



PLAN GENERAL DE ORDENACION

DOCUMENTO DE APROBACIÓN PROVISIONAL

CONCEJO DE

LENA



PGOL

JOAQUIN CORES URIA
ISIDRO FERNANDEZ URDANGARAY
Arquitectos

FEBRERO 2006

PROGRAMA DE ACTUACIÓN

Parte A
EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN EN
LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESPAÑOLA

Apartado I

EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN: LA REFORMA DE LA LEY DE 1975

El Programa de Actuación, como documento integrante del Plan General, aparece por vez primera en la legislación urbanística española en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana (luego refundida en el RD 1346/76, de 9 de abril, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación urbana), concibiéndose como un elemento fundamental del Plan General; en la reforma legislativa de ese año, como manifiesta una lectura atenta de la **Exposición de Motivos**, se concede por vez primera importancia al factor tiempo, factor que en la Ley de 1956 no existía, ya que se concebía el Plan como

un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte

en definitiva, como una foto anticipada de la ciudad a quince años vista.

En la **Exposición de Motivos** de la Ley del 75 se habla de que:

Los Planes Generales Municipales de ordenación se conciben ahora como planes abiertos, sin plazo de vigencia fijos, evolutivos y no homogéneos, que permitan de una parte, la incorporación de imprevistos, la asimilación del margen de imprevisibilidad para exigencias nuevas o cambiantes.

Así, sobre las distintas clases de suelo definidas por el Plan, se plantearán estrategias de ordenación a largo plazo, amplias estructuras intemporales dadas en esquemas generales, junto con acciones concretas programadas, insertas en aquellas directrices, para una realización a corto o medio plazo. (**Exposición de Motivos IV**)

Con la introducción del factor tiempo se asientan las bases para que el Plan General se conciba como un modelo de desarrollo de la ciudad, modelo que tendrá una estrategia bien definida a corto y medio plazo, que, precisamente, será el contenido del Programa de Actuación. En consecuencia, el Plan General deberá de asumir aquellos compromisos de gestión que correspondan a acciones concretas de ordenación que se consideren necesarias por el Ayuntamiento, que lógicamente tendrá mayor certeza para las que se programen a corto plazo, menor para las previstas a medio plazo y muy poca para las de largo plazo.

Queda así configurado un marco en el que se solicita de la Administración un cierto realismo y que programe a corto plazo solo aquellas actuaciones que sean ciertamente necesarias para la colectividad, en tanto que aquellas que sean convenientes pero no sea tan clara su urgencia se programen a medio plazo —segundo cuatrienio, cuatro a ocho años según la concepción legislativa; otras previsiones y determinaciones que se crean convenientes dentro del marco global de la ordenación —y que deberá ser el tiempo el que las vaya decantando— no serán sometidas a programación.



Por tanto, el Programa de Actuación habrá de tener las previsiones, directrices y estrategia global del Plan General, así como los compromisos de gestión que sea necesario asumir por la Administración en los dos primeros cuatrienios. Vistas así las cosas, es coherente que el Ayuntamiento cada cuatro años deba de revisar su Programa de Actuación, para adecuarlo a los objetivos a la realidad.

De aquí que se pueda decir que el Programa de Actuación sea uno de los documentos básicos del Plan General, imprescindible en lo tocante a la gestión; se podría decir que es el conjunto de acciones que deberán realizarse con carácter necesario e imprescindible para conseguir hacer efectivas las determinaciones del Plan General.

Hasta aquí, la concepción del Programa de Actuación en el marco jurídico del TR del 76, concepción que fue debidamente desarrollada en los Reglamento de Planeamiento y Reglamento de Gestión Urbanística.

PA A. I. 1 LA REFORMA LEGISLATIVA DE 1990

La reforma legislativa de 1990 (Ley 8/90, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, refundida nuevamente en el RD Ley 1/92, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo) trajo cambios muy importantes, ya que introduce en la propiedad inmobiliaria una **gradualidad de facultades urbanísticas** —y por tanto de contenido— directamente ligada al planeamiento y a su ejecución.

En el epígrafe V de la **Exposición de Motivos** ya se señala que adquiere importancia primordial la programación que ha de contener el planeamiento.

... Ha de ser el propio planeamiento urbanístico el que establezca los plazos que han de regir su ejecución, de suerte que la adquisición de las diversas facultades de contenido urbanístico solo pueden producirse si los deberes y cargas inherentes a dicha atribución se cumplen dentro de dichos plazos. Más aún, una vez adquiridas, la falta de ejercicio durante los plazos fijados para ello, sobre la base de impedir la adquisición de otras posteriores según el proceso gradual de consolidación de derechos antes descrito, implica su pérdida o reducción con el alcance y efectos que en cada caso se señalen.

Sin embargo, el artículo 72.5 del TR 1/92, Determinaciones del Plan General, señala que el Programa de Actuación establecerá:

1. Los objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito.
2. Las previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas generales.
3. Las dos etapas cuatrienales en que han de desarrollarse las determinaciones del suelo urbanizable programado.
4. En suelo urbano que no deba de ser objeto de desarrollo de planeamiento de reforma interior, los plazos en que ha de darse cumplimiento a los deberes de cesión, equidistribución y Urbanización y de solicitar licencia cuando se actúe sistemáticamente así como los plazos para convertir la parcela en solar y solicitar licencia de edificación cuando se actúe sistemáticamente.
5. Para las áreas de suelo urbano remitidas a planeamiento de reforma interior, el plazo para su aprobación.



El contenido de los tres primeros apartados es idéntico al contenido del artículo 41 del RP, habiendo variado solo el cuarto, el que desarrolla la fijación de plazos en el suelo urbano para adecuarlo a la nueva terminología de la ley.

Por tanto, en relación al Programa de Actuación no se introduce ningún cambio de importancia —salvo la mayor concreción en suelo urbano— siendo los fines, objetivos, y determinaciones los mismos de la Ley del 76; el cambio, por tanto, es sólo cualitativo, ya que en la concepción de la nueva ley el tiempo se concibe como un factor clave, y por tanto, también clave será la programación.

En este marco general, el legislador fue consciente de que no todos los municipios estaban sometidos a las mismas dinámicas urbanas y que

Las disposiciones de la nueva Ley no deben de aplicarse en su integridad, indiscriminadamente a todos los municipios españoles. La situación es muy diferente en los que existe una fuerte demanda inmobiliaria, especialmente para uso residencial y terciario, y una paralela escasez o insuficiencia de la oferta, y en aquellos otros en que ni hay procesos especulativos ni en definitiva, problemas graves en el desarrollo urbano. No sería sensato ni estaría justificado el intento de aplicar por entero el nuevo régimen a este segundo grupo de supuestos. El esquema de adquisición gradual de facultades urbanísticas condicionada al cumplimiento de los deberes urbanísticos en los plazos establecidos, y su consiguiente reflejo valorativo sólo debe regir íntegramente allí donde la ejecución del planeamiento está llamada a satisfacer demandas sociales efectivas.

Esta disparidad de situaciones fue desarrollada en las Disposiciones Adicionales que acompañaban la Ley, estableciendo que solo sería de aplicación plena a las capitales de provincia, a los municipios comprendidos en los entornos metropolitanos, y a los municipios de más de 25.000 habitantes, salvo aquellos comprendidos entre 25 y 50.000 que la Comunidad Autónoma lo considerase adecuado.

PA A. I. 2 LA MODIFICACIÓN DEL REAL DECRETO 5/96 Y LEY 7/97

La aprobación del RD 5/96 de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, posteriormente Ley 7/97, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales ha tenido también una profunda incidencia sobre el Plan General y, en consecuencia, sobre el contenido del Programa de Actuación, ya que la principal determinación en lo que atañe a la legislación urbanística ha sido equiparar el suelo urbanizable no programado con el suelo urbanizable programado.

Esta equiparación ha puesto en entredicho uno de los fundamentos del desarrollo del suelo urbanizable, que era la determinación de un modelo global de desarrollo, que estableciese una estrategia a corto, medio y largo plazo. Al equiparar ambos tipos de suelo urbanizable, de hecho lo que se hace no es ya negar la posibilidad de programar a largo plazo, sino desvirtuar la mera posibilidad de programar.

La Exposición de Motivos señala como fin de dicha equiparación la necesidad de incrementar la oferta de suelo al objeto final de abaratar el precio la vivienda. Por tanto, el objetivo es facilitar la salida de suelo al mercado,



salida que habrá de producirse a los ritmos que fije la iniciativa privada al concebir el mercado como regulador de los ritmos inmobiliarios.

PA A. I. 3 LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 20 DE MARZO DE 1997

El Tribunal Constitucional resolvió los recursos que se habían interpuesto contra la Ley 8/90 y contra el RDL 1/92, anulando, por inconstitucionales, casi 200 de los artículos del mencionado RD Ley 1/92.

Esta Sentencia trastocó totalmente el marco legislativo urbanístico, resolviendo fundamentalmente sobre aspectos competenciales, y anulando aquellos artículos para los que el Estado no podía aducir ninguna competencia. En definitiva, aquellos aspectos que parecen atañer directamente al derecho de propiedad se mantenían vigentes, anulando aquellos otros que afectaban directamente al urbanismo (planeamiento, plazos, definición de aprovechamientos, régimen de licencias, disciplina urbanística, etc.).

La consecuencia más importante es que la legislación urbanística de aplicación se volvió bastante compleja, al haber anulado expresamente el Tribunal Constitucional la derogación que en el Real Decreto Ley 1/92 se hacía del RD 1346/76, el RD 3/1980 y el RD 16/81.

Por tanto, la legislación urbanística en vigor había que extraerla de los de nuevo vigentes RD 1346/76, el RD 3/1980 y el RD 16/81, de los artículos no declarados inconstitucionales del RDL 1/92, y del RD 5/96 y de la Ley 7/97 de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, además de los correspondientes Reglamentos de Planeamiento y Reglamento de Gestión Urbanística.

Como primera aproximación, el régimen urbanístico era bastante parecido al del año 1976, habiendo sido anulados todos los aspectos relativos a las áreas de reparto, las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano, las unidades de ejecución, los plazos para adquisición de facultades urbanísticas, la adscripción a algún régimen de viviendas de protección o a la equiparación de las cesiones bajo el epígrafe genérico de dotaciones que había introducido la Ley de 1990.

A la hora de redactar un Programa de Actuación no estaba ni esta ahora nada claro como debe de hacerse, ya que sobre la equiparación del suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado nada se dice, aunque pesa de nuevo sobre esta equiparación la posible declaración de inconstitucionalidad por los mismos motivos que el tribunal sentencia en 1997.

PA A. I. 4 FINES DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN

El Programa de Actuación debe de aunar dos aspectos:



- Como documento técnico, deberá de definir un sistema de objetivos deducidos del planeamiento, ordenados en el espacio y el tiempo, y establecer las correspondientes prioridades en función de los nuevos asentamientos de población y de actividades, así como definir los **sistemas generales**.
- Como instrumento de gestión, deberá de contener las directrices y la estrategia de desarrollo a largo plazo para todo el territorio, determinando todas las actuaciones e inversiones públicas y privadas que hayan de realizarse, vinculándose la Administración al cumplimiento de las que les corresponde, especialmente las asignadas al periodo de vigencia del **Plan General**.

Este documento, por tanto, debe de considerarse como el texto en que se incluyen los compromisos ante la colectividad en cuanto a las previsiones espacio-temporales y, como tal, debería de ser presidido por supuestos claramente realistas. Este realismo pasa porque los compromisos adquiridos lo sean en el ámbito y con la competencia que el municipio puede asumir, relativizando aquéllos que competan a otras Administraciones y que no estén debidamente formalizados; el Ayuntamiento, por tanto, habrá de ser necesariamente coherente con su capacidad presupuestaria y financiera, y también con las posibilidades de gestión técnica y jurídica.

PA A. I. 4 OBJETO LEGAL DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN

El contenido del Programa de Actuación se establece en el artículo 41 del Reglamento de Planeamiento, que, textualmente dice:

El Programa de Actuación del Plan General establecerá:

1. Los objetivos, directrices y estrategia de su desarrollo a largo plazo para todo el territorio comprendido en su ámbito.
2. Las previsiones específicas concernientes a la realización de los sistemas generales.
3. Las dos etapas cuatrienales en que han de desarrollarse las determinaciones del suelo urbanizable programado.
4. Los plazos a que han de ajustarse las actuaciones previstas, en su caso, para completar la Urbanización en suelo urbano o para realizar operaciones de reforma interior en este tipo de suelo.

La legislación urbanística sólo señala los cuatro ámbitos espaciales en los que se debe de hacer la programación de las actuaciones: el territorio, los **sistemas generales**, el **suelo urbanizable** y el **suelo urbano**. Esta división en ámbitos es casi la única referencia que se hace en la legislación a cual ha de ser el contenido del Programa de Actuación.



Apartado II

ACTUACIONES RELATIVAS A TODO EL ÁMBITO TERRITORIAL

PA A. II.1 ACTUACIONES RELATIVAS A TODO EL MUNICIPIO

El primero de los apartados del artículo 41 del RP —fijación de objetivos, directrices y estrategia para el desarrollo a largo plazo del territorio municipal— es muy difícil de concretar en un **Plan General** de un municipio como el de Lena.

La mera enunciación —objetivos, directrices y estrategias— refleja la concepción que tenía el legislador al concebir este documento, ordenar y anticipar los desarrollos urbanos, pensando en importantes núcleos de población. Como ya se estudio en la **Memoria Justificativa**, el desarrollo de los núcleos del municipio dependerá, con toda probabilidad, de la evolución de la coyuntura económica regional y de los movimientos migratorios que provoque en el ámbito próximo (comarcal y regional). Desde un **Plan General** de un pequeño municipio poco se puede hacer para intentar influir en tal marco, y, como mucho, se podrá incidir en no dificultar las oportunidades meramente coyunturales que se produzcan y que puedan motivar algunos pequeños crecimientos en los núcleos urbanos.

Por tanto, los objetivos y directrices de desarrollo serán generalistas, con pocas consecuencias prácticas desde el punto de vista programático. Son los siguientes:

- Fijar la población y el número de empleos.
- Fomentar un crecimiento ordenado de los núcleos del Concejo.
- Permitir el asentamiento de nuevas industrias limpias.
- Potenciar la gestión de suelo.
- Permitir una utilización del suelo no urbanizable de acuerdo con un desarrollo sostenido, que aúne la protección del medio natural con la explotación racional de sus recursos.
- Favorecer un crecimiento ordenado de los Núcleos Rurales.

Estos aspectos generalistas se concretarán en actuaciones en alguno de los siguientes aspectos:



- Actuaciones de planeamiento.
- Actuaciones relativas a la adquisición de suelo.
- Actuaciones relativas a la ejecución de obras.
- Actuaciones dirigidas a mejorar la capacidad de gestión.

PA A. II. 2 ACTUACIONES DE PLANEAMIENTO

En este Plan General se deberán de realizar los siguientes planes de desarrollo:

- Planes Parciales en el suelo urbanizable, que se redactarán en los plazos que más adelante se señalarán.
- Sin perjuicio de los posibles Planes Especiales que se puedan redactar relativos a extremos relacionados en los artículos 84 a 90 del TRLS, se desarrollarán mediante esta figura de planeamiento la siguiente área:
 - Plan Especial de Protección del Paisaje Protegido del Huerna.
 - Planes Especiales para la ejecución de los sistemas generales y de las dotaciones de equipamiento. Se redactaran conforme a las necesidades del órgano que los vaya a ejecutar.

PA A. II. 3 ACTUACIONES RELATIVAS A LA ADQUISICIÓN DE SUELO

Este punto es esencial en cualquier política urbanística medianamente elaborada y es parte esencial del ámbito de decisión política.

Hasta ahora, el Ayuntamiento de Lena ha tenido que ocuparse pocas veces de la obtención de suelo, recurriendo siempre a su adquisición. Sin embargo, la constitución de un patrimonio municipal de suelo podría permitir disponer de suelo para futuras actuaciones y tres son las formas en que un Municipio puede constituir un Patrimonio Municipal de Suelo:

- Acudir al libre mercado e ir adquiriendo suelo en condiciones normales del mercado inmobiliario.
- Delimitar reservas de terrenos de posible adquisición en suelos no urbanizables, para su expropiación y posterior reclasificación, al objeto de destinarlos a un proceso de urbanización destinado a viviendas con algún régimen de protección pública.



- Delimitar **áreas de tanteo y retracto**, áreas en las que se podrá ejercitar tales opciones sobre las transmisiones de terrenos o solares edificados con aprovechamiento menor que el que admite el **Plan General**.

Para poder abordar la creación de un Patrimonio Municipal de Suelo debería de reservarse una partida en todos los **Presupuestos Ordinarios** para este fin —el famoso 5%— extremo este que debe de ser decidido por los responsables políticos.

Otro aspecto importante sería la constitución de otros patrimonios públicos de suelo, como los que integran el Banco de Tierras, que aunque competen a otras Administraciones, deberían de coordinarse con la política de adquisición de suelo municipal.

En este **Programa de Actuación** se señala solo la necesidad de constituir el Patrimonio Municipal de Suelo, correspondiendo a los representantes políticos fijar su implementación.

PA A. II. 4 ACTUACIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DE OBRAS

Este es uno de los puntos más controvertidos sobre la naturaleza de los planes: si el planeamiento ha de contener de forma exhaustiva y bien desarrollada la programación de las distintas obras que habrán de hacerse en el municipio, siendo casi un compendio de **Proyectos de Obras** y de **Urbanización**, o, por el contrario, debe de ser más realista y limitarse a señalar los déficit existentes y a cuantificarlos de forma somera. La primera de las concepciones, suelen desarrollarlas aquellos municipios con potentes Oficinas Técnicas que tienen encomendada la redacción de su planeamiento general; sin embargo, cuando los municipios son más pequeños y tienen que recurrir a equipos externos, es más difícil que se disponga de un diagnóstico de las infraestructuras municipales que permitan programar con un mínimo de responsabilidad tales obras.

Como es obvio, sea cual sea la decisión y el alcance que se quiera dar a este aspecto, corresponde plenamente a los responsables políticos, ya que el equipo redactor difícilmente puede suplantar la responsabilidad en la programación de las obras, que conlleva, necesariamente, las oportunas obligaciones presupuestarias.

En un municipio como Lena, en general aceptablemente equipado, con déficit infraestructurales muy circunscritos a ciertos ámbitos (casi siempre rurales), aquellos aspectos que cabría mejorar raramente pueden ser abordados sin el concurso de otras Administraciones Públicas; programar dichas obras y cuantificarlas no deja de ser un ejercicio voluntarista y aventurado, ya que, además, gran parte de las inversiones necesarias no solo van a ser sufragadas por otras Administraciones sino que, competencialmente, incluso en algunos casos les corresponden. Las obras necesarias en este ámbito general de todo el territorio municipal serían:

- Realización de las variantes de población de Sevares y Villamayor (competencia del Ministerio de Fomento);



- Desdoblamiento de la línea férrea hasta Oviedo y supresión de todos los pasos a nivel (competencia de FEVE).
- El saneamiento integral del río Lena —en parte ya realizado— y que está siendo abordado por la Confederación Hidrográfica del Norte.
- La mejora del abastecimiento de agua a ciertos Núcleos Rurales, que debe de hacerse en colaboración con la Consejería de Presidencia.

En cualquier caso, señalar aquí cuales son las zonas peor dotadas y prever y programar las infraestructuras necesarias no será más que un diagnóstico, que difícilmente influirá en las programaciones que realicen el resto de Administraciones públicas.

En relación a las inversiones que las Administraciones Públicas pudieran realizar, el artículo 19.1 del Reglamento de Planeamiento, señala que los **Planes** contendrán, entre las determinaciones de carácter general, la

- c. Programación en dos etapas de cuatro años del desarrollo del Plan en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas de acuerdo con los planes y programas de los distintos Departamentos ministeriales.

El **Programa de Actuación**, al tener que reflejar las acciones a que se vinculan las distintas Administraciones, tiene como consecuencia que en el **Estudio Económico y Financiero** se exija (artículo 42.3) que se determine el carácter público o privado de las inversiones a realizar para la ejecución del **Plan General**.

Esta coordinación administrativa, tantas veces invocada, debe de reconocerse difícil de lograr, ya que siempre se suelen dan las siguientes circunstancias:

- Las distintas Administraciones están sujetas a diferentes prioridades entre las que no es la menor el propio ejercicio político.
- El incumplimiento sistemático por parte de la Administración de cualquier programación a medio o largo plazo, bien porque varían las prioridades, bien porque sencillamente se incumplen.
- La imposibilidad administrativo–jurídica de realizar programaciones plurianuales. Este es un aspecto que tampoco cabe obviar a la hora de abordar las programaciones.

Por tanto, en un ejercicio de realismo en este **Programa de Actuación** no se establece ninguna programación de inversiones públicas

La gestión municipal se basa fundamentalmente en tres aspectos: capacidad económica y financiera, medios materiales y medios personales.



Los medios económicos y financieros que el Ayuntamiento está dispuesto a movilizar para acometer la gestión urbanística, son como ya se dijo, cuestiones evidentemente políticas, que responden a la filosofía que del ejercicio de la acción pública en este aspecto tengan los equipos de gobierno; por tanto, este aspecto es totalmente de responsabilidad política y deberán de ser ellos los que en la elaboración de los próximos presupuestos municipales detallen los medios que quieren comprometer.

La Oficina técnica municipal cuenta con poco personal para realizar la gestión que pueda necesitar el **Plan General**, sin que quepa que desde este documento se formulen previsiones para mejorar dichos efectivos.

La mejora en los medios materiales —archivo, bases documentales cartográficas e informáticas, y locales de la propia oficina— que sería necesaria para mejorar el funcionamiento dependen en todo caso de los responsable del área y de su organización, no pareciendo que puedan comprometer la posterior gestión, siendo, evidentemente, mejorables.



Estas acciones deberán de dirigirse a todas las clases y categorías de suelo, traducidas en un sistema de objetivos —ordenados temporalmente en función de la capacidad de gestión—, acompañado de las directrices precisas para alcanzarlos a través de una estrategia de desarrollo a largo plazo.

Parece conveniente tener presente el estudio sobre demografía que se realiza en el **Plan General** y la previsión sobre desarrollo de población y actividades, incluyendo también una posible previsión en relación a la población activa; así se podrá realizar con cierta aproximación la evolución de la renta por cápita, así como la aportación por habitante a la formación de los presupuestos Municipales. En definitiva, el **Estudio Económico–Financiero** no es más que la constatación de que lo dispuesto en el **Programa de Actuación** es totalmente viable.



Apartado III

ACTUACIONES EN RELACIÓN A LOS SISTEMAS GENERALES

PA A. III.1 GENERALIDADES

En este **Plan General**, en cada uno de los tres núcleos urbanos en que diseñan zonas de nuevo desarrollo —Pola de Lena, Villallana y Campomanes— se han delimitado las áreas de **sistemas generales** necesarias para tales desarrollos; cada uno de los **sectores de los sistemas generales** tiene una **Ficha de Gestión** en la que se especifican todas las características necesarias para su posterior gestión y ejecución.

La **Ficha de Gestión** concreta los siguientes aspectos:

- Orden de prioridades de realización. La legislación establece que se habrán de fijar atendiendo a la estrategia del **Plan General**, a los medios financieros, a la capacidad de gestión municipal y a la colaboración de la iniciativa privada.
- Instrumento de planeamiento para su desarrollo. Será siempre mediante la redacción del correspondiente **Plan Especial**.
- Forma de adquisición del suelo. Se ha optado siempre por obtenerlos de forma gratuita, ligando su desarrollo al del **suelo urbanizable**.
- Sistema de financiación.

La ejecución de los **sistemas generales** consta, fundamentalmente, de dos procesos diferentes: la obtención del suelo necesario y la ejecución del mismo, aspectos que se analizarán a continuación.

PA A. III.1 OBTENCIÓN DE TERRENOS DESTINADOS A LOS SISTEMAS GENERALES

La forma de obtención de terrenos destinados a los **sistemas generales** está suficientemente desarrollada en la legislación urbanística, en especial en el artículo 51 del Reglamento de Gestión Urbanística:

1. Los propietarios de terrenos que, formando parte del suelo urbanizable programado y que, por estar destinados en el **Plan General** a sistemas de comunicaciones y sus zonas de protección, espacios libres para parques públicos y zonas verdes, equipamiento



comunitario y centros públicos, carezcan de aprovechamiento, serán compensados, cuando no se aplique la expropiación, mediante la adjudicación de otros terrenos en sectores que tengan un aprovechamiento medio superior al del todo el suelo urbanizable programado, en la forma y cuantía establecida en el artículo siguiente.

2. A tales propietarios de terrenos con aprovechamiento cero, se les compensará —en el oportuno procedimiento de reparcelación o de compensación— con la superficie correspondiente al aprovechamiento que resulte de aplicar el 90 por 100 del aprovechamiento medio de todo el suelo urbanizable programado a los terrenos afectados.

3. Los propietarios a que se refieren los dos números anteriores formarán parte de la comunidad reparcelatoria o de compensación en el polígono o polígonos donde hayan de hacerse efectivos sus derechos, quedando sujetos, además, a la obligación de abonar la parte proporcional de los costes de Urbanización que corresponda a las parcelas que les sean adjudicadas.

Dos son pues, las formas de adquirir los terrenos destinados a **sistemas generales**: mediante la **expropiación** o bien mediante la adjudicación de terrenos en **sectores de suelo urbanizable** con exceso respecto al **aprovechamiento medio**.

Los **sistemas generales** que se han recogido en el **Plan General** —se entiende, siempre, los de nueva creación, por tanto, no existentes y a realizar en su periodo de vigencia— están siempre adscritos al desarrollo del **suelo urbanizable**, y se obtendrán de forma gratuita.

PA A. III. 2 CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS SISTEMAS GENERALES

El epígrafe 3 del citado artículo 51 del RGU, señala que los propietarios de los terrenos de **sistemas generales** formarán parte de la comunidad reparcelatoria o de compensación en el **polígono** o **polígonos** donde hayan de hacerse efectivos sus derechos; saber donde deben de hacer efectivos sus derechos, esto es, conocer a que **sector** y a que **polígono** deben de vincularse es el objeto de este apartado.

Al fijar la estrategia de desarrollo de los **sistemas generales** se ha programado su obtención y su ejecución a una de las dos etapas cuatrienales, programación que se refleja en la oportuna **Ficha de Gestión**. En dicha **Ficha** se programa cada uno de los distintos **sistemas generales**, y se vincula por tanto su ejecución al desarrollo de los **sectores de suelo urbanizable**.

Por tanto, la única vinculación que propone este **Plan General** es entre un **sistema general** concreto y los **sectores del suelo urbanizable** a que habrán de incorporarse, sin que quede determinado a cual de ellos se debe de incorporar. Lo que no se determina es que parte de cada uno de los **sistemas generales** debe de incorporarse a cada uno de los **polígonos** por los que se ejecute cada uno de los **sectores del suelo urbanizable**, ya que en este **Plan General**, no se delimitan tales **polígonos**, que se concretarán en los oportunos **Planes Parciales**.

No obstante, se quieren fijar aquí los criterios que deberán presidir la asignación de los terrenos de los propietarios de **sistemas generales** a cada uno de los **sectores** —cuando haya más de uno— y a cada uno de los **polígonos** que se delimiten los **Planes Parciales**.



Con independencia del sistema de actuación elegido para la ejecución de cada polígono, los propietarios de los sistemas generales deben de saber a cual van a incorporarse, ya que esta es casi la única facultad que les asigna el Plan, incorporarse a un determinado polígono. Si el sistema de actuación elegido fuera el de compensación, presidido por la libre iniciativa privada, si no existieran criterios de asignación se daría de hecho una situación de abuso de posición de los propietarios de terrenos de suelo urbanizable —ya que podrían elegir entre muchos propietarios de terrenos de sistemas generales— y, por otra parte, se podría dar la circunstancia que los terrenos obtenidos estuvieran tan fraccionados que no sirvieran al Ayuntamiento para los fines previstos. Por otro lado, si el sistema de actuación elegido fuese el de cooperación, la Administración también debe de tener unos criterios que le permitan a incorporar a unos propietarios en detrimento de otros, para limitar la arbitrariedad de tal decisión.

Por tanto, los criterios que este Plan General determina y que en el fondo servirán para programar el orden en que hayan de incorporarse los titulares de los sistemas generales serán los siguientes:

- Orden de desarrollo El Ayuntamiento fija para cada uno de los núcleos en que hay sistemas generales el siguiente orden de desarrollo:
- Proximidad Los propietarios de sistemas generales deberán incorporarse a los sectores más próximos, y dentro de estos, a los polígonos más cercanos.
- Unificación Si un propietario de sistemas generales tiene a su vez terrenos en suelo urbanizable deberá incorporarse a su desarrollo en un solo polígono.
- Continuidad Los sistemas generales deberán de ser adscritos a cada sector de forma que sufran el menor fraccionamiento posible.
- Compleción Deberán de finalizarse cada uno de los distintos sistemas generales antes de que se inicie la adscripción de propietarios a otro sistema general. En el caso de los sistemas generales de espacios públicos, se podrán adscribir una vez que se haya obtenido al menos el 50% de los terrenos.
- Oportunidad y conveniencia

La realización efectiva de los derechos de los propietarios de sistemas generales, una vez adscritos a un polígono determinado, se fijarán en el correspondiente Proyecto de Compensación o Proyecto de Reparcelación.

En tanto no se produzca la adscripción específica de los terrenos de sistemas generales al correspondiente sector o polígono con exceso de aprovechamiento sobre el aprovechamiento medio, el Ayuntamiento de Lena actuará como titular fiduciario de los mismos, tanto en el procedimiento compensatorio o reparcelatorio, como en las cesiones correspondientes a aquel exceso, contribuyendo en lo necesario, a costa de la adjudicación que a tales propietarios corresponda, a los costes de urbanización del polígono.

Esta contribución a los costes de urbanización podrá ser también asumida, con igual compensación, por la Junta de Compensación o propietario único del polígono, conforme al artículo 177.1 del RGU, tanto en el caso de se haya producido la adscripción de propietarios de suelo destinado a sistemas generales como en el supuesto de que esté pendiente.



PA A. III. 3 OCUPACIÓN DE TERRENOS DE SISTEMAS GENERALES

El Ayuntamiento podrá ocupar los terrenos destinados a **sistemas generales**, sin necesidad de acudir a la expropiación forzosa, una vez que se haya iniciado el procedimiento de reparcelación o de compensación del polígono en que se hayan incorporado por tener exceso con relación al **aprovechamiento medio**.

El procedimiento de ocupación está descrito en los artículos 52, 53 y 54 del Reglamento de Gestión, siendo innecesario hacer aquí más precisiones.

Estos propietarios quedarán incorporados de oficio a los procedimientos reparcelatorio o compensatorio, cualquiera que sea el estado en que se encuentre, cuando se produzca la ocupación de los terrenos.

PA A. III. 4 EJECUCIÓN DE LOS SISTEMAS GENERALES

La ejecución de las obras de Urbanización de los distintos **sistemas generales** compete a la Administración pública, en particular al Ayuntamiento, sin perjuicio de que se logro el concurso de otras Administraciones u Organismos públicos. El sistema de financiación deberá de ser dispuesto por los responsables municipales.



Apartado IV

ACTUACIONES EN EL SUELO URBANIZABLE

PA A. IV.1 ACTUACIONES EN SUELO URBANIZABLE

El **suelo urbanizable** es aquel que en principio se considera adecuado, en principio, para ser urbanizado. Además, en el artículo 23.1 del RP, en su epígrafe a, señala que en él habrán de incluirse las superficies necesarias para los nuevos asentamientos de población y actividades productivas cuya implantación se prevea en el Programa de Actuación. El punto 2 de este mismo artículo 23, señala las condiciones que deben de ponderarse para la clasificación del suelo urbanizable y para el establecimiento del correspondiente Programa de Actuación:

- La situación existente
- Las características del desarrollo urbano
- La necesidad de producir un desarrollo urbano coherente en función de la estrategia a largo plazo del Plan.
- Las previsiones sobre inversión pública y privada.

En la delimitación del **suelo urbanizable**, y en consecuencia su programación, se han considerado las siguientes cuestiones:

- Clasificación como **suelo apto para urbanizar** en las vigentes **Normas Subsidiarias**.
- Grado de desarrollo de las anteriores **Normas Subsidiarias**.
- Desarrollo previsible de cada uno de los núcleos, en función de la esperable evolución demográfica y del crecimiento experimentado en los años de vigencia del **Plan General**.
- Las posibilidades que el mercado inmobiliario —tanto público como privado— tiene para desarrollar tales desarrollos.

De los anteriores aspectos los dos últimos son los más difíciles de evaluar. En Asturias, en la última década se ha producido un estancamiento de la población y un descenso en las tasas de natalidad que provocan que los crecimientos de los núcleos urbanos se deban fundamentalmente a movimientos naturales de la población (ver



Memoria), movimientos sujetos a motivaciones poco objetivables y difíciles de cuantificar, dada la gran incertidumbre del mercado laboral.

Respecto a la segunda cuestión, evaluar la potencialidad del mercado inmobiliario para promocionar y ofertar el número de viviendas en el plazo de vigencia del Programa de Actuación, es también aventurada, dado que el escaso volumen de edificación en los años recientes hace difícil extrapolar el comportamiento a ocho años vista.



Apartado V

ACTUACIONES EN SUELO URBANO

PA A. V.1 ACTUACIONES EN SUELO URBANO

El artículo 16 señala que en suelo urbano el **Plan General** tendrá por objeto

... definir aquellas partes de la estructura general del Plan correspondiente a esta clase de terrenos, y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución.

En este **Plan General** se han previsto unas actuaciones en **suelo urbano** que se desarrollarán mediante **Unidades de Actuación**. Cada una de estas unidades tiene una **Ficha de Gestión** en la que se recogen las características de la actuación y la forma de desarrollarla.



Parte B

PROGRAMA DE ACTUACIÓN

PA B. I.1 TIPOS DE ACTUACIONES

Las actuaciones urbanísticas a realizar en desarrollo de este **Plan General** se agrupan según la clase de suelo al que afecten:

- A. En **suelo urbano consolidado**, las actuaciones urbanísticas se referirán a los siguientes aspectos:
 - Reforma o modificación de la urbanización o de las redes de servicios urbanos.
 - Reparto de cargas para la obtención de cesiones de terrenos para viarios o equipamientos, o para financiación de obras.
 - Reparcelaciones o normalizaciones, destinadas a regularizar las fincas o a materializar sobre ellas las cesiones o aprovechamientos.

- B. En **suelo urbano no consolidado**, las actuaciones urbanísticas se referirán a los siguientes aspectos:
 - Primera implantación de urbanización o de redes de servicios urbanos.
 - Reforma o modificación de la urbanización o de las redes de servicios urbanos consideradas insuficientes
 - Reparto de cargas para la obtención de cesiones de terrenos para viarios o equipamientos, o para financiación de obras.
 - Reparcelaciones o normalizaciones, destinadas a regularizar las fincas o a materializar sobre ellas las cesiones o aprovechamientos.

Deberán de redactarse **Estudios de Detalle** para determinar el emplazamiento físico de las dotaciones de **equipamiento**, cuando éstos no han sido representados gráficamente en el **Plan General** y tan solo se hayan determinado por su cuantía.

- C. En **suelo urbanizable**, las actuaciones son las mismas del apartado B, pero precedidas de la tramitación de los correspondientes **Planes Parciales** y **Planes Especiales**.

- D. El sistema general de abastecimiento de agua y saneamiento fuera de las delimitaciones de suelo urbano y de los polígonos de actuación en Suelo Urbanizable, y dentro de ellos si corresponde a obras especiales de servicios para núcleos urbanos completos, se tipifica como **sistemas generales**, y en general, se revierte a su desarrollo por **Planes Especiales** de esa índole, no programándose ni presupuestándose en detalle en este **Plan General**, que tan solo establece un marco general temporal para las actuaciones, debido al carácter aleatorio de su realización, que depende de la intervención y

financiación por organismos diferentes del Ayuntamiento en gran parte. Las programaciones, por tanto, deberán ser convenidas y establecidas caso por caso en contacto con los agentes exteriores implicados.

- E. El sistema general viario dependerá igualmente de actuaciones anteriores no programables sino en contacto con otros Organismos de la Administración; y por tanto no se presupuesta ni programa en este Plan General, debiendo de acometerse su ejecución por medio de documentos sectoriales adecuados, que pueden ser de carácter urbanístico (Planes Especiales) o de los previstos en la Ley de Carreteras, como el Plan Municipal de Carreteras.

Las actuaciones previstas en este apartado son:

- Realizar un Plan Municipal de Carreteras, según se describe en el artículo 19 del Reglamento de carreteras, y que tendría por objeto ajustar tanto los niveles de trazado y pavimentación, como la dependencia respecto de los distintos Organismos competentes, de las principales vías que sirven para resolver las circulaciones básicas dentro del Concejo.
- Realizar las variantes de la carretera N-634, sacándola al exterior de los núcleos urbanos de Villamayor y Sevares. La obra se proyectaría y ejecutaría directamente por el MOPU, careciendo el Ayuntamiento en este momento de datos, tanto sobre su costo como sobre su posible programación.
- Actuaciones puntuales sobre puntos concretos de la red viaria, cuyo coste puede resultar desproporcionado en relación con el servicio o beneficio que ofrece a la zona inmediata, y cuya financiación, por lo tanto, debe ser compartida de algún modo por la Comunidad Autónoma.

PA B. I. 2 ÁMBITOS DE ACTUACIÓN

La actuación urbanística se realiza siempre ateniéndose a la división en polígonos mediante la que se organiza el territorio, tanto en Suelo Urbano como en Suelo Urbanizable.

Se entiende que la programación de un polígono o Unidad de Actuación supone la puesta en marcha de todas las actuaciones señaladas en el Punto 1, conforme a la clase de Suelo que sea.

PA B. I. 3 ACTUACIONES URBANÍSTICAS



Se consideran como actuaciones urbanísticas las ya descritas, y no se consideran, en cambio, las de mantenimiento y reparación de infraestructuras y servicios, que hay que diferenciar claramente de las reformas o modificaciones indicadas para el **suelo urbano consolidado** y para el **suelo urbano no consolidado**, que sí constituyen actuaciones urbanísticas.

Las obras de mantenimiento y entretenimiento de la urbanización y de las redes de servicios urbanos no se programan ni presupuestan, aunque, podrán financiarse en parte con Contribuciones Especiales, pudiendo utilizar los coeficientes de reparto de cargas y beneficios.

PA B. I. 4 REVISIÓN DEL PROGRAMA

La presente programación de actuaciones, dada la fuerte incidencia sobre ella de factores ajenos o imponderables deberá ser revisada y reajustada cada cuatro años.

