la regulación relativa a los derechos de tanteo y retracto es escasa, mientras que la contenida en el TROTU es más extensa, con lo que la disposición de desarrollo no atiende en este punto a su finalidad.

Artículo 84.- Condiciones generales de edificación en los núcleos rurales

En el apartado 2 del artículo 84 se prevé, como norma de cierre, que “el Plan General señalará el porcentaje de suelo que será objeto de cesión gratuita al Ayuntamiento con destino a espacios libres o equipamientos”. Al no incluirse el eventual destino a “zonas verdes” -diferenciadas de los espacios libres de conformidad con lo establecido en el artículo 4.1 del proyecto- se plantean dudas en el supuesto de que la cesión se destine específicamente a “parques y jardines”, que deberían incorporarse en atención a su finalidad dentro del porcentaje de suelo que ha de ser cedido, por lo que conviene añadir la referencia a las “zonas verdes” a continuación de la de “espacios libres”.

Artículo 93.- Reservas para viviendas con precio de venta limitado legalmente

Por coherencia con el resto de las referencias normativas a la vivienda protegida, el título del precepto debe referirse a viviendas “sujetas a algún régimen de protección pública”. Por imperativo del artículo 20.1.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, ese régimen de protección ha de permitir, al menos, establecer precios máximos de venta, alquiler o cesión, de modo que estos conceptos queden embebidos en el “precio de venta limitado legalmente”; se observa que la expresión utilizada en el título es confusa, pues en el cuerpo del artículo se alude a “viviendas sometidas a algún régimen de protección pública” y tal régimen no es únicamente el de “venta” a precio limitado, comprendiendo también el caso de precio tasado del alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

Con arreglo a la legislación básica, la reserva ha de determinarse por “la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación”, y ha de comprender, “como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido

en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización./ No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social -artículo 20.1.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana-.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62, letra c), del TROTU, "En los sectores de urbanización prioritaria el treinta por ciento del total de suelo destinado a uso residencial quedará reservado para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, incluido el régimen de protección autonómica, o con precio tasado. Dicho porcentaje podrá ser elevado". Esta norma se incorpora en el texto reglamentario al abordar los "sectores de urbanización prioritaria" (artículo 89.2), dónde se prevé que el porcentaje "podrá ser elevado por el Plan General de Ordenación o por el Plan Parcial que establezca su ordenación detallada".

Nos encontramos así con distintas reservas impuestas por ley y que han de cumplirse sobre dos entornos diferenciados: la estatal, que se predica del "30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización", y la autonómica, consistente en un 30 por ciento del suelo destinado a vivienda en los sectores de urbanización prioritaria. Esta última ha de cumplirse necesariamente en esos sectores, sin que el TROTU ampare en ellos que el Plan General pueda justificar su cumplimiento "en cada uno de los sectores delimitados o en el conjunto del suelo urbanizable clasificado", tal como viene a permitir el artículo 93 del proyecto de Decreto. No se deduce esa flexibilidad de la disposición reglamentaria, pues la misma incorpora en su

artículo 89.2 la específica previsión del TROTU para los sectores de urbanización prioritaria, pero el texto del artículo 93 es confuso al encabezarse con la referencia a que el sector “tenga o no la condición de prioritario”. A su vez, la norma estatal viene a establecer otra limitación al exigir que, “cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación”; regla esta que sí tolera la distribución irregular de la carga. En definitiva, procedería aclarar, antes del segundo inciso que introduce la regla de flexibilidad en la ubicación, que en los sectores de urbanización prioritaria ha de cumplirse siempre con el porcentaje mínimo señalado, reservando el criterio de elasticidad para sectores distintos.

Asimismo, se repara en que la ley básica impone otra reserva, referida al “10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización” -artículo 20.2.b) del Texto Refundido-, que no se contempla en el TROTU. Con el fin de constatar su vigencia, y advertido que la ley autonómica solo fija el porcentaje del 30 % para los nuevos desarrollos en sectores prioritarios, procede añadir al precepto comentado un segundo párrafo, expresivo de que en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación ha de reservarse a vivienda protegida el porcentaje de la edificabilidad residencial fijado en la legislación estatal.

#### Artículo 95.- Determinaciones

El artículo 95 se titula “Determinaciones”, al igual que la sección y la subsección en la que se enmarca, por lo que recomendados sustituir dicho término por “Contenido”.

#### Artículo 100.- Documentos del Plan General de Ordenación

En este artículo ha de incluirse, en su caso, el estudio de evaluación de la movilidad exigido por la normativa sectorial (artículo 21 de la Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible del Principado de Asturias) así como el informe de la Administración hidrológica (artículo 25.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas).

Asimismo resulta conveniente la mención a la exigencia, en su caso, de la memoria de viabilidad económica en los términos previstos por la normativa básica estatal (artículo 22.5 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

#### CAPÍTULO VIII. Planeamiento de desarrollo

##### Artículo 109.- Determinaciones

En este precepto se alude confusamente a las determinaciones “que este reglamento establece para los Planes Generales” o determinaciones de carácter específico en suelo urbanizable sectorizado “para” los Planes Generales. Dado que lo que el Reglamento establece no son esas determinaciones en sustancia, pues se limita a señalar cuáles son exigibles, conviene aclarar o precisar el contenido de las reglas que se recogen en la letra b) de los apartados 3 y 5 (la de este último difícilmente inteligible).

En el artículo 109.5.d) se omite la referencia a la publicidad a través de la utilización de medios electrónicos, tales como la ubicación de información en la sede electrónica y/o en el portal de internet de la Administración actuante, que siempre contribuyen a facilitar el conocimiento de cualesquiera medidas por parte de los administrados.

#### Artículo 110.- Documentación

En el artículo 110.2.b).5.<sup>a</sup> procede sustituir el término “etc.” por “entre otras”, quedando redactado de la siguiente manera: “Justificación de que los sistemas generales cubren, entre otras, las necesidades de abastecimiento de agua, saneamiento, suministro eléctrico y de otras energías (...)”. Por otra parte, debe ser corregida la redacción de los apartados 4 a 7 para hacer expresa referencia al Plan Parcial, de la misma forma en que lo hacen los apartados 1 a 3 del precepto.

#### Artículo 114.- Planes Especiales de Protección

El artículo 114.1 dispone, en su segundo inciso, que “Se considerarán valores socialmente reconocidos, entre otros, los siguientes”. Sin embargo, los que a continuación se consignan responden a la preservación del “medio ambiente, el patrimonio cultural, el paisaje” (categorías que ya se explicitan) sin que deban asociarse al concepto residual de “otros valores socialmente reconocidos”.

La letra g) de este apartado 1, entendiendo que la “imposición de restricciones de uso de los terrenos” no es un valor socialmente reconocido, debe ser redactada de la siguiente o similar forma: “g) Impedir la desaparición o la alteración de los valores merecedores de protección, procediendo a la imposición de las necesarias restricciones de uso de los terrenos”.

En el apartado 2 de este artículo se omite la mención a los Catálogos urbanísticos, que conviene aquí incluir, pues el artículo 123.3 de la misma disposición encomienda al catálogo “la delimitación de los entornos de protección de los Bienes de Interés Cultural y de los Bienes incluidos en el Inventario de Patrimonio Cultural (...) y (...) el entorno de protección del resto de los bienes que se incluyan en el Catálogo”.

#### Artículo 115.- Planes Especiales de Reforma Interior

El artículo 115 resulta excesivamente largo, por lo que proponemos que el contenido de su apartado 1 pase a ser un artículo independiente del apartado 2, pudiendo titularse: "Planes Especiales de Reforma Interior" y "Planes Especiales de Reforma Interior de carácter integrado", respectivamente.

En el apartado 1 del artículo 115 se omiten las específicas exigencias del artículo 69.2 del TROTU en relación con las operaciones de reforma interior no previstas en el planeamiento general, que por su relevancia deben consignarse o desarrollarse.

En la letra h) del apartado 1 la remisión al artículo 106.3, epígrafe d), es errónea, debiendo efectuarse al artículo 101.3.d).

Se observa un error material en la versión de la norma sometida a nuestra consideración, pues el apartado 2 de este artículo 115 aparece reiterado o duplicado, aunque tampoco la redacción coincide en su totalidad, por lo que ha de revisarse.

Asimismo, en la letra b) del apartado 2 de este artículo el término "administración" debe iniciarse con mayúscula.

#### CAPÍTULO IX. Otros instrumentos de la ordenación urbanística

En el título del capítulo IX ha de suprimirse el artículo "la" que precede a "ordenación urbanística" para acomodarse a la expresión utilizada en el TROTU, al igual que ocurre en el capítulo XII, Formación y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística.

#### Artículo 122.- Documentación

La letra b) del apartado 1 del artículo 122 debe ser suprimida, integrándose su contenido en la letra a) puesto que se refiere a la Memoria justificativa.

## CAPÍTULO XII. Formación y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística

### Artículo 133.- Información pública previa y otros trámites previos

El artículo 133 del proyecto de Reglamento podría dividirse en dos preceptos distintos que regulasen la “Información pública previa” y “Otros trámites previos”, con la finalidad de no superar los cuatro apartados que recomienda la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

En el contenido del precepto, se observa que el sometimiento preceptivo al trámite de información pública previa podría extenderse a los planes especiales que incorporen determinaciones sustantivas.

### Artículo 135.- Aprobación inicial

Sobre la solicitud de informes sectoriales que impone el apartado 2 del artículo 135, no son pocas las entidades y organismos que han demandado la inclusión de un listado en el que figuren aquellos que deben solicitarse con carácter preceptivo (folios 992, 1609 y 1631). Lo que procedería en la norma, si se quiere mantener ese listado aclaratorio, sería incluir una disposición adicional que exija a la Administración mantener un listado actualizado a disposición de los operadores.

### Artículo 139.- Aprobación definitiva

En el apartado c) del artículo 139 se alude confusamente a que la parte restante del instrumento de planeamiento susceptible de aprobación afecte a un ámbito de ordenación respecto del que se “justifique la conveniencia de su aplazamiento”. Lo que habría de motivarse sería la conveniencia de su no aplazamiento o la necesidad de su pronta entrada en vigor.

#### Artículo 145.- Indemnización por suspensión

En el artículo 145, por las consideraciones que anticipamos al abordar el régimen de suspensión del artículo 50.4 de este proyecto, conviene aclarar que la devolución de los costes contemplados se articulará a través de un expediente contradictorio sometido a las reglas comunes de procedimiento, sin perjuicio de que de reclamarse otros conceptos pueda tramitarse acumuladamente en un procedimiento de responsabilidad patrimonial.

#### Artículo 146.- Documento de prioridades de la futura ordenación

La redacción del apartado 1 del artículo 146 resulta larga y poco clara, por lo que proponemos la siguiente redacción: “En los supuestos de primera elaboración y de revisión, será preceptiva por parte del órgano competente para la aprobación inicial la apertura del trámite de información pública previa en el que se pondrán de manifiesto las prioridades de la futura ordenación, incluyendo (...)”.

#### Artículo 148. Aprobación definitiva en los demás casos

Observamos que en atención a la sugerencia planteada por el Secretariado de Gobierno (folio 1936) en el artículo 148.2 del proyecto de Reglamento se ha sustituido la expresión “la entrada del expediente completo en su Registro” por la “presentación del expediente completo en cualquiera de las modalidades establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común”. Sin embargo, consideramos que debe retornarse a la redacción inicial, pues el precepto no se refiere a las formas de presentación de documentos por los interesados previstas en el artículo 16.4 de la LPAC, sino al cómputo del plazo que tiene el órgano encargado para la emisión del informe -en este caso, la CUOTA- desde la remisión del expediente por el Ayuntamiento.

La subsección 2.<sup>a</sup>, “Planes Generales de Ordenación intermunicipales”, de la sección 3.<sup>a</sup> del capítulo XII del título III debe preceder a la subsección 1.<sup>a</sup>, “Planes Generales de Ordenación de ámbito municipal”, para seguir el orden en que el TROTU aborda esta materia.

CAPÍTULO XIV. Suspensión y efectos de la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística

Artículo 172.- Notificación y deber de información

Respecto a la notificación y deber de información regulados en el artículo 172 del proyecto, se observa que la Consejería instructora asume la alegación formulada por un particular (folio 938) sobre la obligación de dar respuesta motivada a las alegaciones presentadas por los interesados, según dispone la letra e) del artículo 5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Sin embargo, pese a que el órgano instructor asume la alegación en el apartado 1.a) del artículo 172, no incluye el deber de motivación en el apartado 2 de dicho precepto, por lo que consideramos que ha de añadirse la necesidad de que los Ayuntamientos motiven igualmente las razones por las que se estiman o desestiman sus alegaciones.

Artículo 177.- Edificios y usos fuera de ordenación o con volumen disconforme

En el artículo 177 se observa que la referencia a “los usos” que figuraba en el apartado 1 del primer borrador del texto proyectado fue eliminada posteriormente a la vista de las alegaciones presentadas. No obstante, reparamos en que este término no ha sido eliminado en el título. En todo caso, se estima más apropiado mantener el título que aparece en el TROTU (artículo 107, “Construcciones e instalaciones fuera de ordenación”). Por otro lado, coincidimos con la observación formulada por el Secretariado de Gobierno (folio

1937) en el sentido de que este precepto -177- desarrolla el artículo 107 del TROTU, mientras que el artículo 175 “Usos y obras provisionales” desarrolla el artículo 106 del TROTU, por lo que para seguir un orden expositivo se propone cambiar los preceptos, de modo que el contenido del artículo 177 puede ser el del 175 y viceversa.

#### TÍTULO IV. RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

##### CAPÍTULO I. Disposiciones generales

###### Artículo 182.- Aprovechamiento urbanístico y aprovechamiento medio

En el apartado 5 del artículo 182 del proyecto de Reglamento se hace una remisión “(...) a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo (...)”, lo que constituye un error que debe ser subsanado.

##### CAPÍTULO II. Suelo urbano

###### Artículo 183.- Criterios de clasificación

La letra a) del artículo 183.3 no parece compatible con lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 que le precede. La mencionada letra a) no ha de referirse a los “terrenos que no cumplan ninguno de los criterios señalados en los apartados anteriores”, sino a los que no cumplan “alguno” de esos criterios o alguna de las condiciones necesarias para la adquisición de la condición de solar.

###### Artículo 184.- Condición de solar

La letra a) del apartado 3 del artículo 184 del proyecto de Reglamento, en la que se establece la extinción de la condición de solar con base en conceptos jurídicos indeterminados como la “obsolescencia” o la “inadecuación sobrevenida de su urbanización”, deben precisarse estos conceptos, pues el efecto de la extinción de la condición de solar ha de someterse a la

constatación de que la urbanización haya dejado de cumplir materialmente su finalidad.

### CAPÍTULO III. Suelo no urbanizable

Artículo 202.- Determinaciones sobre los usos en suelo no urbanizable de interés

En la regla 2.<sup>a</sup> del apartado 1.b) de este precepto la remisión que se hace al artículo 87 es errónea, pues según el texto actual del Reglamento habría de hacerse al artículo 86.

## TÍTULO V. GESTIÓN URBANÍSTICA

CAPÍTULO I. Actuación mediante polígonos, unidades de actuación y ámbitos de ejecución

Artículo 215.- Concepto y tipos de entidades urbanísticas colaboradoras

El artículo 215 se refiere a las “actuaciones sistemáticas”. Dado que el proyecto remitido suprime el contenido del actual artículo 352, relativo a las “Modalidades de gestión urbanística”, en el que se refleja la distinción entre “Actuaciones sistemáticas” y “Actuaciones asistemáticas”, sin que tampoco el TROTU la contemple, consideramos que por razones de coherencia interna de la norma y para mayor claridad debe conservarse el contenido de dicho precepto, actualmente incluido entre las “Disposiciones generales” (capítulo I) del título V del vigente ROTU. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que también en otros preceptos del proyecto se alude a las “actuaciones sistemáticas” -entre ellos, en los artículos 103.1.c) y 272.5-.

Artículo 216.- Régimen jurídico de las entidades urbanísticas dependientes

En el apartado 3.c) del artículo 216 se alude a la intervención del representante legal cuando el interesado careciese de “capacidad de obrar”.

Debe advertirse que con la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la Legislación Civil y Procesal para el Apoyo a las Personas con Discapacidad en el Ejercicio de su Capacidad Jurídica, se adecúa nuestro ordenamiento jurídico a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, la cual proclama en su artículo 12 que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida, y obliga a adoptar las medidas pertinentes para proporcionarles el apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica. Se impone así el cambio de un sistema como el hasta ahora vigente en nuestro ordenamiento jurídico, en el que predomina la sustitución en la toma de las decisiones que afectan a las personas con discapacidad, por otro basado en el respeto a la voluntad y las preferencias de la persona, quien, como regla general, será la encargada de tomar sus propias decisiones. De ahí que se prevea ahora que la persona con discapacidad sea asistida o apoyada en el ejercicio de su capacidad jurídica por un curador o un guardador de hecho -generalmente un familiar-, y solo excepcionalmente, cuando sea estrictamente necesario, tal curador o guardador asumirá una función representativa, para lo que el guardador de hecho habrá de obtener una autorización judicial *ad hoc* (título XI del libro primero del Código Civil, que pasa a rubricarse “De las medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica”). En definitiva, nada se altera sustancialmente respecto a la representación voluntaria, pero respecto a la “representación legal” y la “capacidad de obrar” los cambios son de calado, debiendo desecharse este último término (capacidad de obrar), expulsado del Código Civil. Abandonada la simplicidad del sistema sustitutivo de la incapacidad declarada procede, en suma, referir llanamente que “las personas con discapacidad actuarán asistidas o representadas por sus guardadores o curadores, los menores de edad a través de sus representantes legales y los emancipados asistidos en los casos en que así lo requiere el

Código Civil”. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En el apartado 4 del mismo artículo debe corregirse la redacción de la letra e), que establece como uno de los “requisitos mínimos” el de “Regulación estatutaria referente a la gestión de servicios públicos y conservación de la urbanización cabrá efectuar reclamación ante el Ayuntamiento o Administración urbanística actuante responsable de la zona o polígono industrial”, que deberá sustituirse por la de “Regulación estatutaria referente a la posibilidad de efectuar reclamación ante el Ayuntamiento o Administración urbanística actuante responsable de la zona o polígono industrial, en lo relativo a la gestión de servicios públicos y conservación de la urbanización”.

#### Subsección 2.ª.- Sistema de Compensación

La subsección 2.ª de la sección 1.ª de este capítulo regula en el artículo 224 las “Características del Proyecto de Actuación”, incluyendo el contenido del artículo 423 del vigente ROTU, “Concepto” del Proyecto de Actuación, y el del artículo 426, “Suscripción del Proyecto de Actuación”. Este último desarrolla a su vez el artículo 172.3 del TROTU, a cuyo efecto se transcribe parcialmente el mismo. No obstante, advertimos que la redacción propuesta prescinde del contenido del apartado 2 del actual artículo 426, en el que se establecen los requisitos para la suscripción del Proyecto de Actuación por parte de “empresas urbanizadoras que hayan alcanzado acuerdos con los propietarios para participar en la gestión del suelo”, en desarrollo a su vez de la previsión establecida en el artículo 172.5 del TROTU; supresión cuya justificación no se atisba, por lo que habrá de ser reconsiderada por la Administración consultante.

Artículos 226 y 227.- “Determinaciones generales” y “Estatutos de la Junta de Compensación”

Respecto a los artículos 226 y 227, en los que se alude también a la intervención por representante legal de los incapaces de obrar, procede remitirse a la observación formulada al artículo 216 del proyecto de Reglamento. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Artículo 232.- Constitución de la Junta de Compensación

El artículo 232 reproduce parcialmente, sin citarlo, el artículo 175.1 del TROTU, opción que nos obliga a recordar el criterio expuesto en el Dictamen Núm. 54/2007, conforme al cual la reiteración de la norma legal desarrollada reglamentariamente resulta admisible siempre y cuando se realice con el máximo rigor, distinguiendo al efecto el origen del precepto a fin de evidenciar “el superior rango legal de los preceptos que se reproducen (...), señalando, incluso, que procede de un determinado artículo o apartado del Texto Refundido”. Criterio que, por otra parte, sí se sigue en otros artículos del proyecto.

Artículo 238.- Proyecto de Compensación

El apartado 2 del artículo 238 reproduce literalmente, de nuevo sin citarlo, el artículo 176 del TROTU, disponiendo que “Corresponde a la Junta de Compensación, en el plazo de los seis meses siguientes a su constitución o en el más corto que se haya previsto en el Proyecto de Actuación, formular el Proyecto de Compensación con el asentimiento de los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie del polígono o Unidad de Actuación”. A nuestro juicio, el apartado puede suprimirse sin afectación de la inteligibilidad del precepto añadiendo al apartado 1 del artículo 238 el inciso

“elaborado con arreglo a lo previsto en el artículo 176 del TROTU”, de modo que la redacción del mismo quedaría de la siguiente forma: “El Proyecto de Compensación, elaborado con arreglo a lo previsto en el artículo 176 del TROTU, es el documento jurídico-urbanístico que determina las cesiones obligatorias y la equidistribución entre los propietarios de los beneficios y las cargas derivados del planeamiento urbanístico (...)”. Esta opción es una solución similar a la adoptada en el artículo 241.1 que mejora la actual redacción del artículo 448.1 del ROTU -reproducción literal, a su vez, del artículo 174 del TROTU-, respetando el precepto legal objeto de desarrollo en cada caso.

## CAPÍTULO II. Edificación de solares y la rehabilitación de los edificios

### Artículo 276.- Cumplimiento de los deberes de edificación y rehabilitación

El artículo 276 se remite en lo relacionado con tal objeto a los preceptos correspondientes del TROTU y del propio reglamento. No obstante, consideramos que la redacción del artículo resulta imprecisa, pues señala que “Los propietarios de los solares que el planeamiento destine a la construcción de viviendas o a rehabilitar los edificios cuyo estado de conservación así lo precise, considerados bien como”, proponiéndose como alternativa la siguiente: “Los propietarios de los solares destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas o a la rehabilitación de edificios cuyo estado de conservación así lo precise, bien como bienes inmuebles individualizados, bien como integrados en áreas prioritarias en programas de edificación o rehabilitación forzosas, cumplirán sus deberes de edificación y rehabilitación de conformidad con lo establecido en los artículos 204 y 205 del TROTU”.

### Artículo 279.- Realajo y retorno

El artículo 279 regula los derechos de “Realajo y retorno” de “los ocupantes o usuarios de viviendas o locales”, para quienes se garantizan en

“las actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes o usuarios de viviendas o locales”, conforme “a la legislación estatal en la materia y a las siguientes reglas (...)”.

En el apartado 3.b).1.<sup>a</sup> se hace referencia “Al propietario, urbanizador, edificador o rehabilitador en función de la modalidad de actuación que se esté llevando a cabo, con respecto de los ocupantes en régimen de propiedad”, debiendo aludirse “Al promotor (...)” no al propietario.

Artículo 282.- Contenido de los programas de edificación o rehabilitación forzosas

El artículo 282 concede numeración a su primer apartado, que debe suprimirse al ser un apartado único, siguiendo de nuevo la recomendación contenida al efecto de la Guía autonómica de elaboración y control de disposiciones de carácter general.

Artículo 284.- Actuación por iniciativa pública

En el apartado 2 debe preservarse la comunicación a los inquilinos, si los hubiera, a efectos de evitar su indefensión.

Artículo 285.- Actuación por iniciativa privada a través del agente edificador o rehabilitador

En el artículo 285.2 se reproduce parcialmente, sin citarlo, el texto legal (artículo 209 del TROTU) -precepto al que sí remite el artículo 286.3-, debiendo procederse a la subsanación de dicha omisión.

Artículo 286.- Selección del agente edificador o rehabilitador

El artículo 286 determina en su apartado 2 que “En el caso de que se presenten diferentes solicitudes con el mismo objetivo, la Administración formulará un pliego de condiciones con la finalidad y contenido mínimo

señalados en este reglamento, abriéndose un procedimiento concurrencial para la selección del agente edificador o rehabilitador mediante la presentación, en competencia, de los correspondientes proyectos de ejecución forzosa”, sin que se incluya la “finalidad y contenido mínimo” del pliego de condiciones en la norma proyectada, a excepción de las “determinaciones” que “como mínimo” se establecen en el epígrafe g) del artículo 282 como “criterios de selección del agente edificador o rehabilitador” a ponderar en caso de “gestión del programa por la iniciativa privada”. Resulta, por tanto, necesario que la autoridad consultante aclare este extremo.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 286 dispone que “El procedimiento concurrencial se ajustará a los plazos, criterios y fases establecidos en el artículo 209 del TROTU y este reglamento, si bien con las salvedades derivadas de las especificidades relativas a las obras de edificación o rehabilitación por diferencia de las de urbanización”. De tal previsión parece desprenderse que la referencia a los “plazos, criterios y fases establecidos” en “este reglamento” se realiza respecto de las actuaciones de “urbanización” y que, por tanto, la remisión se efectuaría al artículo 251 de la norma proyectada, que incluye entre las “Características del sistema de actuación en los sectores prioritarios” el contenido del “pliego de cláusulas administrativas que vayan a regir” el “concurso para la selección del urbanizador”; interpretación que plantea la conveniencia de especificar tal previsión, si bien ello no solventaría la confusa referencia a “las salvedades derivadas de las especificidades relativas a las obras de edificación o rehabilitación” respecto de las de “urbanización”, “salvedades” que no establece la propia norma reglamentaria.

#### Artículo 287.- Formalización de la actuación por iniciativa privada

Debe incorporarse dentro del texto la referencia a la condición de beneficiario de la expropiación del agente edificador o rehabilitador.

## TITULO VI.- INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO DE SUELO

### CAPÍTULO I. Patrimonios públicos de suelo

#### Artículo 294.- Régimen jurídico.

Al objeto de hacer más comprensible el artículo 294, debe sustituirse la preposición “de” que aparece en la tercera línea por la conjunción coordinante copulativa “y”.

#### Artículo 296.- Bienes integrantes

Este precepto dispone en su apartado b) que “Entre los bienes a los que se refiere el artículo 216 del TROTU y el apartado anterior se incluyen los terrenos y, en su caso, las construcciones existentes sobre los mismos, salvo que resulten de otro titular, así como cualquier derecho de aprovechamiento del que sea titular la Administración antes de su materialización en terrenos”.

Tal como precisamos en el Dictamen Núm. 54/2007, entendemos que esta previsión no puede considerarse como una extralimitación del Reglamento con respecto al TROTU, siempre y cuando se incluyan en los patrimonios las construcciones accesorias a los terrenos, pero sin que quepa extender más allá su ámbito de modo que puedan considerarse incluidos otros inmuebles, como las viviendas adquiridas, por ejemplo, a través del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto regulados en el proyecto.

Artículo 298.- Destino de los bienes y derechos económicos del patrimonio público de suelo.

En el artículo 298 proponemos completar la remisión efectuada al TROTU con otra relativa a la legislación estatal contenida en el artículo 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Artículos 299 a 302.- “Gestión mediante concurso”, “Gestión mediante subasta”, “Cesión” y “Permuta”

Los artículos 299 a 302 tratan la gestión de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. Todos ellos se inician con la remisión a las previsiones establecidas en el TROTU y la legislación estatal de suelo en su apartado 1, para introducir a continuación los contenidos propios de la regulación reglamentaria pretendida. La presentación del contenido reglamentario propiamente dicho se realiza mediante el empleo de locuciones adverbiales de oposición -“No obstante” (artículo 299) y “No obstante lo regulado en el apartado anterior” (en los preceptos restantes)- que, en tanto podrían generar dudas sobre el sentido en que han de ser interpretados los contenidos que introducen por relación con el contexto del apartado 1, deben eliminarse o sustituirse por la expresión “sin perjuicio de”.

Puesto que la gestión de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo comprende diferentes modalidades que son, según resulta del artículo 218 del TROTU, la enajenación -por los procedimientos de concurso o subasta-, la cesión onerosa o gratuita y la permuta, los títulos de los artículos 299 y 300 de la norma en proyecto (“Gestión mediante concurso” y “Gestión mediante subasta”) han de sustituirse por los de “Enajenación mediante concurso” y “Enajenación mediante subasta” que resultan más precisos. Asimismo debe modificarse la redacción del apartado 1 de los artículos 299 y 300, sustituyendo el término “gestión” por “enajenación” en la primera línea y cambiando en la tercera la expresión “modalidad de enajenación” por “modalidad de gestión”, pues la enajenación no es sino una especie del género gestión y no a la inversa.

El apartado 3 de los artículos 299 y 300 y el apartado 4 del artículo 301 establecen que “Los ingresos obtenidos deben adscribirse al patrimonio público de suelo correspondiente”. Tal previsión normativa constituye una reiteración de la norma contenida en el artículo 216.1.g) del TROTU, conforme a la cual

integrarán el patrimonio público de suelo “los ingresos obtenidos como consecuencia de la gestión del propio patrimonio”, por lo que podrían suprimirse. Con ello se alcanzaría la finalidad, confesada en la memoria justificativa, de lograr un texto “mucho más breve” que ciña su contenido “a lo que son las previsiones estrictamente reglamentarias, excluyendo, como regla general, las previsiones que ya cuentan con una regulación con rango de ley, facilitando así que el ROTU sea una norma jurídica fácilmente comprensible y de más sencillo manejo”.

#### Artículo 301.- Cesión

El apartado 2 del artículo 301, que es transcripción literal del artículo 545.2 del ROTU vigente, contiene una remisión a “los fines determinados en el apartado anterior” que, sin embargo, carece de sentido en el texto proyectado, al no realizar dicho apartado alusión alguna a los mismos. Por ello, deberá modificarse la redacción precisando que los objetivos indicados son los reseñados en el artículo 217 del TROTU.

En el apartado 3 del mismo precepto, segundo inciso, debe eliminarse la referencia a “la enajenación”, pues esta resulta asistemática en un artículo que se ocupa únicamente de la cesión. Por otra parte, consideramos que la remisión efectuada en el mismo apartado a los pliegos de condiciones que regulen la cesión podría complementarse con una referencia al texto del convenio en el que se expresen los términos de la realizada en favor de otras Administraciones o entidades públicas. La redacción del texto quedaría del siguiente o similar tenor: “Asimismo, el pliego de condiciones o el texto del convenio en el que se formalice la cesión establecerá las consecuencias del incumplimiento del plazo fijado o de los precios máximos de venta en primera y ulteriores transmisiones, sin perjuicio de que la Administración titular inicial pueda ejercitar el derecho de readquisición preferente”.

#### Artículo 302.- Permuta

Los apartados 2 y 3 del artículo 302, en tanto que integran la transcripción literal del contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 246 del TROTU, pueden eliminarse.

### CAPÍTULO II. Otros instrumentos de intervención en el mercado del suelo

#### Artículo 303.- Otros instrumentos de intervención

Dedicado el apartado 2 del artículo 303 a enunciar las finalidades específicas de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo a los que se refiere el artículo 219 del TROTU, convendría simplificar la redacción de los apartados d) y e) del precepto citado para hacerla más comprensible y homogénea con la de los restantes apartados. En este sentido, sugerimos que se sustituya en ellos la expresión “las relativas a aquellas” por “el desarrollo de actuaciones”, “la realización de acciones” u otra similar.

En el apartado f) del mismo precepto proponemos sustituir la expresión “a instancia propia o a petición de los Ayuntamientos” por la siguiente: “por iniciativa propia o a petición de los Ayuntamientos”, que resulta más correcta.

#### Artículo 304.- Régimen aplicable

El artículo 304 cuenta con un primer párrafo en el que se declara que “La regulación aplicable a las áreas sujetas al derecho de tanteo y retracto será la prescrita en el artículo 220 y concordantes del TROTU complementada con las siguientes prescripciones adicionales”. Sin embargo, una de las prescripciones que se presenta como reglamentaria o adicional a la legal -la del apartado c)- no introduce, en realidad, ninguna norma que complemente o desarrolle la regulación legal, contenida a estos efectos en el artículo 222.3 del TROTU. Señala el texto proyectado en el artículo 304.c) que el plazo para poder ejercitar el derecho de retracto “no comenzará hasta que se notifique a la

Administración la transmisión efectuada”, y que “transcurrido el plazo establecido en el artículo 222.3 del TROTU, se entenderá que la Administración no tiene intención de ejercitar el derecho”. Tales precisiones constituyen una reiteración, en otros términos, de lo señalado en el precepto legal al que se realiza la remisión, cuyo tenor deja claro que el derecho de retracto “habrá de ejercitarse en el plazo de sesenta días naturales contados desde el siguiente al de la notificación de la transmisión efectuada, que el adquirente deberá hacer en todo caso a la Administración actuante, mediante entrega de copia de la escritura o documento en que fuere formalizada”. En la medida en que la letra c) del artículo que comentamos, al presentarse como una prescripción adicional a la legal, introduce dudas sobre la naturaleza y rango de la regla que se establece, y además resulta superflua, pues ninguna innovación aporta, proponemos su supresión.

#### Artículo 305.- Pago de los bienes obtenidos

En el artículo 305.1.b) sobra la preposición “de” en la expresión “así como de los correspondientes a la construcción de la edificación”.

En el apartado 2 del mismo artículo la locución “dentro de un plazo de cuatro meses a contar desde la notificación” ha de sustituirse por “en el plazo de cuatro meses a contar desde la notificación”, que resulta más precisa y correcta.

Finalmente, en el mismo precepto ha de renumerarse el último apartado, que será el 4, al estar duplicado el 3.

#### Artículo 306.- Destino de los bienes obtenidos

La redacción de los dos apartados del artículo debería dejar clara la diferencia de los supuestos que contempla, a fin de que no pudiera entenderse -como ahora sucede- que las viviendas adquiridas mediante el ejercicio de estos derechos se integran en los patrimonios públicos de suelo, toda vez que no se

encuentran comprendidas dentro de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo que se enumeran en el proyecto y en el artículo 216.1.b) del TROTU. Debe pues suprimirse el giro “En particular” que encabeza el apartado 2, ya que sugiere que se trata de una concreción incardinada en el ámbito objetivo del apartado 1.

En el apartado 1 ha de corregirse la locución “quedando sujetos a su régimen establecido en el capítulo anterior”, refiriéndola “al régimen” establecido en el capítulo anterior.

#### Artículo 308.- Derecho de adquisición preferente

La denominación del derecho al que se refiere el artículo 308 debe hacerse coincidir, por razones de seguridad jurídica, con la establecida en el artículo 227 del TROTU, relativa a la “readquisición preferente”, por lo que han de hacerse los oportunos cambios tanto en el título como en el primer párrafo del precepto que comentamos.

### TÍTULO VII. INTERVENCIÓN EN LA EDIFICACIÓN Y EL USO DEL SUELO Y DEL SUBSUELO

#### CAPÍTULO I. Títulos habilitantes de naturaleza urbanística

#### Artículo 309.- Exigencia

En el artículo 309 debe sustituirse la referencia en la primera línea al “uso del suelo y el subsuelo” por la correspondiente al “uso del suelo y del subsuelo”, que es la que se contiene en el artículo 310.2 del proyecto de Reglamento. En el mismo precepto, proponemos sustituir la expresión “sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte y del respeto a los derechos civiles implicados” por otra de más fácil comprensión, como “sin perjuicio de las autorizaciones que resulten exigibles con arreglo a la legislación sectorial que les afecte y del debido respeto a los derechos de terceros”.

#### Artículo 310.- Licencia urbanística

En el artículo 310 debe intercambiarse el orden de los apartados 2 y 3 al objeto de conseguir que la ordenación de su contenido vaya de lo general a lo concreto. Consideramos, por otra parte, que la redacción del apartado 2 del texto remitido ha de modificarse para hacerla más clara, sustituyéndose por otra del siguiente o similar tenor: “La realización de actos de transformación, construcción, edificación, o uso del suelo o del subsuelo que afecten al dominio público requiere el previo otorgamiento por la Administración titular del demanio de la correspondiente autorización o concesión, sin la cual no podrá obtenerse la licencia urbanística”.

#### Artículo 311.- Actos no sujetos a licencia urbanística

En el artículo 311 debe eliminarse el primer párrafo del apartado 2, pues su contenido, relativo a las licencias de apertura y actividad, resulta ajeno al objeto tanto del artículo como del propio reglamento en el que se inserta, toda vez que las licencias de apertura y actividad no son licencias urbanísticas. Por la misma razón, en el citado párrafo ha de suprimirse la referencia al régimen de autorización de los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En este párrafo 2 solo procede mencionar como actos no sujetos a licencia urbanística la realización de obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con la Ley de Ordenación de la Edificación.

El apartado 3 del mismo artículo se dedica a la enumeración de otros actos que “no requieren licencia urbanística”. La redacción del enunciado correspondiente a la letra d), que se inicia haciendo alusión a “Los actos sujetos a la obtención de licencia urbanística”, resulta aparentemente contradictoria con el objetivo del apartado en el que se inserta, por lo que con la finalidad de

hacer más comprensible el precepto debe modificarse. Para ello bastará con referirse a “los actos enumerados en el artículo 228 del TROTU que se promuevan por la Administración del Estado, por la Administración del Principado de Asturias o por entes de derecho público dependientes de una u otra, cuando se exceptúen de la obligación de obtener licencia urbanística según la legislación sectorial aplicable o concurran razones de urgencia o excepcional interés público debidamente acreditadas, bastando la concurrencia de una de ellas”. Debe advertirse, al respecto, la nueva redacción del referido artículo 228 del TROTU tras su modificación por la Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes.

#### Artículo 312.- Declaración responsable en materia de urbanismo

En el apartado 1 del artículo 312 debe precisarse que la declaración responsable habilita para realizar los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo que no están sujetos a la obtención de licencia urbanística. Una vez perfilada en el apartado 1 la naturaleza de la declaración responsable, proponemos eliminar el apartado 2, que al reproducir el artículo 4.1 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios, incluyendo una mención a las comunicaciones previas que en este ámbito no operan, induce a confusión.

Observamos asimismo que el apartado 3 del citado artículo se ha numerado como 4 por error, lo que habrá de corregirse, y que en él se contiene una remisión al artículo 284 bis del TROTU que resulta errónea y debe sustituirse por la correspondiente al artículo 228 bis del citado texto legal, introducido por la Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes. Finalmente, proponemos que la referencia a “la documentación” indicada en la Ley se sustituya por la correspondiente a “los datos y documentos” o cualquier otra de tenor similar.

#### Artículo 314.- Control

El apartado 2 del artículo 314, relativo al cese de actuaciones desarrolladas sin la previa licencia o declaración responsable o sin ajustarse a sus condiciones, encuentra mejor acomodo sistemático en el título VIII de la norma, sobre protección y defensa de la legalidad urbanística y restauración de la realidad física alterada. Sin perjuicio de lo anterior, recomendamos que en este apartado 2 se sustituya la confusa referencia a “la ocupación o utilización comunicada o declarada” por la más simple y concisa de “la actuación ilícita”.

Artículo 315.- Concurrencia de títulos habilitantes de naturaleza urbanística y otras autorizaciones

En el artículo 315, el apartado 2 podría incorporar una referencia al supuesto contemplado en el artículo 310.2 de la norma en proyecto y a los de protección del patrimonio cultural.

#### Artículo 316.- Título habilitante de primera utilización y ocupación

Referido el artículo 316 a la declaración responsable de primera ocupación y utilización, su título debe modificarse al objeto de que refleje con mayor fidelidad aquel contenido, sustituyendo la genérica denominación empleada por la norma en proyecto, esto es, “título habilitante” por la correspondiente a la mencionada declaración responsable.

En el apartado 4 proponemos modificar el tiempo verbal empleado al inicio de la frase, sustituyendo “puede” por “podrá”.

Se repara en que subsiste, según el tenor literal del artículo 232 del TROTU, la obligación de contar con “licencia” de primera utilización y ocupación para la contratación de suministros. No obstante, del propio TROTU se desprende, tras la reforma de 2021, que se sujeta ahora a declaración responsable y no a “licencia” -artículo 228 bis 1.b)-. Procede, en definitiva, que

el reglamento aclare aquí que a los efectos de lo dispuesto en el TROTU las empresas o entidades suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telefonía exigirán y conservarán para la contratación de los respectivos servicios copia de la declaración responsable de primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones generales sujetos a la misma.

En relación con la exigencia consignada en el apartado 4 de que transcurra un mes para poder “utilizar y ocupar el edificio o la construcción” desde la presentación de la declaración responsable (“y acreditación” por la dirección facultativa del ajuste de lo construido), se observa que tal retardo desvirtúa la propia esencia de la declaración responsable por la que ha optado el legislador. De conformidad con la normativa básica -y según reitera el artículo 228.ter, apartado 1, del TROTU-, la declaración responsable habilita al interesado para el ejercicio de la actuación pretendida “desde el día en que la misma haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración competente, sin perjuicio de las funciones municipales de comprobación, control e inspección”. El propio artículo 228 ter del TROTU se remite, en su apartado 2, a lo establecido en el artículo 11.5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, a cuyo tenor “Cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas”. En definitiva, la normativa estatal y autonómica consagran la eficacia de la declaración responsable desde el día de su presentación, y salvan el control y la responsabilidad de la Administración fijando el referido plazo de seis

meses. Debe también advertirse que la ley autonómica adopta la específica cautela de exigir, junto a esta concreta declaración responsable, un certificado de conformidad expedido por la dirección facultativa de las obras. En este contexto, el sometimiento de su eficacia a un posterior requisito -aun siendo meramente temporal- viene a contrariar el criterio asumido por el legislador quien, al configurar como declaración responsable el título habilitante, viene a reconocer que una ulterior exigencia carece del imprescindible soporte de fundarse en una razón imperiosa de interés general, por lo que encierra una limitación innecesaria y contraria a los principios establecidos en la Ley 2/2012, de 27 de abril, amén de violentar la misma disposición legal que aquí se desarrolla, debiendo en suma suprimirse. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

#### Artículo 317.- Procedimiento de declaración responsable

Advertimos que el contenido del artículo 317 -que aunque se titula "Procedimiento de declaración responsable" en realidad está dedicado al régimen jurídico del citado título habilitante- carece de entidad suficiente para integrar por sí solo una sección independiente del capítulo I del título VII. Tal precepto encontraría mejor acomodo sistemático tras el artículo 312, dedicado a la declaración responsable en materia de urbanismo.

Igualmente, teniendo en cuenta que la declaración responsable tiene como fin la obtención de una habilitación para realizar los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o del subsuelo enumerados en el artículo 228 bis del TROTU, consideramos que la referencia al "establecimiento" empleada en su apartado 1 debe sustituirse por la correspondiente a la "actuación" o cualquier otra de similar significado que

resulte genéricamente indicativa de la pluralidad de actividades contempladas en el precepto legal citado.

En la letra b) del apartado 2 se hace referencia a que “se interrumpirá el cómputo del plazo” sin que se precise cuál es el plazo que aquí se interrumpe. Dada la inmediata eficacia de la declaración responsable, ese plazo ha de ser el de un mes para “señalar al interesado la necesidad de solicitar licencia o autorización”, debiendo explicitarse que es ese el plazo al que se alude.

#### Artículo 319.- Solicitud y documentación exigible

En el artículo 319.1, apartado a), proponemos que la referencia a “la certificación expedida por el Registro de la Propiedad expresiva del estado de dominios y cargas” se sustituya por la más concisa y adecuada de “certificación de dominio y cargas” expedida por el Registro de la Propiedad.

La redacción del segundo inciso del apartado c) del mismo artículo ha de mejorarse, expresando que “No se exigirá proyecto técnico para la realización de obras que no lo requieran” conforme a la legislación de ordenación de la edificación.

El apartado 3, al establecer que “será suficiente para la solicitud de licencia la presentación de un proyecto básico”, reitera lo señalado en idénticos términos en el apartado 1, letra c), del mismo artículo, por lo que debe suprimirse.

#### Artículo 321.- Silencio administrativo

En cuanto al artículo 321, relativo al sentido del silencio administrativo en el procedimiento de concesión de las licencias urbanísticas, observamos que la confusa redacción empleada en el apartado 2 no permite constatar en una primera lectura que la regla general es en la norma proyectada, al igual que en el ROTU actualmente en vigor y en la legislación aplicable, la de silencio positivo, con las únicas excepciones contempladas en los apartados 2 y 3 del

mismo artículo. Convendría en este sentido reformular la redacción del precepto. Asimismo, advertimos que la razón para considerar desestimado por silencio el otorgamiento de la licencia en los casos en que la actuación pretendida contravenga la ordenación territorial o urbanística se justifica en el principio de legalidad más que en las “razones de seguridad jurídica en el sector inmobiliario”, a que alude el apartado 2 del texto proyectado.

Por otro lado, se observa que el cometido de la disposición reglamentaria no puede ser el de configurar nuevos supuestos de silencio negativo, reservados a normas con rango de ley. De ahí que el apartado 2 del artículo 321 deba encabezarse con la referencia “De conformidad con lo dispuesto en la Ley”. Los supuestos de silencio negativo que en el proyecto se desglosan solo pueden entenderse como reproducción o precisión de los configurados por ley formal, y a ella han de ajustarse. Conviene así la expresa remisión al artículo 11.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que es en esta materia la disposición nuclear, a la que se dirige la remisión del artículo 229.7 del TROTU. A continuación, cabe relacionar o explicitar los casos de silencio negativo que la legislación consagra.

La relación de supuestos recogida en el artículo 321.2 del proyecto ha de ajustarse al referido artículo 11.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, considerado que la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre -ECLI:ES:TC:2017:143-, declara inconstitucionales y nulos ciertos incisos de las letras a) y d) y aprecia la constitucionalidad, en los términos establecidos en el fundamento jurídico 23, de lo dispuesto en las letras b) y c) del artículo 11.4 (en el mismo sentido, en cuanto a la constitucionalidad del inciso destacado de la letra b) y la letra c) del apartado 4, Sentencia 75/2018, de 5 de julio -ECLI:ES:TC:2018:75-). Se repara en que los apartados b), c) y d) del artículo 321.2 del proyecto se ajustan a la ley básica subsistente, según su interpretación conforme a la Constitución, pero no ocurre lo mismo con la letra a).

En efecto, este apartado a) impone el silencio negativo para los actos que amparen “actuaciones relativas a los movimientos de tierras”, sin ulterior precisión o distinción. En cambio, de conformidad con la referida Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre -ECLI.ES:TC:2017:143-, la vigencia del supuesto de silencio negativo recogido en la letra a) del artículo 11.4 de la ley estatal se salva en cuanto se entienda referida a los actos administrativos que autoricen “los movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción”, debiendo ajustarse a esa literalidad el supuesto del apartado a) del artículo 321.2 del proyecto. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

#### Artículo 322.- Comunicación al Principado de Asturias

La redacción del artículo 322 debe simplificarse para facilitar su comprensión. A tales efectos bastaría con señalar que la obligación legal de comunicación fehaciente de la licencia urbanística a la Administración autonómica solo se entenderá cumplida mediante la remisión de su contenido íntegro a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

#### Artículo 324.- Contenido de la licencia

En el artículo 324, las remisiones de los apartados 1 y 2 a la enumeración contenida en el apartado 3 del artículo 312 de la norma en proyecto resultan erróneas y deben sustituirse por la referencia al artículo 228.3 del TROTU, que es el precepto que relaciona los actos sometidos a licencia, toda vez que el citado artículo 312 -en el que no existe la aludida enumeración-

no se refiere a las licencias sino a la declaración responsable en materia de urbanismo.

#### Artículo 326.- Caducidad

En el artículo 326.2, relativo a la caducidad de la licencia, la referencia al incumplimiento voluntario de los “plazos para edificar previstos en la licencia” debe sustituirse por la correspondiente al incumplimiento voluntario de los plazos para realizar la actuación de que se trate, considerando que mediante la licencia cabe autorizar actividades distintas a la de edificación, y que los plazos de ejecución pueden derivar directamente de la norma cuando no se determinen expresamente en la licencia, según establece el artículo 325.

En el mismo artículo 326, apartado 3, han de revisarse los tiempos verbales empleados al objeto de que se guarde la concordancia necesaria.

#### Artículo 327.- Transmisión

Se advierte un error tipográfico al referirse a la subrogación del cesionario en la obligación de “cumplirlas”, donde ha de decir “cumplirlos”, por referirse a “los términos” de la licencia.

En el inciso final del precepto se impone la solidaridad entre cedente y cesionario, en caso de falta de comunicación de la transmisión, por “las responsabilidades que pudieran derivarse de la actuación objeto de licencia”. Se advierte que esa configuración no responde adecuadamente al engarce entre responsabilidad y culpa ni al principio de personalidad de la sanción. La regla es reflejo de la consagrada en el artículo 13.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, a cuyo tenor “Las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio serán transmisibles, pero el antiguo y nuevo constructor o empresario deberán comunicarlo por escrito a la Corporación, sin lo cual quedarán ambos sujetos a todas las responsabilidades que se derivaren para el titular”. Aunque

el inciso final es confuso, debe entenderse referido a que cedente y cesionario responden frente a la Administración de las consecuencias de su omisión, no que se establezca un régimen de responsabilidad solidaria por las actuaciones amparadas en la licencia, lo que carecería de soporte legal. En definitiva la regla, en los términos tan amplios en los que está formulada en el proyecto, suscita graves dudas. Ha de mantenerse el sustento de la responsabilidad en la efectiva participación de cada agente en el resultado dañoso, sin que quepa anticipar la solidaridad. Para ello, procede reformular el inciso final del artículo 327 del proyecto, reseñando que cedente y cesionario quedarán sujetos a todas las responsabilidades que pudieran derivarse de su actuación y del ejercicio de la licencia transmitida en cuanto hubieren contribuido a las consecuencias dañosas.

## CAPÍTULO II. Órdenes de ejecución

### Artículo 336.- Amenaza de ruina inminente

En el apartado 6 del artículo 336 debe precisarse que los gastos e indemnizaciones satisfechos por la Administración son repercutibles en el propietario del inmueble afectado “hasta el límite del deber normal de conservación”, según establece el artículo 235.1, segundo párrafo, del TROTU.

## TÍTULO VIII. PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y RESTAURACIÓN DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA

Artículo 337.- Actuaciones en curso sin ajustarse a las condiciones del título habilitante u orden de ejecución y restablecimiento de la realidad física alterada

La redacción del apartado 2 del artículo 337 debe modificarse al objeto de evitar la reiteración de la preposición “para” que aparece en él cuatro veces.

## TÍTULO IX. RÉGIMEN SANCIONADOR

### CAPÍTULO I. Infracciones urbanísticas

#### Artículo 339.- Responsables

En el artículo 339, apartado 3, debe eliminarse una de las dos conjunciones -“que” y “cuando”- que, por error, figuran seguidas en la misma línea.

#### Artículo 340.- Circunstancias modificativas de la responsabilidad

La redacción de la letra f) del artículo 340.2, a cuyo tenor agravan la responsabilidad de los infractores “Las demás circunstancias previstas, en su caso, en la normativa general reguladora del procedimiento administrativo”, debe modificarse al objeto de remitir a la legislación reguladora del régimen jurídico del sector público, pues es el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el que regula en la actualidad la materia mencionada.

### CAPÍTULO III. Procedimiento sancionador

#### Artículo 344.- Órganos competentes

En el artículo 344, relativo a los órganos competentes para la imposición de sanciones como consecuencia de infracciones cometidas en la zona de servidumbre de costas, han de revisarse las reglas de distribución de competencias establecidas en las letras a) y b) del apartado 2, pues el reparto se efectúa en función de sendas remisiones al anterior apartado 1 que son erróneas o confusas: el titular de la Consejería quedaría incluido en los dos supuestos, que parecen distinguirse por razón de la cuantía de la sanción, debiendo consignarse con precisión y nitidez la regla determinante de la competencia.

Por último, es conveniente realizar una revisión del texto a fin de corregir aspectos puntuales de tipografía, ortografía y puntuación.

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 atendidas las observaciones esenciales contenidas en el cuerpo de este dictamen y consideradas las restantes, 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.