

La Rioja: Efectos de la STC y nuevas líneas en proyecto de la legislación urbanística

Angel Luis SALINAS GÓMEZ Y LUIS GARCÍA DEL VALLE MANZANO

Director General de Urbanismo y Vivienda. Jefe del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La Rioja

RESUMEN: Los efectos principales desencadenados por la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional en la Comunidad Autónoma de La Rioja han sido:

- Incidencia prácticamente nula en la gran mayoría de los núcleos urbanos por tratarse de ciudades muy pequeñas en las que no se aplicaban los mecanismos introducidos por la Ley 8/90.
- Afección muy importante a los principales núcleos de la Comunidad en los que eran de aplicación las disposiciones sobre áreas de reparto y aprovechamiento tipo: Logroño, Calahorra y Haro.
- Necesidad de desarrollar en el menor plazo posible una legislación urbanística propia que resolviese la incertidumbre jurídica generada.

Descriptores: Legislación urbanística; Doctrina constitucional; La Rioja.

I. VALORACIÓN DE LOS EFECTOS GENERALES DE LA STC EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

Para realizar una valoración de los efectos de la Sentencia es necesario conocer previamente la legislación vigente en esta Comunidad Autónoma cuando aquélla se produce. Exponemos brevemente, por tanto, el marco legislativo autonómico vigente en el momento de la publicación de la Sentencia referida.

I.1. Legislación vigente en La Rioja previa a la STC

Ninguna de las disposiciones normativas

[Recibido: 02.98]

de ámbito autonómico que se aplican en nuestra Comunidad goza de rango legal. Dos son las normas principales:

- Las Normas Urbanísticas Regionales.
- El Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja.

Ambos instrumentos fueron aprobados en la misma fecha: el 30 de junio de 1.988. Han venido aplicándose con regularidad desde su entrada en vigor y, excepto casos muy concretos, han sido bien asumidos por los Municipios de la Comunidad. Los fines perseguidos por dichos instrumentos fueron:

1. En el caso de las Normas Urbanísticas Regionales el disponer de un marco normativo urbanístico en todos los Municipios de la Comunidad, ya que dichas Normas gozan de carácter complementario

y subsidiario. Esto implica el que son de aplicación directa en aquellos municipios que no disponen de planeamiento propio (aproximadamente el 60% cuando fueron aprobadas; el 20% en estos momentos por el esfuerzo realizado desde la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda). Por otro lado, el carácter complementario de dichas Normas supone su aplicación en aquellos Municipios que, aún disponiendo de planeamiento urbanístico, éste contiene aspectos insuficientemente detallados. Esto ha permitido la introducción de unas pautas urbanísticas en una cantidad importante de municipios que difícilmente habrían desarrollado sus propios Planes.

2. Respecto al Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja, señalar, simplemente, que ha implicado la protección urbanística de aproximadamente el 60% del territorio riojano, imponiendo una serie de limitaciones de uso a los terrenos afectados y clasificados como suelo no urbanizable por el planeamiento local. Excepto en espacios de catálogo muy concretos su aceptación ha sido casi total por los pueblos y ciudades riojanas.

Insistimos en que, aunque dichos instrumentos no gozan de rango legal, puesto que se trata de planes urbanísticos cuyo ámbito afecta a toda la Comunidad Autónoma han venido aplicándose como si disfrutasen de tal rango.

1.2. Efectos generales ocasionados

Sobre el marco legislativo descrito, irrumpe la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1.997, anulando una gran parte del articulado del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1.992. En un primer momento, la Sentencia provocó en nuestra Comunidad un gran caos urbanístico, por no disponer de marco legislativo propio. Sin embargo, tras serios períodos de reflexión y ante la conveniencia de no paralizar el desarrollo urbanístico y económico de nuestras ciudades, la realidad urbanística de nuestra región prácticamente no se ha visto alterada. La

Comisión de Urbanismo de La Rioja ha seguido reuniéndose con la periodicidad habitual y en ninguno de los expedientes tratados hasta la fecha desde la publicación de la Sentencia ha tenido ésta incidencia reseñable. ¿Por qué? Por un motivo fundamental: el reducido tamaño de nuestras ciudades. Logroño era la única ciudad obligada legalmente a disponer en el suelo urbano de los mecanismos innovados por la Ley 8/90 para desarrollar las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano. Sin embargo, y por decisión municipal asumida por la Comunidad Autónoma, se permitió el señalamiento de áreas de reparto y aprovechamiento tipo en suelo urbano en dos Municipios más: Calahorra y Haro. Por tanto, únicamente tres ciudades de nuestra Comunidad se ven afectadas de manera directa por la Sentencia.

2. VALORACIÓN DE LOS EFECTOS CONCRETOS SOBRE LOS DIFERENTES MUNICIPIOS

Las ciudades afectadas por la STC de modo directo fueron tres. Cada una de ellas se vió afectada de manera diferente. Vamos a ver cada una de ellas individualmente:

– En primer lugar, Calahorra. Su singularidad radica en que su Plan General fué definitivamente aprobado con anterioridad a la Sentencia, pero su publicación en el Boletín, y por tanto su entrada en vigor, no se produjo hasta dos días después de la publicación de la Sentencia del Constitucional. Este hecho supuso un factor más para no aplicar transferencias de aprovechamiento tipo en suelo urbano. Por ello, Calahorra aplica su Plan, hasta que se promulgue la ley autonómica, de acuerdo con los principios jurídicos del Texto Refundido de 1.976. No se consideró necesario, para ello, adaptar su Plan a dicho marco normativo.

– En segundo lugar, el caso de Haro. Su Plan General se encontraba aprobado provisionalmente por el Ayuntamiento y pendiente de la aprobación definitiva. La máxima seguridad jurídica conllevó a la suspensión de su aprobación definitiva, debiendo el Ayuntamiento proceder a la

adaptación del Plan al TR de 1976. Esto conlleva básicamente a la eliminación de las áreas de reparto del suelo urbano y de su aprovechamiento tipo.

– En tercer y último lugar, Logroño. Fue uno de los municipios pioneros en la adaptación de su planeamiento a la Ley 8/90. Afortunadamente, el cumplimiento del Programa de Actuación del Plan General ha sido exhaustivo, disponiendo, por ello, de suficiente suelo vacante urbanizado, por lo que la gran mayoría de las licencias urbanísticas que se soliciten próximamente, lo harán sobre suelo urbanizable, en el que la incidencia de la Sentencia es prácticamente nula, al haberse producido las cesiones de aprovechamiento lucrativo de manera conjunta. En el caso de verse obligado a actuaciones en suelo urbano, el Ayuntamiento intentará actuar mediante convenio con los particulares, en aras de la máxima seguridad jurídica.

3. MEDIDAS LEGISLATIVAS URGENTES

De acuerdo con la situación descrita anteriormente se consideró innecesaria la adopción de medidas urgentes por entender superada la situación hasta que se produzca la entrada en vigor de nuestra ley propia. La elaboración de dicha Ley es inminente, habiéndose iniciado ya la contratación de un Proyecto de Ley por vía de concurso abierto. Está previsto contar con el primer borrador de ley autonómica durante el próximo mes de febrero.

4. LÍNEAS FUNDAMENTALE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley que estamos elaborando persigue tres objetivos fundamentales:

a) El *primero* es la adecuación a la Rioja de las disposiciones normativas que establezca la nueva legislación estatal y la creación de un marco normativo único para la Comunidad, en el que se recoja tanto la legislación de ordenación territorial como la propia del urbanismo,

asumiendo el reparto de competencias que ha delimitado la Sentencia del Tribunal Constitucional.

b) El *segundo*, la incorporación al ámbito urbanístico de una serie de principios básicos en cualquier actuación de la Administración, y que son:

– Agilización. La actual regulación ha demostrado la incapacidad de poner en el mercado con suficiente celeridad la cantidad de suelo urbanizado necesaria en los momentos de mayor demanda y así impedir la elevación del precio del suelo. Se pretende, por tanto, la simplificación de los Planes urbanísticos y de los procedimientos para su aprobación y ejecución.

– Clarificación. Los principios que inspiran la normativa vigente no son compartidos ni comprendidos por la gran mayoría de los ciudadanos de nuestra región, e incluso por algunos agentes implicados directamente en el desarrollo urbano. Este problema se agudiza en nuestra Comunidad, en la que el 50 % de la población reside en asentamientos de tamaño pequeño-medio. Se pretende, por tanto, la obtención de una ley fácilmente inteligible y consensuada con nuestra población.

– Flexibilidad. La rigidez del sistema actual impide en muchos casos la gestión eficaz para la obtención de los fines perseguidos por la Ley.

c) El *tercer* objetivo es el que el texto normativo se adapte a las particularidades territoriales de nuestra región. Para ello, y partiendo de la problemática detectada durante estos años de aplicación de la normativa estatal (pensada, indudablemente, para ámbitos urbanos de gran crecimiento) se proponen las siguientes líneas de actuación:

1. Sobre los principios generales:

– Establecimiento de los principios que han de regir la ordenación territorial basada en la planificación y cooperación interadministrativa para conseguir que las actuaciones territoriales se apoyen en unos objetivos explícitamente formulados y en una valoración completa de sus consecuencias.

2. Sobre la ordenación territorial:

– Creación y regulación de unos Instrumentos de Ordenación Territorial que sean ágiles y flexibles, permitiendo la ordenación de la acción pública sobre el territorio, que irá encaminada a compatibilizar la protección y conservación del medio ambiente natural con la utilización de sus recursos.

– Incorporación de la regulación de las evaluaciones de impacto ambiental: estudios, procedimiento, declaración, actuaciones sujetas, avales para asegurar el cumplimiento de las medidas correctoras, etc...

– Constitución del soporte legal necesario para dar cobertura a los diferentes planes de ámbito regional: Normas Urbanísticas Regionales, Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural, Planes de Ordenación de Recursos Naturales, etc...

– Definir las Actuaciones de Interés Regional o Autonómico, la tramitación y competencia de su Declaración, su necesidad en determinadas actuaciones en suelo no urbanizable y en cambios de clasificaciones especiales en planeamiento urbanístico.

3. Sobre el planeamiento urbanístico:

– Adaptación de los instrumentos de planeamiento general y de desarrollo y sus determinaciones a la entidad propia de nuestros municipios y a su capacidad de gestión, simplificando las reservas para dotaciones en el suelo urbanizable.

– Establecer y delimitar las competencias locales y autonómicas referidas de las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, tanto general como de desarrollo en aras de respetar la autonomía local y el control del desarrollo de la región.

Establecimiento de un sistema ágil que permita la subrogación de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los supuestos de inactividad de los entes locales.

– Agilizar los procesos de tramitación de los instrumentos de planeamiento en lo posible.

4. Sobre la ejecución de los planes:

– Adaptar la ejecución del planeamiento a la capacidad técnica y económica de las

entidades locales de La Rioja, simplificando en lo posible los sistemas o creando otros distintos a los recogidos en la legislación estatal.

5. Sobre los derechos y deberes urbanísticos:

– Completar la definición del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación en los distintos casos y fijar el porcentaje de acuerdo con lo que establezca la legislación estatal.

– Adaptar y simplificar la adquisición de derechos urbanísticos, señalando plazos supletorios para su cumplimiento.

– Establecimiento de las consecuencias derivadas de la inactividad de la Administración ante el incumplimiento de los deberes urbanísticos.

– Regulación del derecho de información de los administrados respecto al régimen urbanístico aplicable y consecuencias del incumplimiento de la obligación por parte de la Administración correspondiente.

– Desarrollar la extinción del derecho a urbanizar por considerar que se presta a determinada confusión, establecer qué ocurre cuando se extingue este derecho, que puede y debe hacer la Administración Local y Autonómica.

6. Sobre el régimen del suelo:

– Definir los requisitos de cada clase de suelo:

- Completando los exigidos para el suelo urbano en función de los criterios mantenidos por la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda y por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja basados en las Normas Urbanísticas Regionales vigentes, con objeto de aclaración en la interpretación, y distinguiendo dentro del suelo urbano, el urbano y el no urbanizable.

- Desarrollando el resto de clases previstas en el Proyecto de Ley estatal.

– Definición de Solar.

– Establecer, con carácter general, las clases de suelo que pueden contemplar los instrumentos de planeamiento urbanístico

municipal en función de determinadas características de la Administración Local actuante, como pueden ser número de habitantes de derecho, capacidad económica, capacidad técnica, etc.

- Sobre el régimen del suelo no urbanizable, establecer la adaptación a la dinámica y criterios de la Comunidad Autónoma, estableciendo la distinción de actuaciones en función de su adecuación a la naturaleza del suelo no urbanizable.

- Modificar y establecer en función del tipo de actuación la tramitación y la necesidad de autorización previa de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja u otro Organismo Autónomo.

- Definir el Procedimiento Específico aplicable a la tramitación de concesión de licencia en suelo no urbanizable, fijando plazos, requisitos y el efecto negativo del silencio.

- Recoger tramitaciones especiales en determinadas circunstancias consideradas excepcionales y de interés regional por la Administración.

7. Sobre la disciplina urbanística y la intervención administrativa:

- Desarrollar el Régimen de disciplina urbanística, con especial previsión de los supuestos de subrogación de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

- Previsión de licencias municipales declaradas nulas por resolución judicial y medidas a adoptar por el municipio y la Comunidad Autónoma para restablecer el ordenamiento jurídico urbanístico.

- Aclarar y desarrollar el contenido y alcance de los catálogos de edificios protegidos por el planeamiento.

- Regular el caso de licencia, urbanización y edificación simultánea.

- Desarrollar y aclarar indemnizaciones por modificación de determinaciones de planeamiento.

- Desarrollar los supuestos indemnizatorios por la ordenación urbanística.

- Prever la valoración a efectos expropiatorios.