

Consecuencias y perspectivas de la legislación urbanística en Aragón

Félix DE LOS RÍOS BARBANY

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

RESUMEN: En el momento que se elaboró el presente trabajo, aun no había sido aprobada la Ley estatal 6/1998 y el Proyecto de Ley Urbanística de Aragón no había sido remitido a las Cortes. Hoy, varios meses después, la ley estatal ha sido ya publicada en B.O.E. y el Proyecto de Ley aragonesa está en fase de presentación de enmiendas, antes de iniciarse su debate. No obstante, el contenido de lo reflejado en líneas del artículo mantienen su valor y confiamos que pueda ser una realidad en un futuro inmediato. Otros instrumentos o normas que guardan relación con el urbanismo en nuestra Comunidad Autónoma, han visto la luz recientemente, es el caso de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio para Aragón Ley 7/1998, de 16 de julio y la Ley 6/1998, de 19 de mayo de Espacios Naturales Protegidos de Aragón. Todo ello hace que se viva un nuevo panorama normativo en nuestra Comunidad Autónoma.

Descriptores: Legislación urbanística; Doctrina constitucional; Aragón.

No se ha considerado necesario tomar medidas provisionales o urgentes, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional, destacando que la Comunidad Autónoma contaba con una normativa anterior al Texto Refundido de 1992, que ha seguido aplicándose y ha evitado la paralización de la actividad urbanística, quedando configurada aquellas por los texto siguientes:

- Decreto 70/92, de competencias en materia urbanística.
- Decreto 15/91, garantías de urbanización en la ejecución urbanística.
- Decreto 85/90, de medidas urgentes de protección urbanística en Aragón.
- Normas Subsidiarias y Complementarias de Zaragoza, Huesca y Teruel.

Se puede afirmar que las consecuencias de la Sentencia del Tribunal Constitucional no han sido muy notables, afectando solo en parte a los municipios capitales de provincia (Huesca, Teruel y Zaragoza).

Los municipios que han revisado su planeamiento y lo han adoptado al Texto Refundido de 1992, ejemplo de ello es el municipio de Jaca, se han acogido a las Directrices de Ordenación Territorial del Pirineo. En la mayoría de los municipios se está en procesos de revisión y de modificación.

La Sentencia del Tribunal Constitucional ha podido, en alguna manera, generar perplejidad y una cierta inseguridad en la aplicación del derecho urbanístico, pudiendo incluso contribuir a frenar o paralizar procesos de revisión o de adaptación.

Parece que las situaciones generadas después de 1990 han conseguido un efecto contrario a lo pretendido.

[Recibido: 03.98]

El urbanismo hace referencia a la ordenación de la ciudad que se articula a través de las potestades públicas y técnicas del planeamiento, la gestión, la ejecución y la delimitación de los derechos edificatorios que conlleva la propiedad inmobiliaria, quedando así reflejado en el texto de la Sentencia 61/1997.

La Comunidad Autónoma es competente para dictar aquellas normas que tienen por objeto la ordenación de la ciudad, las que regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para hacer ciudad, es decir, aquellos que incluyen el Planeamiento Urbanístico y la Ejecución y Gestión del mismo.

La Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ha estado elaborando una serie de trabajos que han servido como punto de partida y base para la elaboración de la Ley Urbanística de Aragón. Se contaba con un proyecto de ley del Suelo No Urbanizable, un trabajo de revisión de los estándares dotacionales del Reglamento de Planeamiento y otro trabajo sobre la creación de un instrumento de Planeamiento General para municipios de menos de 500 habitantes que resolviera nuestra particular situación urbanística.

Nuestra legislación tiene que desarrollarse desde un tronco común, que será la legislación estatal en el marco de sus competencias, que no son otras que fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad y de un mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación y de los deberes básicos que debe cumplir el propietario.

Por lo tanto, nuestra Ley parte de los principios que se han definido en el Proyecto de Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones que el Gobierno de la Nación presentó en las Cortes para su tramitación.

Las novedades que contiene el proyecto de Ley Urbanística de Aragón se refieren en mayor medida a conseguir un perfeccionamiento técnico y sobre todo a disponer de una ley que resuelva las específicas situaciones del urbanismo aragonés, suprimiendo aquellas técnicas que la experiencia urbanística ha demostrado que son inaplicables a nuestra Comunidad. El Urbanismo lo seguimos concibiendo como una función pública,

entendiéndose asimismo el Urbanismo como ordenación interna del fenómeno urbano que se completa con la Ordenación Territorial que regula el sistema de ciudades, sus comunicaciones y equilibrios, y sobre todo el suelo no urbanizable común entre ellos.

Esta Ley proporciona los instrumentos, técnicas y medios necesarios para que la Administración pueda poner en práctica el modelo urbanístico que se ajuste a las directrices políticas establecidas por el Gobierno, en el ámbito autonómico, o por el Ayuntamiento en el ámbito municipal.

Hasta ahora, la legislación urbanística intentaba poner en práctica modelos urbanísticos a través de la norma jurídica. Nuestra nueva Ley configura el marco normativo para que cada municipio desarrolle su modelo de ciudad, de acuerdo con sus características tradicionales, y su pauta de crecimiento vendrá definida por su poder político.

Esta Ley identifica el ámbito de poder ejecutivo adecuado para el desarrollo del urbanismo y opta decididamente por el poder municipal.

El Plan General de Ordenación se constituye como única figura de planeamiento y atendiendo a la envergadura y actividad urbanística de cada municipio, tendrá diferentes contenidos.

Se crean unos regímenes urbanísticos especiales, distinguiendo los municipios pequeños, aquellos de menos de 500 habitantes, y municipios medianos de hasta 2.000 habitantes.

Otro instrumento que se ha introducido, es el Proyecto de Interés Supramunicipal. También figura, por fin, la regulación de los Convenidos Urbanísticos entre Administraciones y Particulares, que vienen a llenar un vacío de la práctica urbanística, introduciendo pautas para su flexibilización.

Esta Ley establece unos nuevos procedimientos que tratan de agilizar la tramitación de todo planeamiento urbanístico, reduciendo plazos y concentrando trámites.

Asimismo introduce matices en la clasificación del suelo, permitiendo establecer categorías, dentro de las tres clases de suelo establecidas por la legislación

estatal. En Suelo Urbano diferencia el consolidado del no consolidado, a efectos de diferenciar los terrenos que precisan completar la urbanización por medio de una unidad de ejecución. En Suelo No Urbanizable se plantearán dos categorías, el suelo urbanizable genérico y el especial, regulándose en la primera el tradicional mecanismo de autorización de ciertos usos y construcciones. En el Suelo Urbanizable se diferenciarán dos tipos, el delimitado y el no delimitado. De esta manera se permite al Municipio que ejerza sus funciones de garantía del desarrollo urbano racional, fijando sus prioridades en el delimitado, pero sin ahogar el desarrollo de la iniciativa privada que se puede presentar en cualquier sector del no delimitado.

Le Ley amplía notablemente los sistemas de actuación configurándolos directamente como formas de gestión de una actividad pública. Algunos serán gestionados directamente por la Administración como la expropiación y cooperación, o indirectamente, en los sistemas de compensación, ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora.

Se introduce claridad en el complejo mundo de las licencias municipales, aclarando las licencias urbanísticas, de actividad clasificada, licencia de apertura y licencia de ocupación y de instalación. Se lleva a sus últimas consecuencias el reconocimiento de un límite legal al deber de conservación de las edificaciones, estableciendo mecanismos subvencionables de las ordenes de ejecución y declaración de ruina.

Esta Ley contempla y clarifica los mecanismos de protección de la legalidad urbanística y el régimen sancionador, de acuerdo con la ya dilatada experiencia de los Servicios de Disciplina Urbanística.

Por último, este cuerpo legal contempla de forma diferenciada la realidad urbanística de la mayoría de nuestros municipios, estableciendo un Régimen Especial llamado «de pequeños municipios» para aquellos núcleos de menos de 500 habitantes en que se establecerá la ordenación detallada del suelo urbano, el régimen de protección del suelo no urbanizable y, en su caso, las condiciones de urbanización del suelo urbanizable.