

La gestión territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma de Aragón

Rafael FERNÁNDEZ DE ALARCÓN HERRERO

Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Diputación General de Aragón.

RESUMEN: La comunicación de Aragón hace un análisis de la actual situación de cumplimiento de los objetivos de la legislación urbanística vigente para llegar a plantear cuáles pueden ser los objetivos del Urbanismo en el Siglo XXI, entendiendo que será necesario trabajar más para la restauración y reutilización de los suelos urbanos que para los ensanches.

Pretende identificar el significado del concepto "Ordenación del Territorio", enumerando algunos nuevos instrumentos adecuados para conseguir sus objetivos, una vez entendido que la principal apuesta es la gestión coordinada de las distintas Administraciones Públicas.

Explica las características propias de la Región y los instrumentos legales recientemente aprobados en Aragón, que permiten desarrollar los programas establecidos para la Ordenación del Territorio y para el Urbanismo en esa Comunidad Autónoma.

Cuando el Director General del Instituto del Territorio y Urbanismo me planteó la posibilidad de presentar una comunicación al Seminario "Urbanismo en el Siglo XXI", consideré que podía ser el momento de analizar a fondo, en común, desde diversas experiencias en Gestión Territorial y Urbanística de cada Comunidad Autónoma, si realmente el Urbanismo debe seguir el rumbo iniciado en 1976 y acelerado en 1990 hacia un adecuado reparto de los derechos de los propietarios de suelo, o si era el momento de cambiar el rumbo con una nueva propuesta global, que permitiera recuperar los objetivos que según los libros de texto debe tener el Urbanismo.

Para llegar a identificar mi comunicación, necesito plantearme antes varias preguntas sobre los resultados y los conceptos del Urbanismo y del Territorio:

¿Hasta qué punto se están consiguiendo los objetivos de la legislación urbanística con los medios legales y administrativos?

¿No estaremos encareciendo el suelo con la excesiva dificultad de la gestión urbanística?

¿Hasta qué punto conseguimos con nuestra gestión urbanística que las ciudades funcionen, que no exista contaminación, proteger el medio y la arquitectura, reducir los atascos, tener calidad de aguas, soleamiento, tranquilidad, estacionamientos...?

¿Hasta qué punto conseguimos que el coste de mantenimiento de nuestras ciudades sea competitivo con el de otras ciudades?

¿Qué significa la palabra Urbanismo? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Qué pide la sociedad de la Gestión Urbanística? Luchar contra la especulación, instrumentos para el adecuado reparto de los beneficios de la propiedad inmobiliaria o ayudar a la calidad de vida y a la implantación competitiva con otros territorios de usos del suelo que no afecten a la calidad de nuestro medio ambiente, de nuestro patrimonio cultural.

1. UN ANALISIS PREVIO DE LA SITUACION

Cualquier control no exagerado de la situación urbanística conduce a detectar que los actuales instrumentos urbanísticos (legislación, planes, normas, gestión,...) no satisfacen ni a otros Departamentos de la Administración ni a la Sociedad.

La programación del desarrollo urbano no se cumple, la lentitud del proceso de gestión urbanística no se acomoda a las necesidades de la población ni a las necesidades de competitividad de la industria; los efectos reales de la gestión urbanística sobre el precio del suelo, la conservación del medio natural, la congestión del tráfico, la sanidad o la calidad de vida urbana, no son tangibles y en ocasiones son contrarios a los objetivos; la capacidad de los servicios generales, infraestructuras y equipamientos no es suficiente para que la ciudad funcione con calidad, o su gestión llega tarde.

La Legislación Urbanística vigente no ha conseguido en buena parte favorecer el alcance de sus objetivos; frecuentemente hemos sido testigos de acciones que han bordeado hábilmente la letra de la Ley, y la pesada carga de un gran formalismo, hasta conseguir muchas veces resultados contrarios al espíritu de la Ley en muchas de nuestras ciudades y zonas industriales, en el borde de nuestros ríos, en la costa,...

Quizás sea necesario plantear cuales deben ser los instrumentos del Urbanismo, considerando que los problemas a resolver

en el siglo XXI pueden no ser los mismos que nos han preocupado en estos últimos años, y volviendo a recordar objetivos de calidad de vida urbana, de economía de gestión y de desarrollo.

Aun admitiendo que conviene que algunos instrumentos fiscales, financieros o de justicia distributiva de la propiedad deban coordinarse o integrarse dentro de los instrumentos para la Ordenación Territorial o de la legislación llamada urbanística, nuestra comunicación va a tratar el Urbanismo y el Territorio desde otro prisma, sin aportar ideas sobre cómo desarrollar el derecho de propiedad en el siglo XXI, porque eso no es ni de nuestra competencia autonómica ni de nuestro conocimiento profesional.

2. CUALES PUEDEN SER LAS NECESIDADES Y OBJETIVOS DEL URBANISMO DEL SIGLO XXI

La competitividad entre los territorios, las Comunidades Autónomas y los Municipios exigirá de mayor agilidad en la toma de decisiones para conseguir atraer inversiones que sustenten la actividad económica, al tiempo que en otro orden de preocupaciones, en nuestro marco Constitucional, ante la no dependencia jerárquica entre Región y Municipio será necesario identificar las cuestiones de incidencia territorial, de ámbito supramunicipal y diferenciarlas de las cuestiones básicamente municipales.

Probablemente el crecimiento urbano por operaciones masivas no será tan frecuente; la normativa legal no deberá por ello centrarse tanto en el desarrollo dirigido hacia la ocupación de espacio para el ensanche urbano, como en la renovación y rehabilitación urbana, y en la explotación y conservación de los servicios urbanos que dan calidad de vida a cada ciudad.

Será necesario abandonar los planes finalistas y considerar que determinadas funciones urbanas y los usos del suelo tienen un período de vida, nacen, se desarrollan y mueren, y resolver que ello conduce a la consideración del Urbanismo y la Ordenación del Territorio como un proceso de Gestión Coordinada.

Pero antes de exponer estas ideas, tras repetir que por la propia esencia del concepto de Ordenación del Territorio las soluciones pueden y deben ser diferentes en cada territorio, vamos a intentar la exposición de la Gestión Territorial en Aragón desde la filosofía de la nueva Ley de Ordenación del Territorio, aprobada el pasado 12 de noviembre por las Cortes de Aragón, contestando para ello a las siguientes preguntas:

¿Qué entendemos en Aragón por ordenar el territorio? ¿Cómo es Aragón y cuáles deben ser los objetivos de la Ordenación del Territorio y las estrategias más urgentes en Aragón?

3. QUE ENTENDEMOS POR ORDENAR EL TERRITORIO

"Sin coordinar nuestras Instituciones no podemos empezar a pensar en ser competitivos, ni en el desarrollo, ni en la Protección del Territorio, ésa es la razón de que en Aragón la Ordenación del Territorio tenga como primer objetivo, la Coordinación de las Administraciones Públicas."

Como punto de partida, partiendo de que existe un sentimiento de necesidad, sobre la Ordenación del Territorio, y de que la Constitución ha convertido ese sentimiento en **mandato Constitucional** cuyo desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas, debe reconocerse que todavía, con ausencia de la Carta Europea de 1983, no existe hoy un concepto unitario sobre el significado "Ordenación del Territorio"; no se han acabado de identificar los objetivos de la Ordenación del Territorio y debemos hacernos muchas preguntas sobre dicho concepto y dichos objetivos, entre ellas:

¿Cuáles son las **materias primas** sobre las que deben trabajarse para ordenar el territorio?

¿**Cuál** es el momento adecuado para ordenar el territorio?

¿**Dónde** es necesario Ordenar el Territorio?: ¿En toda la región? ¿Sólo en algunas comarcas? ¿En las zonas congestionadas, en las zonas atrasadas, en las zonas que corren peligros de degradación del medio natural?

¿**Con qué Instrumentos** deben contarse para ordenar el territorio? ¿Proyectos, Directrices, Planes, Normas... o también inversión o presupuestos?

¿**Quién debe proporcionar, y utilizar esos Instrumentos?** ¿la Administración? ¿toda la Sociedad?

Necesitamos identificar el Territorio; consideramos que el Territorio lo constituyen y lo estructuran: la población (su situación socioeconómica y su distribución en el espacio), el medio natural, la actividad agraria, económica e industrial asentada sobre el Territorio, los servicios, infraestructuras y equipamientos, la organización administrativa en el territorio y también la propia cultura, inmovilizada en el territorio por medio de la arquitectura.

A partir de este concepto sobre "El Territorio", consideramos inviable ordenar el territorio sin utilizar instrumentos que actúen sobre todas y cada una de estas "materias primas" y debemos estudiar **¿Qué instrumentos son necesarios para Ordenar el Territorio? ¿Cómo Ordenar el Territorio?**

- Para algunos se ordena el Territorio haciendo **Planes de Futuro** (Los Planes Directores de Coordinación Territorial de la Ley del Suelo del 76); planes estáticos que diseñan un futuro deseable, y zonifican el territorio; (para éstos, ordenar el territorio es hacer un Urbanismo grande, a otra escala).

- Para otros, se ordena el territorio, haciendo **Normas** que controlen la implantación de usos sobre el territorio, imponiendo medidas correctoras a cada uno de esos usos.

- Para otros, se ordena el territorio estudiándolo y **produciendo modelos** para su explicación y su descripción, para luego buscar alternativas a esos modelos..., comprobar su ajuste, mejorar el modelo, etc.

- Para otros, se ordena el Territorio, **invirtiendo en infraestructuras** que son y deben ser la base del desarrollo (el eje Norte-Sur, los embalses, aeropuertos, inversiones en suelo industrial, etc.) e invirtiendo en servicios: (aproximación de la sanidad, la cultura, la educación, etc., a la totalidad de los habitantes, etc.).

- Para otros, haciendo **Planes Estratégicos** para el desarrollo de los núcleos, municipios o comarcas, y

programando acciones motoras del desarrollo, proyectos brillantes...

• Para los últimos, se ordena el Territorio si se consigue **Coordinar las Administraciones Públicas** que tienen competencias sobre el Territorio.

Para nosotros **Ordenar el Territorio exige de una gestión simultánea y coordinada en todas estas direcciones**; para Ordenar el Territorio deben sumarse una serie de acciones activas y pasivas, debidamente coordinadas hacia la consecución de unos objetivos comunes; **Acciones Pasivas** de control de usos y actividades, de ajuste de edificabilidades y cargas urbanísticas a las posibilidades de cada comarca, **Acciones Activas** de inversión en infraestructuras, servicios y equipamientos, de organización, pero **Acciones siempre coordinadas** para evitar que las acciones casi siempre positivas tomadas por los distintos actores vayan en sentidos contradictorios y vean por ello reducida su eficacia.

Por ello, para nosotros los INSTRUMENTOS DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO deben contener:

a) **Un Rumbo, un modelo territorial**, que debe ser adaptado ágilmente a las necesidades cada pocos años, porque ordenar el territorio es una acción, dirigida por un Gobierno, que sin duda modificará sus estrategias por razones coyunturales, y siempre en un trabajo continuo para **establecer prioridades**, y mejorar la gestión.

b) **Un Programa Activo** de actuaciones posibles y realistas, dirigidas hacia la consecución de los objetivos y priorizadas según la capacidad real de financiación, que incluya acciones de: ORGANIZACION, PRESUPUESTO, E INVERSIONES MOTORAS DE LA ACTIVIDAD.

c) **Unas Directrices Territoriales**, diseñadas y ejecutadas desde **una visión a escala adecuada para resolver cada problema**, considerando que **el Territorio es variado y las soluciones también lo deben ser**, evitando los problemas que causa la excesiva uniformidad de los instrumentos derivados de la Legislación Urbanística actual.

d) **Unos procedimientos para la gestión coordinada de los distintos órganos de la Administración**, delegando en las Comarcas y Ayuntamientos lo que no tenga trascendencia sobre la Estructura Territorial de ámbito regional, y caminando hacia la ventanilla única de las Administraciones.

e) **Una gestión administrativa ágil y segura que pueda hacer competitivo el Territorio que se ordene**; hay que responder pronto a las solicitudes de autorización de usos sobre el territorio, pero hay que responder con conocimiento de los efectos a medio y largo plazo, y evitando inseguridad jurídica.

f) **Un control** permanente de la desviación del rumbo.

En resumen, en nuestra filosofía, **Ordenar** el territorio, más que diseñar un futuro deseable estático, repartir la propiedad inmobiliaria, o dirigir los usos del suelo hacia la zona "Teóricamente más adecuada", debe ser una gestión continuada.

4. COMO ES ARAGON Y CUALES DEBEN SER LOS OBJETIVOS PERMANENTES Y LAS ESTRATEGIAS MAS URGENTES

Interesa recordar que estamos intentando ordenar y planificar el futuro de una Comunidad Autónoma que tiene la mitad de sus 1.184.295 habitantes concentrados en la ciudad de Zaragoza, rodeada de 26 municipios que reciben la influencia de la gran urbe, mientras que la otra mitad de la población aragonesa se encuentra repartida en algo más de 700 municipios, de los que únicamente 20 superan los 5.000 habitantes, y vive en condiciones desiguales y muchas veces precarias.

"El despoblamiento y la desigual distribución de la población en el territorio forman parte de la Estructura territorial real de Aragón."

Tradicionalmente hemos considerado que esta distribución de la población sobre el territorio es la primera causante de los desequilibrios internos, ya que impide obtener la adecuada rentabilidad de NUESTRO MEJOR ACTIVO, que en Aragón

ES PRECISAMENTE EL TERRITORIO; territorio que sin fuerza de trabajo no sólo dejará de ser un medio adecuado para nuestra deseada calidad de vida, sino que llegará a deteriorarse en sí mismo.

Pero sin duda, EL SEGUNDO GRAN ACTIVO REGIONAL DE ARAGON, ES precisamente ZARAGOZA, como Centro del Corredor del Ebro, influido por su situación en el área metropolitana y centro del hexágono de desarrollo territorial que forman Bilbao, Bourdeaux, Toulouse, Barcelona, Valencia y Madrid.

EL TERCER GRAN ACTIVO, EL AGUA, es precisamente el elemento del territorio que se sale de cualquier geografía administrativa, el que demuestra la necesidad de una ordenación no supeditada a una rígida organización administrativa y fruto de la gestión coordinada de varias Administraciones.

Es desde este análisis, desde la personalidad específica de Aragón, desde el que hemos sintetizado los principios de la Ordenación del Territorio, que han sido reglados por la Ley:

1º Considerar la Ordenación del Territorio como un **proceso continuado de gestión** coordinada de las Administraciones Públicas, hacia la consecución de unos objetivos previamente acordados, y no como la definición de un proyecto finalista de Aragón.

2º Considerar que **Aragón necesita identificar sus comarcas**, como primera medida dentro del proceso de Ordenación del Territorio, para tomar decisiones desde la distancia adecuada y forzando que cada Comarca cuente con una organización suficiente para ser competitivos con otras Comunidades Autónomas.

3º Considerar que las Directrices de Ordenación de una comarca, no deben depender jerárquicamente de las Directrices Generales, y por ello, sin modificar la estructura general sobre la que descansan las bases del desarrollo y del respeto a la naturaleza y la cultura, pueden y deben ajustar con la debida justificación, normas de detalle establecidas en la legislación.

4º Considerar que en este momento, para ordenar el territorio de Aragón y equilibrar sus comarcas, es preciso fomentar la dispersión de las actividades, corrigiendo la

tendencia al crecimiento de las áreas ya desarrolladas, y equilibrando el sistema de ciudades.

5º Considerar que para ordenar el territorio de Aragón es urgente **invertir** en infraestructuras que puedan servir de apoyo a una oferta amplia de suelo para usos residenciales e industriales, evitando situaciones de monopolio del suelo urbanizable, que encarecen y dificultan el desarrollo de la actividad económica.

6º Considerar que la ordenación del territorio depende en gran medida de la coordinación entre los distintos Departamentos de las distintas Administraciones, al tomar decisiones en cada una de las autorizaciones sectoriales exigidas para los cambios de uso del territorio.

7º Iniciar un proceso de delegación de competencias a los órganos municipales y comarcales, de aquellos actos administrativos de índole urbanística y medioambiental que no inciden en la estructura territorial del ámbito supramunicipal.

De la Exposición de Motivos de la Ley:

"La Ley considera la ordenación del territorio como un proceso continuado de gestión coordinada de las Administraciones Públicas hacia la consecución de unos objetivos."

"A través del articulado de la Ley, se pone de manifiesto la voluntad integradora y de armonización de las actuaciones sectoriales de la Diputación General, como corresponde al concepto mismo de ordenación del territorio."

La gestión hacia la ordenación del territorio se entiende como el ejercicio necesario para coordinar con un horizonte amplio las políticas de desarrollo socioeconómico, de medio ambiente y de patrimonio cultural con las políticas de disponibilidad de suelo para el desarrollo de todos los sectores económicos (minero, agrícola, industrial, turístico, de construcción y de transporte).

La Ley permite identificar, proteger y mejorar la estructura del territorio de Aragón, entendiendo que forman parte de esta estructura la distribución de la población de

Aragón, la geografía, las comunicaciones, servicios y equipamientos, los sistemas económicos, la estructura de organización administrativa y el modelo de ocupación urbanística del territorio."

"Se ofrecen nuevos sistemas de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, y se prevé la creación de órganos de ámbito supramunicipal.

Se establecen instrumentos de ordenación del territorio para la planificación, como son las Directrices de Ordenación, para la gestión, por medio de Programas Específicos de Actuación y Gestión Territorial, y para la coordinación de las Administraciones Públicas, por medio de los Procedimientos de Gestión Coordinada.

Los Procedimientos de Gestión Coordinada pretenden resolver problemas vigentes y reales de coordinación de las Administraciones Públicas que entorpecen la competitividad de la región aragonesa.

La ordenación del territorio se configura en la Ley como un proceso flexible que debe ser ajustado en el tiempo y en el espacio por los programas de gobierno de la Diputación General, como un proceso dirigido hacia el desarrollo socioeconómico equilibrado de las comarcas y hacia la recuperación de la población, la naturaleza y el patrimonio arquitectónico de Aragón."

5. ALGUNOS INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Algunos de estos principios sólo serán viables si existen instrumentos legales adecuados para su desarrollo, por ello interesa describir sucintamente algunos de estos instrumentos creados en esta Ley:

a) El análisis territorial del impacto, un instrumento técnico, parte inseparable de los proyectos que inciden sobre el territorio, que no supone un nuevo trámite lento como ocurre con la Evaluación de Impacto Ambiental, y que pretende analizar globalmente la incidencia sobre el territorio, es decir, tanto sobre la población y su situación socioeconómica, como sobre el

medio natural y también sobre el patrimonio cultural y arquitectónico, coordinando las visiones sectoriales que produce un simple estudio ambiental del proyecto y ponderando sus efectos.

b) Una nueva propuesta para la clasificación del suelo, desde los objetivos de dispersión de actividades en el territorio.

Con el fin de corregir las tendencias a la excesiva concentración en el asentamiento de iniciativas económicas y de contener el valor del suelo destinado a vivienda, se propone un sistema muy diferente de los establecidos por la legislación urbanística, pero compatible con ella.

La estructura territorial puede apoyarse en dos clases de suelo: el suelo urbano y el suelo protegido; el resto del suelo, considerado suelo no urbano genérico, o rústico, podrá llegar a transformarse en otros usos, bien por iniciativa pública bien por iniciativa privada controlada desde la Administración.

Con esta clasificación se pretende rectificar las tendencias de encarecimiento del suelo y concentración humana a que conduce el concepto de suelo urbanizable, derivando el producto económico de la recalificación urbanística, hoy capitalizado por el negocio del suelo hacia la inversión en la calidad de la urbanización, y la protección del medio.

En nuestro criterio, una política territorial basada en la ejecución de infraestructuras de apoyo estructurará el desarrollo del territorio más que una selección de áreas programadas, aunque teóricamente fueran las mejores, sobre las que la gestión urbanística, necesariamente lenta y costosa, no está consiguiendo resultados.

c) Adaptar las cargas urbanísticas a las necesidades de Aragón y de cada una de sus Comarcas.

Podremos evitar situaciones tan absurdas como las que derivan de la uniformidad de las cargas y cesiones en toda España; exigencias de cesión del 10%, 15% o 25%, estándares de 5 m²/habitante ó 18 m²/habitante en comarcas donde se construye una casa al año, o al mes; lógicamente incomprensible e inaceptable para los habitantes y los municipios de estas Comarcas; cesiones que pueden ser

necesarias en el entorno de Zaragoza pero que son contraproducentes en las zonas en las que sería necesario incluso subvencionar la edificación, o en programas de rehabilitación de centros históricos.

d) Un nuevo procedimiento para evitar exceso de recalificaciones y de parcelaciones; recalificar lo que se construye y no lo que se parcela.

La Ley de Ordenación del Territorio ha posibilitado nuevos sistemas de preparación de suelo, basados en aprovechamientos homogéneos; transitoriamente la Ley propone 20 viviendas por hectárea bruta o 0,20 m²/m², porcentajes y cifras que serán adaptadas a las necesidades de cada Comarca o Ciudad, bien por las Directrices Comarcales o bien por Modificación Puntual del Plan General o Normas Subsidiarias, pero siempre se aportan garantías (20% de la inversión global), para controlar que el suelo recalificado, en el plazo de proyecto ha sido construido y no sólo parcelado y dotado adecuadamente de los servicios necesarios.

e) Una organización nueva, basada en la coordinación de competencias por la Comisión de Ordenación del Territorio de las antiguas Comisiones Sectoriales de urbanismo, medio ambiente y patrimonio.

6. EL PROGRAMA DEL GOBIERNO DE ARAGON PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LOS PROXIMOS AÑOS

Una vez aprobada por las Cortes de Aragón el pasado 12 de noviembre la Ley de Ordenación del Territorio, el Gobierno de Aragón pretende desarrollar dos Programas paralelos y coordinados pero independientes:

- Un programa activo dirigido a iniciar el proceso de Ordenación del Territorio Aragonés, que lógicamente compete dirigir a la Autonomía.

- Un programa urbanístico que corresponde desarrollar a cada Ayuntamiento desde sus objetivos, y para el que el Gobierno Regional va a desarrollar su legislación y establecer ayudas.

El Programa Activo de Ordenación del Territorio, iniciado en 1989, debe orientarse hacia las siguientes acciones y objetivos:

1º El desarrollo de la Ley de Ordenación del Territorio, mediante la redacción y aprobación de los reglamentos necesarios; especialmente los de Gestión Concertada, y mediante la redacción e inicio del trámite de aprobación de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio y de algunas Directrices Parciales, muy urgentes.

2º Una activa gestión territorial que impulse hacia el desarrollo a las Comarcas más deprimidas de Aragón: Sobrarbe, Ribagorza, Daroca, con la aprobación de Programas Específicos de inversión productiva para cada una de estas Comarcas, en acciones similares a la que ya están siendo ejecutadas en la experiencia piloto, en desarrollo para el Somontano del Moncayo. (Ley 1/92, de la Comunidad Autónoma de Aragón).

3º La aprobación de las Directrices Territoriales y los Programas Específicos en avanzado estudio, en cada uno de los cuatro ejes de desarrollo de Zaragoza y para el entorno de la Ciudad de Huesca.

4º La ejecución del Plan Especial de Protección del Pirineo redactado y a punto de ser presentado a los Ayuntamientos y a las Cortes de Aragón.

5º Un Centro de Documentación Territorial de Aragón previsto en la Ley, que permita conocer y difundir la oferta que puede presentar Aragón para el asentamiento de actividades de desarrollo viables, al tiempo que conocer las necesidades de protección del territorio.

6º El establecimiento de un Programa de Acciones Positivas hacia la restauración del territorio, para un cambio de ritmo de la contaminación y recuperación de la degradación medio ambiental, cuales son (Disposición Adicional 3ª de la Ley):

- a) Un Programa Específico financiado para la puesta en servicio en 3 años de la depuración de aguas residuales, en núcleos superiores a 2.000 habitantes y en las zonas especialmente sensibles del Pirineo y la margen derecha del Ebro.

- b) Una Directriz específica que distribuya el territorio en Unidades de Gestión de Residuos Urbanos, buscando la

participación voluntaria en forma de Mancomunidades, pero proyectando acciones legales para la inclusión de los municipios que no resuelvan por sí mismos y adecuadamente el servicio.

7º El establecimiento de Programas Específicos para la ejecución de acciones concretas de recuperación del patrimonio humano, natural, cultural y económico que haya sido deteriorado, y entre ellos:

a) La presentación a las Cortes de Aragón de un Proyecto de Ley ya redactado, destinado específicamente **a la recuperación del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico.**

b) Continuar el Programa de Rehabilitación de los Centros Históricos de las 3 capitales.

c) Un Programa de Rehabilitación de parcelaciones ilegales.

8º Continuar las cuestiones dirigidas al refuerzo de las comunicaciones de Aragón con Europa, procurando financiar los intereses necesarios para anticipar en lo posible la gestión de ejecución de las infraestructuras y equipamientos.

9º Un Programa Específico de acciones de mejora de la infraestructura de aguas.

El Programa Urbanístico, debe tener un protagonismo municipal o comarcal, y debe permitir un equilibrio estable entre la preparación de suelo y la Protección y el desarrollo del Territorio, debe:

a) Preparar Suelo suficiente para que puedan asentarse debidamente nuevas industrias y actividades que sirvan al desarrollo de Aragón, y para que el coste de la vivienda no siga disparándose.

b) Proteger nuestro territorio es proteger nuestro Medio Ambiente, nuestro Patrimonio Cultural de nuestros núcleos urbanos, pero también es proteger nuestra población y nuestra calidad de vida.

c) Contener instrumentos más eficaces para hacer viable la rehabilitación y reutilización o reconversión de los centros urbanos, política más adecuada que la de expansión urbana.

Para conseguir este equilibrio, el Gobierno de Aragón considera necesario centrar su trabajo en las siguientes estrategias:

1º Agilidad y seguridad jurídica en el trámite urbanístico.

2º Consecución de suelo suficiente para el asentamiento de industrias y para la construcción de viviendas protegidas a un coste competitivo.

3º Un nuevo modelo urbanístico, basado en la rehabilitación de los centros antiguos y en una ocupación más dispersa del suelo, más adaptada al territorio de Aragón.

4º Garantías de una urbanización mínima, de suficiente calidad (con ayuda del Decreto 15/91 de Garantías de Urbanización).

5º Reforzar la coordinación con los Ayuntamientos, en la conciencia de que la calidad en el desarrollo urbanístico, es cosa de dos, y a veces de 3 Administraciones; es una responsabilidad compartida de las Administraciones Públicas.

6º Adaptar las cargas urbanísticas que establece la Ley del Suelo a las necesidades y posibilidades de cada Comarca de Aragón.

7º Proteger las zonas más valiosas del territorio de Aragón de una urbanización de baja calidad, que llegue a distorsionar su propio valor natural, tal y como ha ocurrido en algunas zonas.

8º Ayudar a los Ayuntamientos para que puedan ejercer sus competencias urbanísticas en el marco legal con mejores resultados.

Algunas de estas estrategias ya cuentan con instrumentos adecuados, bien por aplicación directa de la Ley de Ordenación del Territorio, o bien con ayuda de otros instrumentos; en otros casos, las Directrices de Ambito Regional o Comarcal ya redactadas permitirán aportar estos instrumentos, algunos de los cuales conviene presentar.

1º La agilidad y seguridad jurídica en el trámite urbanístico se pretende conseguir con apoyo del Consejo y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, que fueron ya creadas por Decreto de agosto de 1991 y han sido ratificadas por la Ley.

En el Consejo y las Comisiones Provinciales están representados todos los sectores afectados por el proceso territorial y urbanístico, (todos los Departamentos del Gobierno Regional, Ayuntamientos, Confederación Hidrográfica, Empresarios, etc.), procurando coordinar las decisiones

sectoriales y los distintos procedimientos administrativos que regulan la intervención de distintos órganos de la Administración Pública sobre el uso del suelo y la calificación y autorización de actividades, tendiendo a reducirse progresivamente hacia:

- Una autorización administrativa única y vinculante de la Administración Autonómica.
- Una licencia única municipal, cuando los Ayuntamientos lo acuerden así.
- Una serie de controles sectoriales de que han sido cumplidas las condiciones legales, los condicionados de la autorización autonómica y de la licencia municipal, y en función de los cuales quede legalizada la apertura de la actividad, o utilización de la licencia.

Y utilizando otros procedimientos de Gestión Coordinada para este fin, que evite que una inversión basada en el visto bueno de una Administración sea frustrado por la posterior negativa de otra Administración competente sobre un aspecto sectorial sustancial (dotación de agua, energía,...) o que en caso contrario se concedan autorizaciones globales sin considerar los problemas sectoriales.

2ª Política de preparación de suelo.

La política de preparación de exige que se oferte más suelo del que se deba urbanizar; los planes urbanísticos no deben definir de forma rígida cuáles son los mejores terrenos destinados a cada uso del suelo, tal y como hasta ahora se pretende, y luego siempre falla en plazos, por no haber contado con el realismo de la pesada tramitación.

La Ley de Ordenación del Territorio permite mayor competitividad para preparar aquellos suelos que no estén sometidos a protección especial, siempre que exista suficiente garantía de que se va a realizar, de verdad, una inversión en urbanización con suficiente calidad.

Aragón, por su estructura territorial, necesita modificar un modelo existente de desarrollo, concentrado, producto de la Ley del Suelo, por un nuevo modelo de desarrollo, disperso, frecuente al otro lado de nuestro Pirineo, mucho más adecuado para una región desequilibrada poblacionalmente, y donde existe suelo abundante.

3ª La Rehabilitación, un objetivo necesario.

Para fomentar la rehabilitación se ha redactado un **Proyecto de Ley destinado específicamente a la recuperación del Patrimonio Arquitectónico que está dirigido hacia:**

- Facilitar y promover la iniciativa privada en la rehabilitación del patrimonio, ampliando las concesiones de ayudas para la ejecución de rehabilitaciones por la iniciativa privada.
- Posibilitar la acción sustitoria eficaz de la Administración, en caso de que los propietarios no ejecuten la rehabilitación.
- Agilizar la ejecutividad de las órdenes de ejecución, ornato y seguridad de la edificación, previstas en la legislación urbanística.
- Destinar un porcentaje mínimo de los presupuestos de los programas territoriales específicos, en las comarcas en que así se determine a los programas de rehabilitación.

4ª Garantías de una urbanización de calidad.

El Decreto 15/91 se ha dirigido también a asegurar que se cumplan las condiciones de urbanización, exigiendo garantías y avales que garanticen que las obras se acaban, que no queden (como ocurre hoy) las calles sin pavimentar, el alcantarillado sin acabar de hacer, la depuradora sin funcionar, que si se hace daño a terceros alguien responderá,... procurando mejorar la seguridad jurídica de todos los compradores.

5ª Deslindar las competencias de las Administraciones y compartir las responsabilidades.

La Política Urbanística no es un resultado de una sola Administración; debemos compartir responsabilidades; con este objeto para conseguir una Política Urbanística eficaz incluimos en los Reglamentos de la Ley, los mecanismos para la progresiva delegación de competencias urbanísticas a los Municipios que vayan dotándose de medios técnicos suficientes, para los que seguimos ofertando ayudas y subvenciones.

Una vez deslindados los asuntos que tienen repercusiones de incidencia supramunicipal o forman parte de la Estructura Territorial definida en las Directrices de Ordenación Territorial, podrán transferirse los asuntos que no

inciden en esa estructura. (Se está preparando un proyecto de ley específico.)

6º Adaptar las cargas urbanísticas a las necesidades de Aragón y de cada una de sus Comarcas. (En la forma ya comentada anteriormente.)

7º La Protección de las Zonas más valiosas del territorio de Aragón, la Ley de Ordenación del Territorio ha consolidado los Decretos 85/1990, de medidas urgentes de Protección Urbanística y Decreto 14/91, sobre protección urbanística del territorio en el que pudiera llegar a impactar la posible realización de los Juegos Olímpicos de Invierno en Jaca.

El primero de los Decretos supone la protección pasiva, pero real, del 14% del territorio Aragonés, una vez ajustada la delimitación de las zonas protegidas en algunos territorios que fueron objeto de alegaciones por 29 Ayuntamientos en la fase de información municipal prevista en el Decreto.

El segundo de los Decretos será pronto mejorado por la aprobación del Plan Especial de Protección del Pirineo.

8º Ayudas a los municipios.

Se debe continuar potenciando el régimen de ayuda a los municipios:

1. Para que adapten y pongan al día sus planeamientos urbanísticos, adaptándolo a las Directrices de Ordenación Territorial y a la legislación vigente, (se continuarán otorgando subvenciones a la revisión del Planeamiento Municipal del 80% del coste) (Decreto 32/90 de Subvenciones).

2. Para que mejoren sus equipos de gestión urbanística y puedan asumir las competencias que les son propias, con una gestión positiva que redunde en un mejor desarrollo industrial. (Subvenciones del 50%).

7. PROGRAMA ESPECIAL PARA EL AREA METROPOLITANA DE ZARAGOZA

Por último, dentro de esta comunicación quizás fuese significativo alguna explicación acerca del **PROGRAMA ESPECIAL PARA**

EL AREA METROPOLITANA DE ZARAGOZA, como ejemplo de posible gestión territorial coordinada.

Desde el concepto de la ordenación del territorio como un proceso continuo hemos diseñado una estrategia con el siguiente proceso temporal:

- Una **primera etapa** de consolidación del concepto de cada eje de desarrollo de la Ciudad, y de puesta en común de los problemas específicos y estrategias individuales de los municipios situados en cada eje.

- Una **segunda etapa** de coordinación entre los objetivos y estrategias de cada uno de esos ejes, con los objetivos y estrategias de la Ciudad.

- Una **tercera etapa**, posible, pero no imprescindible, de coordinación de las cinco estrategias formadas por las necesidades de la Ciudad y de cada uno de los 4 ejes, en la que podría llegar a hablarse de Area Metropolitana para algunos escasos servicios (agua, transporte, ...)

La coordinación de los trabajos se ha desarrollado diseñando un índice de referencia común a las Directrices de los cuatro ejes de desarrollo, haciendo viable su posible integración posterior a nivel metropolitano, por suma de esfuerzos, pero sin que en ningún momento se llegue a exigir que las soluciones sean comunes ni similares en todos los ejes.

El modelo territorial resultante, entendido como soporte de los elementos identificados con interés para el territorio, incluye:

a) La definición del modelo territorial elegido.

b) La localización de los elementos estructurantes:

- Sistemas de comunicación, infraestructuras, elementos naturales protegidos, equipamientos o servicios de ámbito comarcal, edificios o conjuntos de interés supramunicipal, etc.).

c) La identificación de distintas áreas del territorio según el modelo elegido, en función de la aptitud para soportar los diferentes usos, pero sin clasificar el suelo ni zonificarlo, desarrollando sólo unos parámetros mínimos para la edificación en cada área, distinguiendo al menos:

- Suelo protegido (diferenciado en 3 tipos de protección: Activa, Pasiva y Preventiva).
- Suelo Urbano.
- Áreas de desarrollo preferente.
- Suelo Residual no urbano, genérico o suelo rústico.

d) La clasificación de los asentamientos ilegales existentes, en función de sus posibilidades de regularización.

Considerando la pequeña potencia de los municipios del entorno de Zaragoza, estas Directrices deben incluir un Modelo de Organización Administrativa óptimo para la gestión del territorio, proponiendo posibles fases de desarrollo del ente encargado de la gestión en función de las competencias sucesivas que pueda ir adquiriendo dicha entidad, a la vista del convencimiento progresivo de la calidad y futuro de este sistema de gestión.

8. EN CONCLUSION

Quizás deba estudiarse si en el siglo XXI va a seguir un desarrollo en ensanche de nuestras ciudades... o si vamos a necesitar nuevos mecanismos para facilitar la

dispersión de usos en el suelo rústico y para facilitar la reconversión del suelo urbano.

Para el orden del espacio exterior a la ciudad, Aragón ha preparado un desarrollo liberalizador y competitivo, basado en la Ley de 12 de noviembre de 1992 y basado en la financiación activa de infraestructuras que realmente estructuren el desarrollo.

Para dentro de la ciudad, el protagonismo y las decisiones deben ser municipales, pero para facilitarlos, debemos mejorar los instrumentos de gestión dirigidos a la rehabilitación del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico de cada municipio.

En el territorio aun no urbano, la Comunidad Autónoma debe simultanear una gestión activa de creación de infraestructuras y protección del territorio con una gestión pasiva que controle el ajuste de las obras a las condiciones legales, produciendo las mínimas interferencias administrativas que sean posibles.

En el interior de los núcleos urbanos será necesario hablar de reconversión, los Ayuntamientos deberían desarrollar una gestión activa cada vez más intensa, quizás basada en procedimientos de Gestión Coordinada; o en el uso controlado de los sistemas de ejecución subsidiaria propuestas en el Proyecto de Ley de Rehabilitación Urbanística que se encuentra en tramitación.