



Dictamen

4/2015

Proyecto de Decreto por el que modifica el Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA)

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 4/2015

Julio de 2015

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2015
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 su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 9 de julio de 2015, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 21 de mayo de 2015 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 "proyecto de Decreto por el que modifica el Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA)". El citado escrito remite a una dirección electrónica, en la página web del Gobierno de Aragón, en la que puede obtenerse copia del proyecto.

Asimismo, en el portal web de transparencia del Gobierno de Aragón puede accederse a diversa documentación relacionada con la tramitación de este proyecto (orden de inicio del procedimiento, memorias justificativas y orden de aprobación inicial).

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de decreto ha sido analizado por las Comisiones Social y de Economía, en sus respectivas sesiones de fecha 29 de junio de 2015, y posteriormente por la Comisión Permanente, que en sesión celebrada el día 2 de julio acuerda 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".

La materia urbanística fue asumida como competencia exclusiva por la Comunidad Autónoma de Aragón ya desde el Estatuto de Autonomía de 1982. En la actualidad, el vigente Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, continúa contemplando el urbanismo entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, en su artículo 71.9ª, 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".

Asimismo, a través de las normas primera y séptima del artículo 71 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad dispone de competencia exclusiva para la regulación de sus

instituciones de autogobierno y del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su propia organización.

En desarrollo de esa competencia en materia urbanística, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, modificada por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, y objeto de refundición posterior mediante el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, hoy vigente.

La Ley de Urbanismo de Aragón prevé (artículo 97 del texto refundido) la aprobación de una norma técnica de planeamiento:

"La norma técnica de planeamiento tendrá por objeto unificar los criterios técnicos para la elaboración de los documentos de planeamiento urbanístico estandarizando la cartografía de utilidad urbanística, la terminología y los conceptos urbanísticos generales, con la finalidad de reducir el grado de discrecionalidad en su interpretación y de facilitar su integración en los sistemas de información territorial y urbanística de Aragón."

Esta norma técnica de planeamiento fue aprobada por Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA).

El objeto del proyecto de decreto sometido a dictamen de este Consejo es modificar la citada Norma Técnica de Planeamiento, según indica expresamente la Memoria justificativa que acompaña al proyecto, con los siguientes objetivos:

- "— Adaptar la Norma Técnica de Planeamiento a los cambios normativos introducidos por la normativa urbanística y ambiental.*
- Realizar ajustes técnicos derivados de las incidencias de funcionamiento detectadas a lo largo de 2013 y 2014.*
- Realizar ajustes en el contenido de la Norma Técnica de Planeamiento de forma que se facilite la incorporación de los instrumentos de planeamiento al Sistema de Información Urbanística de Aragón y a la Plataforma de Urbanismo de Aragón.*
- Ampliar el contenido de la Norma Técnica a la totalidad de los instrumentos de planeamiento de forma que se garantice una adecuada homogeneidad de los mismos que facilite el acceso a la información de los ciudadanos.*
- Adaptar la regulación de los metadatos a la normativa de aplicación.*
- Simplificar, flexibilizar y corregir deficiencias advertidas en el texto de la Norma Técnica de Planeamiento."*

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos, un artículo único y una disposición final.

La exposición de motivos expone el origen de la Norma Técnica de Planeamiento, su regulación legal y las causas generales de las modificaciones que se pretenden.

El artículo único, dividido en cincuenta y cinco apartados, introduce otras tantas modificaciones en el Decreto 54/2011, en la Norma Técnica de Planeamiento y en los anexos a ésta.

La disposición final prevé la entrada en vigor de la norma treinta días después de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

III. Observaciones de carácter general

I

El alcance del dictamen

El Estatuto de Autonomía de Aragón configura al Consejo Económico y Social de Aragón como “órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma”. En el mismo sentido, el artículo 2 de la Ley de creación del Consejo señala que su fin es hacer efectiva la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Aragón.

El proyecto de decreto sometido a dictamen tiene por objeto modificar una norma, prevista en la Ley de Urbanismo de Aragón (artículo 97 del texto refundido, ya transcrito) con propósitos como los de unificar criterios, estandarizar cartografía, homogeneizar terminología y conceptos, así como facilitar una plataforma web que permita la participación en los procedimientos de planificación urbanística (disposición adicional undécima del citado texto refundido). Se trata, pues, de una norma de carácter puramente técnico –como la denomina la propia Ley de Urbanismo– y, por tanto, instrumental.

El Consejo Económico y Social de Aragón respalda todos los propósitos enumerados por la Ley de Urbanismo de Aragón en relación con esta norma, muy especialmente el de favorecer la información y participación de los ciudadanos, tal como tuvo ocasión de señalar en su dictamen 3/2012, aprobado por el Pleno en fecha 9 de julio de 2012, y emitido en relación con el anteproyecto de ley de modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón (que daría lugar a la posterior Ley 4/2013 y al correspondiente texto refundido hoy vigente).

Sin embargo, dado el carácter esencialmente técnico del contenido del proyecto, el presente dictamen únicamente atenderá a cuestiones que pueden tener incidencia sobre ámbitos de índole económica o social de la Comunidad Autónoma, sin entrar en aquellas otras cuestiones que pueden calificarse como de norma técnica sectorial o de autoorganización de la administración, cuya valoración no corresponde a este Consejo.

II

La técnica normativa

Del mismo modo que se señaló en el citado dictamen 3/2012 en relación con el –entonces– anteproyecto de modificación de la Ley de Urbanismo de Aragón, el Consejo quiere llamar la atención sobre la opción normativa elegida por el Gobierno aragonés.

La norma cuya modificación se propone, el Decreto 54/2011, de 22 de marzo, consta de un artículo único, siete disposiciones en su parte final, un anexo con treinta y tres artículos y, a su vez, seis anexos; en total, cuarenta y siete preceptos. Sobre estos cuarenta y siete preceptos, el proyecto sometido a dictamen propone introducir cincuenta y cinco modificaciones.

Para este Consejo, un objetivo irrenunciable del sistema normativo ha de ser la simplificación, de modo que resulte suficientemente claro para quienes hayan de aplicarlo. La opción normativa escogida obliga a los operadores de la norma técnica a combinar dos decretos, comprobando en cada caso la vigencia o no del contenido de cada uno de ellos.

Es cierto que pueden ponerse a disposición de los ciudadanos textos “consolidados”, que incorporen en un único documento el texto original e incluyan las modificaciones realizadas por el texto modificativo, pero estos textos consolidados no tienen la condición de “oficiales” y, por tanto, su utilización puede estar sometida a ciertos riesgos.

Por lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Aragón cree oportuno sugerir una reflexión en relación con las ventajas e inconvenientes que pudiera aportar el escoger otra opción normativa, como sería la aprobación de una *nueva* Norma Técnica de Planeamiento, que sustituyese por completo a la anterior, y realizase de modo oficial la “compilación” que resultará obligada de aprobarse el proyecto en sus términos actuales.

III

La seguridad jurídica

Los riesgos que se derivan de la opción normativa escogida, a que se ha aludido en el apartado anterior de estas Observaciones, tienen un reflejo específico en el tratamiento de la transitoriedad.

Conviene tener presente que el Decreto 54/2011 es una norma de artículo único, por la que se aprueba un determinado reglamento, en este caso la Norma Técnica de Planeamiento. Las disposiciones transitorias que incorpora, lo son del decreto –y no de la norma técnica– y, por tanto, intentan dar respuesta a situaciones que se produjeron con la entrada en vigor de aquel decreto, que se produjo el día 6 de octubre de 2011 (a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón).

El proyecto de decreto, como se ha señalado en otro lugar de este dictamen, consta de un artículo único y una disposición final, pero no incorpora normas de

derecho transitorio. Es decir, no aporta respuesta a circunstancias que puedan producirse en el momento –futuro– en que entre en vigor.

En su lugar, opta por modificar la disposición transitoria única e incorporar una nueva disposición transitoria segunda al Decreto 54/2011, generando, como mínimo, algunas dudas interpretativas:

- ¿Pretende modificarse el derecho aplicable a las situaciones que ya se produjeron en octubre de 2011, cuando entró en vigor el decreto original? Si así fuera, podrían surgir problemas con el principio constitucional de irretroactividad de ciertas disposiciones.
- ¿Pretende establecerse un régimen transitorio para las situaciones que se produzcan en el futuro, cuando entre en vigor la modificación de la Norma Técnica de Planeamiento? Si es así, no deberían modificarse las disposiciones transitorias del decreto original, sino incorporar disposiciones transitorias en el decreto modificativo propuesto.

Sea uno u otro el objetivo del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón, en aras de la seguridad jurídica convendría evitar las dudas interpretativas señaladas. En cualquiera de los casos, tales dudas no se producirían si se optase por la sugerencia ya apuntada en este dictamen de aprobar una nueva norma que derogase y sustituyese completamente a la anterior.

Asimismo, e igualmente por motivos de seguridad jurídica, convendría asegurar que las definiciones y conceptos utilizados en esta norma no difieren de los utilizados en otras normas sectoriales, como las leyes de Carreteras, de Prevención y protección ambiental o de Espacios naturales protegidos, o con la calificación de riesgos contenida en el vigente Plan de protección civil.

IV

El impacto de la norma

El Consejo Económico y Social de Aragón, tal como viene haciendo en sucesivos dictámenes, quiere hacer un reconocimiento al esfuerzo de transparencia que realiza el Gobierno aragonés al poner a disposición de los ciudadanos no sólo los textos normativos en fase de proyecto, sino también distinta documentación relativa al procedimiento de elaboración de esas disposiciones de carácter general.

Gracias a este modo de proceder, es posible conocer con mayor detalle, a través fundamentalmente de los documentos denominados “memoria justificativa” –exigidos por el artículo 48.3 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón–, la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, su impacto social y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación.

En relación con estos últimos, parece necesario dejar al menos constancia de la escasa atención que la Memoria justificativa dedica tanto al impacto social del proyecto –que, por otra parte, califica de “notable”–, como, sobre todo, a sus consecuencias económicas, que –sin mayor justificación– se estiman inexistentes y,

por tanto, “resulta innecesario hacer pronunciamiento alguno sobre la forma de financiación que pudiera proponerse”.

En opinión del Consejo Económico y Social de Aragón, la modificación de cualquier norma en materia urbanística, por sus posibles consecuencias sobre diferentes e importantes sectores productivos de la economía aragonesa, merecería un estudio más detallado de sus repercusiones concretas sobre estos sectores, atendiendo específicamente a su impacto sobre desarrollos urbanísticos existentes o en realización.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón cree conveniente seguir avanzando en objetivos como unificar criterios técnicos, estandarizar cartografía, homogeneizar terminología y conceptos urbanísticos, y, muy especialmente, facilitar una plataforma web que permita ampliar el acceso a la información y la participación de los ciudadanos y de los diferentes sectores interesados en los procedimientos de planificación urbanística.

No obstante, dadas las repercusiones que cualquier modificación de la normativa urbanística puede tener sobre importantes ámbitos de la economía aragonesa –y sin prejuzgar la validez de la conclusión contenida en la memoria económica del proyecto de decreto–, el Consejo cree necesario un estudio más detallado sobre las consecuencias económicas de la modificación normativa propuesta, suficiente para justificar razonadamente la inexistencia de tales repercusiones económicas o, en su caso, para valorar éstas y prever su modo de financiación.

Por último, considerando el importante número de modificaciones que el proyecto pretende incorporar en la norma hoy vigente, el Consejo considera que sería oportuno valorar la opción normativa de adoptar un texto que sustituya por entero al actual, lo que podría redundar en mejora de la seguridad jurídica.

Zaragoza, a 9 de julio de 2015

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea