

Edición digital

Dictamen

3/2012

Sobre el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CESA
CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL DE ARAGÓN

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 3/2012

Julio de 2012

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2012

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento interno de funcionamiento, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 9 de julio de 2012, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 15 de junio de 2012 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito, remitido por la señora Directora General de Urbanismo, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba informe de este Consejo sobre el "Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón", que se acompañaba junto con sus memorias justificativa, económica y de impacto social.

En el mismo escrito se solicitaba que el informe fuese emitido antes del 5 de julio de 2012, y ofrecía la posibilidad de obtener un texto en formato comparativo solicitándolo en una dirección de correo electrónico correspondiente a la Dirección General de Urbanismo.

Siguiendo el procedimiento para la elaboración de informes y dictámenes regulado en el Reglamento de 4 de junio de 1998, considerando la brevedad del plazo para la emisión del dictamen y las convocatorias ya fijadas de distintos órganos colegiados del Consejo, el anteproyecto de ley ha sido objeto de análisis en las Comisiones Social y de Relaciones Laborales y de Economía, ambas en fecha 25 de junio de 2012, por entender que la materia afecta a la competencia de ambas Comisiones, y la Comisión Permanente, en su sesión celebrada el día 27 de junio de 2012, ha acordado elevar al Pleno el presente dictamen.

La Constitución Española, en su artículo 148.1.3ª, contempla entre las materias sobre las que desde un primer momento pueden asumir competencias las comunidades autónomas la "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

De acuerdo con esta previsión, el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, contempló como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en su artículo 35.1.tercero las materias "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

A pesar de esa declaración de exclusividad, compartida con otros estatutos de autonomía, el Tribunal Constitucional vino a fijar una diferente delimitación de

competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de urbanismo (señaladamente en su sentencia 61/1997, de 20 de marzo), delimitación que no responde a tal exclusividad. A raíz de esa sentencia, la Cortes de Aragón aprobaron la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, la primera norma que reguló de modo completo el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Aragón de sus competencias en esta materia.

De acuerdo con la doctrina surgida del Tribunal Constitucional, que reconoce algunas competencias del Estado en esta materia, el actual Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, continúa contemplando el urbanismo entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, en la regla novena de su artículo 71, pero con la siguiente redacción: "Urbanismo, que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad".

Así, en el ámbito de las competencias estatales, la regulación general actualmente vigente se encuentra en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, la competencia estatutaria fue desarrollada por las Cortes de Aragón mediante la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, que supuso la derogación de la Ley 5/1999, Urbanística.

La Ley 3/2009, de 17 de junio, ha sido objeto de algunas modificaciones. La primera, mediante la Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña, que introdujo una nueva disposición adicional. La última, mediante la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que modifica una decena de preceptos.

El anteproyecto de ley sobre el que se solicita dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón modifica 182 artículos o disposiciones del texto vigente de la Ley 3/1999, con los objetivos indicados en su exposición de motivos, de los que la propia memoria justificativa destaca los siguientes:

- 1. Simplificar la regulación. Clarificar el texto por excesiva complejidad regulación anterior. Adecuar el texto al marco normativo.*
- 2. Simplificar la tramitación de los planes y otros instrumentos urbanísticos y clarificar la intervención de cada uno de los agentes. Coordinar y simplificar los procedimientos administrativos. Distribuir claramente las competencias de cada uno de los actores con responsabilidad en urbanismo. Mejorar la información urbanística.*

3. *Reconducir la intervención de la Diputación General de Aragón hacia la mejora de los instrumentos y procedimientos de planificación y gestión y protección de los valores de interés supramunicipal.*
4. *Medidas en materia de gestión urbanística. Disminuir la complejidad y el exceso de intervención administrativa en los sistemas de gestión urbanística. Clarificar el papel del propietario del suelo.*
5. *Fomento de la rehabilitación.*
6. *Diferenciar el papel de la Comunidad Autónoma en el ámbito de las grandes ciudades y en el medio rural. Limitar el intervencionismo no justificado y propiciar el desarrollo de iniciativas controlando su legalidad.*
7. *Adaptar los requisitos de la Ley a las necesidades de cada municipio.*
8. *Adecuar la urbanización al proceso de edificación: ejecución de la urbanización en paralelo.*
9. *Iniciar el proceso de coordinación de la normativa urbanística con la normativa de ordenación del territorio como primer paso hacia el objetivo de integración en un solo trámite de las autorizaciones administrativas que el Gobierno de Aragón deba dar en los procedimientos urbanísticos.”*

II. Contenido

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, un artículo único, tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

En la exposición de motivos se alude a la coyuntura actual en relación con el suelo, la vivienda y el urbanismo, y se exponen con detalle los objetivos propuestos y las medidas previstas para alcanzar cada uno de ellos.

El artículo único introduce, en sus 182 apartados, otras tantas modificaciones en el texto de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, sea por nueva redacción, adición o supresión.

Las disposiciones transitorias atienden al régimen transitorio de procedimientos en curso y recursos, plazos de prescripción y aplicación de determinaciones relativas al suelo no urbanizable especial.

En las disposiciones finales se autoriza al Gobierno de Aragón para modificar disposiciones reglamentarias en materia de urbanismo y para refundir, en el plazo máximo de un año, las disposiciones legales aprobadas por las Cortes de Aragón en esta materia, y, por último, se prevé la entrada en vigor de la ley modificatoria en el plazo de dos meses desde su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

III. Observaciones de carácter general

I

Plazo para la emisión del dictamen

La solicitud de dictamen formulada al Consejo Económico y Social contempla un plazo reducido para su emisión. De acuerdo con lo dispuesto la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, el plazo ordinario para la emisión de dictámenes por el Consejo es de treinta días, plazo que puede reducirse, por razones de urgencia debidamente motivadas, hasta diez días.

En este caso, la solicitud del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón, aun cuando no indica los motivos de la urgencia, señala una fecha que supone un plazo para la emisión de dictamen de solo veinte días.

El Consejo Económico y Social de Aragón lamenta la brevedad del plazo indicado, que dificulta un estudio con la profundidad que requiere la materia tratada –tanto por la gran complejidad técnica de la normativa urbanística como por sus importantes implicaciones económicas y sociales–, y que limita la posibilidad de buscar consensos amplios con las organizaciones sociales representadas en el propio Consejo.

El reducido plazo de que se dispone obliga a que este dictamen únicamente contenga consideraciones de carácter general, pues resulta imposible para este Consejo entrar en el análisis específico de cada uno de los preceptos modificados, como es costumbre en todos sus dictámenes y hubiese sido su voluntad también en este caso.

II

Procedimiento de redacción del anteproyecto

La memoria justificativa que acompaña al anteproyecto de ley expone la metodología de elaboración del documento sometido a dictamen, que se basa –según indica– en “la participación de carácter técnico”, a través de “un proceso de participación con 19 entidades internas y externas al Gobierno de Aragón. El proceso se efectuó entre el 28 de febrero y el 21 de marzo de 2012”.

Los procesos de participación son un método de trabajo adecuado para la definición de políticas públicas, sobre todo en materias complejas sobre las que convergen múltiples intereses, tanto de ciudadanos considerados individualmente como de otros grupos, empresas o entidades. Aun cuando no existe normativa acerca de las características y el desarrollo de este tipo de procesos, la experiencia acumulada ha permitido establecer guías metodológicas, algunas de ellas

accesibles a través de la página web del Departamento de Presidencia y Justicia del Gobierno de Aragón.

Procesos de participación debidamente estructurados y documentados se han producido para la elaboración de distintos proyectos o anteproyectos de normas de trascendencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, como por ejemplo la Ley de Servicios Sociales y en el subsiguiente Catálogo de prestaciones sociales.

En relación con el proceso de participación seguido para la elaboración del documento sometido a dictamen, descrito brevemente en la memoria justificativa, el Consejo Económico y Social de Aragón quiere poner de manifiesto algunas consideraciones.

Por un lado, no aparece suficientemente justificada la elección de participantes, si se considera que entre esas 19 entidades hay siete órganos de la propia Administración autonómica –seis de ellos dependientes del mismo Departamento– y el propio equipo redactor, junto a otros siete representantes del ámbito de la administración local, cuatro de colegios profesionales y un único representante de las asociaciones de empresarios de Aragón. Se trata como reconoce la propia memoria justificativa de una participación de carácter técnico en la que no han tenido cabida la mayoría de los agentes sociales ni los propios ciudadanos como hubiese sido deseable en una modificación de este calado, que va a influir de forma decisiva en la actividad económica y en la calidad de vida de los aragoneses.

Por otro lado, no se ha dado carácter público a la existencia del proceso, no se conoce su propio diseño, ni son aparentemente accesibles las sugerencias o alegaciones formuladas ni el documento de retorno a que se alude. Todos estos son elementos que conviene que concurren en todo proceso de participación.

Por último, la corta duración temporal del propio proceso induce a pensar que el trámite de deliberación, así como la fase de adopción de acuerdos, no ha sido todo lo reflexiva y sosegada que hubiese sido deseable para una norma de estas características.

Por lo expuesto, considerando el método seguido para la elaboración del anteproyecto de ley, el Consejo Económico y Social de Aragón entiende necesario que, antes de su aprobación como proyecto de ley por el Gobierno, el texto propuesto sea sometido a un trámite de información pública con, al menos, similares garantías y plazos que los previstos para las normas de rango reglamentario en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

III

Urgencia en el procedimiento de aprobación

La brevedad del plazo en el que se solicita la emisión del dictamen de este Consejo, y la propia del proceso participativo, parecen contradictorios con lo expresado en la exposición de motivos de la reciente Ley 3/2012, de 8 de marzo, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, por la que se modificó la Ley 3/2009 de Urbanismo de Aragón, que señala: "Sin embargo, hasta el momento en que se aborde esa revisión de la norma, con participación de los sectores, y cuyas líneas reformadoras ya se encuentran avanzadas, se considera necesario adoptar una serie de medidas determinadas. Se trata de actuaciones que dan respuesta a problemas concretos y que pueden incorporarse a modo de operaciones aisladas".

El Consejo Económico y Social de Aragón considera que las decisiones normativas en una materia tan sensible como es el urbanismo, con todas sus consecuencias tanto en el ámbito económico como en el social, deben ser objeto de un suficiente proceso de maduración, reflexión y debate público, que se dificulta cuando se utilizan procedimientos sucesivos caracterizados por la urgencia.

Buen ejemplo de esta realidad puede ser la constatación de que la mayor parte de los preceptos modificados por la reciente Ley 3/2012 son nuevamente objeto de modificación por este anteproyecto de ley.

IV

El planteamiento normativo

El anteproyecto de ley sometido a dictamen lleva por título "de modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón". Su artículo único plantea introducir 182 modificaciones en el texto vigente de la Ley de Urbanismo de Aragón, que consta de 290 artículos y una cuarentena de disposiciones en su parte final.

El Consejo Económico y Social de Aragón cree que este modo de proceder no favorece la seguridad jurídica. Al margen del hecho de que se esté actuando sobre una ley que por su escaso periodo de vigencia –inferior a tres años– sea difícil de evaluar con suficiente perspectiva, debe tenerse presente que ha sido objeto muy reciente de una relevante modificación.

La previsión de habilitación al Gobierno de Aragón para refundir textos legales prevista en la disposición final segunda no alivia esa opinión, puesto que los operadores en el ámbito urbanístico van a tener que emplear, en un periodo de tiempo muy breve, hasta cuatro versiones de la misma normativa: la vigente hasta el 20 marzo de 2012, fecha de entrada en vigor de la Ley 3/2012; la modificada por esta última ley de medidas fiscales y administrativas; la que resulte de la

tramitación del anteproyecto sometido a consulta del Consejo, y, siempre que el Gobierno haga uso de aquella habilitación, el texto refundido correspondiente.

Por otra parte, la amplitud de la modificación, que alcanza a más de la mitad de los preceptos de la norma, lleva a pensar que no se trata de una mera "modificación" de la ley vigente, sino de una nueva norma. Esta opción de técnica legislativa complica, por una parte, el trabajo sobre una materia que de por sí tiene gran complejidad técnica, y podría suponer, por otra, una traba a la capacidad de enmienda del legislador en su tramitación parlamentaria.

En relación con esta cuestión, la memoria justificativa no aporta indicios acerca de la motivación de la decisión legislativa alcanzada. Únicamente hace referencia a que el documento se sometió al Gobierno de Aragón "para su valoración, esencialmente, en cuanto al alcance de la modificación propuesta y la conveniencia desde el punto de vista de la legalidad y la oportunidad de elaborar una nueva ley o seguir adelante en el proceso de modificación [...] Una vez acordada la conveniencia y oportunidad de proceder a la modificación de la Ley 3/2009...".

Hubiese sido de interés conocer la motivación de esta opción legislativa, que el Consejo Económico y Social de Aragón, con los datos de que dispone, no puede valorar positivamente.

V

La actividad urbanística en el contexto de la crisis económica

El anteproyecto de ley comienza en su exposición de motivos haciendo alusión a la situación actual de exceso de suelo o escasez de demanda de vivienda como contexto en el que se propone la norma. El contexto económico a que se alude, no obstante, tiene una dimensión mucho mayor, con causas profundas en el tiempo y extensas en el espacio, y con consecuencias que toda la sociedad de Aragón está experimentando.

En ese marco de intensa crisis económica internacional, se ha producido en nuestro país lo que ya se ha bautizado como "el estallido de la burbuja inmobiliaria", cuyas consecuencias son extraordinariamente graves tanto para las empresas del sector inmobiliario y de la construcción, como para las entidades financieras y para los ciudadanos adquirentes de viviendas.

El Consejo Económico y Social de Aragón considera que, en este escenario, es imprescindible alcanzar un equilibrio entre intereses no siempre coincidentes.

Por un lado, es fundamental que la normativa en materia urbanística se aleje de tentaciones coyunturales, puesto que las decisiones adoptadas en esta materia despliegan sus efectos durante largos periodos de tiempo, y tales efectos pueden ser muy difíciles de reconducir, como la propia burbuja inmobiliaria ha mostrado.

Las consecuencias más relevantes de las decisiones legislativas de hoy –sean las que sean– no se producirán a corto plazo.

Por otro lado, sin embargo, la norma no puede desconocer las dificultades en que se encuentra un importante sector productivo, decisivo para el desarrollo económico de Aragón y con gran capacidad para generar empleo.

La búsqueda de ese equilibrio debe pasar por la reflexión profunda, la elaboración sosegada y la participación de todos los intereses implicados.

VI

Los objetivos del anteproyecto

Tanto la exposición de motivos que contiene el anteproyecto de ley como su memoria justificativa exponen una serie de objetivos que se aspira a alcanzar y que, en líneas generales, son compartidos por el Consejo Económico y Social de Aragón en cuanto considera que pueden ayudar a reactivar el sector inmobiliario y el mercado de viviendas.

La claridad normativa, la simplificación de trámites y la agilización de procedimientos han de ser objetivos permanentes de toda administración pública y en todos los ámbitos de actuación, puesto que redundan en seguridad jurídica y ahorro de costes. En este sentido, el Consejo considera positiva la inclusión de figuras como la comunicación previa y la declaración responsable en el ámbito de las licencias urbanísticas.

Sin embargo, la búsqueda de estos objetivos no debería suponer merma en las garantías sociales y medioambientales que deben presidir el actuar de la Administración. Entre los principios rectores de la política social y económica, la Constitución incluye la satisfacción del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, junto con la obligación de los poderes públicos de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general. De ahí que uno de los fines principales del proceso urbanizador ha de ser la producción de vivienda con el fin de satisfacer el citado derecho constitucional de carácter social. Por ello, el Consejo entiende que deben mantenerse garantías asimilables a las actualmente existentes en el planeamiento de carácter general en relación con la vivienda protegida.

En cuanto a la agilización de procedimientos, la simple reducción del plazo normativamente fijado no garantiza la obtención del resultado previsto, como lo acredita la existencia de supuestos en que las administraciones no pueden cumplir los plazos previstos. Toda decisión sobre reducción de plazos debe necesariamente partir del compromiso de realizar una evaluación seria y rigurosa de la carga de trabajo existente y de los medios técnicos y humanos disponibles, para garantizar la resolución expresa por la Administración en los nuevos plazos establecidos.

Este compromiso es todavía más necesario cuando, junto a la reducción de plazos, se amplía el ámbito de actuación de la figura del silencio administrativo positivo. Es necesario disponer de todos los medios necesarios para evitar que la combinación de ambas decisiones pueda generar situaciones indeseadas.

El Consejo Económico y Social de Aragón entiende que la flexibilización es en general un objetivo deseable, si bien debe ir acompañado de un incremento de los medios de comprobación e inspección por parte de la Administración responsable. Por ello, es conveniente que se establezcan las garantías necesarias para asegurar el ejercicio adecuado por todos los municipios de las competencias en materia de inspección y disciplina urbanística.

Dentro de este capítulo de la simplificación de la administración, el Consejo Económico y Social considera que, en relación con la supresión del Consejo de Urbanismo de Aragón, se aporta en la documentación remitida una justificación escasa.

En primer lugar, no parece que responda a una evaluación de su funcionamiento práctico, dado el escaso tiempo de existencia desde su constitución tras la aprobación de la Ley 3/2009.

En segundo lugar, no se estima justificación suficiente la contenida en la memoria económica, en cuanto a disminución de gasto corriente, ya que la tarea que desempeña el Consejo de Urbanismo de Aragón va a ser asumida por los Consejos Provinciales por lo que deberá evaluarse la suficiencia de los medios adscritos a dichos Consejos.

A partir de la convicción de que, más allá de los instrumentos concretos que se utilicen, lo trascendente es garantizar la participación de los distintos intereses en la fijación de las políticas públicas, el Consejo Económico y Social quiere manifestar que, de producirse la supresión prevista y asignación de sus competencias a los Consejos Provinciales, éstos deberían modificar su composición para garantizar que no se produzca en ningún caso una merma en la presencia de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en la toma de decisiones en materia urbanística.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón considera necesario que el anteproyecto de ley sea sometido a un auténtico proceso de participación pública en el que todas las organizaciones sociales y los ciudadanos puedan participar, dada la trascendencia económica y social que la materia que regula tiene para todos los aragoneses.

Sin perjuicio de ello, el Consejo considera adecuados en líneas generales los objetivos planteados en el anteproyecto, con las consideraciones expuestas en los

apartados anteriores –en las que la brevedad del plazo para dictaminar no ha permitido profundizar tanto como hubiera sido su voluntad–, pero en cualquier caso quiere poner de manifiesto que la mayor flexibilidad que introduce demanda la máxima exigencia de todas las administraciones en el puntual y estricto cumplimiento de sus responsabilidades públicas.

Zaragoza, a 9 de julio de 2012

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

EL SECRETARIO GENERAL
en funciones

Enrique Barbero Lahoz