

EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO SUPRAMUNICIPAL EN ARAGÓN: DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS PROVINCIALES A LA DIRECTRIZ DE URBANISMO(*) (**)

GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA SUPRAMUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA DEL ESTADO: 1. Las normas subsidiarias provinciales en la Ley del Suelo de 1956. 2. Las normas subsidiarias en la Ley de reforma de 1975 y en el TRLS de 1976. 3. Referencia a las Normas subsidiarias provinciales en el TRLS de 1992.– III. EVOLUCIÓN LAS NORMAS SUBSIDIARIAS PROVINCIALES EN ARAGÓN Y SU REGULACIÓN Y LA DE OTROS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS SUPRAMUNICIPALES EN LA LEGISLACIÓN ARAGONESA: 1. Las Normas subsidiarias provinciales en Aragón durante la aplicación directa de la legislación estatal. 2. Las Normas subsidiarias durante la vigencia de la Ley 5/1999. 3. Normas subsidiarias y otros instrumentos de planeamiento urbanístico supramunicipal bajo la vigencia de la Ley 3/2009: A) Las normas subsidiarias provinciales en la legislación aragonesa vigente B) Otros instrumentos de ordenación supramunicipal.– IV. UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO CON FUNCIONES URBANÍSTICAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA COMPARADA: LA SUSTITUCIÓN DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS PROVINCIALES POR LAS DIRECTRICES SUBREGIONALES DE LA LEGISLACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN: 1. La integración de los contenidos propios de las Normas subsidiarias de planeamiento de ámbito provincial en los instrumentos de ordenación del territorio. 2. Naturaleza territorial o urbanística: una cierta vuelta atrás en la reforma de 2008. 3. Conclusiones.– V. UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA SUPRALOCAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA COMPARADA: LAS «NORMATIVAS DIRECTORAS PARA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA» DE LA LEGISLACIÓN ANDALUZA: 1. Antecedentes y tramitación parlamentaria. 2. Régimen jurídico. 3. Normativas directoras y planes de ordenación del territorio. 4. Conclusiones.– VI. RÉGIMEN LEGAL DE LA DIRECTRIZ ESPECIAL DE URBANISMO ARAGONESA: 1. Caracterización general. 2. El establecimiento de un marco normativo subsidiario. 3. El marco normativo de referencia: A) La cooperación entre directriz de urbanismo y norma técnica de planeamiento: los criterios de «calidad urbanística». B) La modulación de la determinaciones. 4. Funciones adicionales de la Directriz en los municipios acogidos al régimen urbanístico simplificado. 5. La Directriz de urbanismo como directriz de ordena-

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 26 de abril de 2011 y evaluado favorablemente para su publicación el 12 de mayo de 2011.

(**) Este artículo ha sido elaborado como trabajo preparatorio de la redacción de la Directriz de urbanismo de Aragón. Agradezco la colaboración de Víctor Escartín Escudé en la búsqueda de datos y a Juan Antonio Carrillo Donaire por proporcionarme su trabajo inédito citado.

ción del territorio: A) Los contenidos reservados en la Ley de Urbanismo a las directrices del ordenación del territorio. B) La peculiar estructura normativa de los instrumentos de ordenación del territorio. Referencia a los ordenamientos alemán e italiano.– VII. CONCLUSIONES GENERALES.– VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

RESUMEN: La necesidad de un planeamiento urbanístico supramunicipal que supla la inexistencia de planeamiento municipal o que lo encuadre y complemente cuando exista quedaba cubierto en el sistema del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 por las Normas subsidiarias provinciales. A partir de ese precedente, las comunidades autónomas han ido articulando sus propias figuras de planeamiento supramunicipal, con una tendencia a encomendar esa función a los planes de ordenación del territorio —como en Andalucía— o a crear instrumentos mixtos, como en Castilla y León o como es el caso de la Directriz de urbanismo aragonesa.

Palabras clave: urbanismo; planeamiento supramunicipal; directriz de urbanismo; normas subsidiarias; normativas directoras para la ordenación urbanística; directrices subregionales de ordenación del territorio.

ABSTRACT: *The need for a supra-municipal urban planning that mitigates the lack of municipal planning or framework and complement it where there was covered, is covered in the system of the Land Law of 1976 and the Town Planning Regulations of 1978 by the «provincial subsidiaries standards». Based on that precedent, the Spanish Regions or «Comunidades Autónomas» have been articulating their own supra-municipal planning figures, with a tendency to assign that function to the spatial plans, as in Andalusia, or to create mixed instruments, as in Castile-Leon or as the case of Aragon «urban planning guideline».*

Key words: urbanism; urban supra-municipal planning; «urban design guideline»; subsidiaries standards; directors standards for urban planning; guidelines for sub regional planning.

I. INTRODUCCIÓN

En la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, se prevé un nuevo instrumento de planificación urbanística, la Directriz Especial de Urbanismo, regulada en los art. 82 a 85, que debería abarcar el conjunto del territorio aragonés. En gran medida, el nuevo instrumento se configura como un elemento para paliar las consecuencias del minifundismo municipal, aunque también deberá incorporar opciones autonómicas sobre la ordenación urbanística del territorio.

Aparte del estudio sistemático de la Ley 3/2009, se ha recurrido a los métodos histórico y comparado. En efecto, en el estudio del régimen jurídico

al que deberá sujetarse la Directriz Especial de Urbanismo, aparte de estudiar el texto de la Ley de Urbanismo, y sus antecedentes parlamentarios, se ha acudido al estudio de los precedentes normativos, que son fundamentalmente de dos tipos.

Primero, la regulación de las Normas subsidiarias provinciales en la legislación estatal supone un claro precedente de ordenación urbanística supramunicipal y, segundo, el estudio del Derecho autonómico comparado, en el que han proliferado los instrumentos urbanísticos supramunicipales, más o menos imbricados con los planes de ordenación del territorio.

El eje fundamental de estudio de las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento municipal de ámbito provincial —o Normas subsidiarias provinciales, por sintetizar— se centra en el régimen establecido en el TRLS de 1976 (Texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril) y, sobre todo, en el Reglamento de Planeamiento o RPU (aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 junio). La razón es doble: primero, las normas subsidiarias provinciales vigentes en las tres provincias aragonesas se aprobaron conforme a esa normativa; segundo, las funciones tanto de suplir la carencia de plan general en determinados municipios, como la de facilitar la elaboración y aprobación de planes generales ya estaban presentes en gran medida en esa regulación.

No obstante, el estudio de las Normas subsidiarias durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956 también tiene utilidad y, entre otras cosas, muestra como las Normas subsidiarias comarcales precedieron a las de ámbito provincial, incluso en Aragón, en que Zaragoza contó con unas Normas comarcales varios años antes de que se aprobasen las Normas subsidiarias provinciales de Huesca y bastantes años antes de que se aprobasen las de la provincia de Zaragoza.

En cuanto al Derecho autonómico comparado, el estudio se ha centrado en dos modelos: las «Normas subregionales de ordenación del territorio» de Castilla y León, que incorporan ordenación claramente urbanística y tienen el efecto de desplazar a las Normas subsidiarias provinciales, habiéndose aprobado ya diversos instrumentos de este tipo; y las «Normativas Directoras de Ordenación Urbanística» de Andalucía, cuya regulación presente numerosas coincidencias, incluso literales, con la contenida en la aragonesa Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo, aunque son instrumentos únicamente urbanísticos, no se han llegado a materializar y en la práctica han sido desplazadas en sus funciones por los planes de ordenación del territorio.

En resumen, con este estudio se pretende no sólo afinar en la interpretación de la Ley aragonesa, sino también establecer las diferencias de régimen con otros instrumentos urbanísticos o de ordenación del territorio aplicables en

Aragón o en otras comunidades autónomas y, en consecuencia, determinar su lugar y funciones específicas en la ordenación del territorio y el urbanismo.

II. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA SUPRAMUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA DEL ESTADO

Como es sabido, el TRLS de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, y sus reglamentos de desarrollo, entre ellos especialmente importante a nuestros efectos, el Reglamento de Planeamiento o RPU, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 junio, tienen el carácter de legislación subsidiaria y, como tal, son normas vigentes en todo el territorio nacional. No obstante, en la Comunidad Autónoma de Aragón tales normas han sido desplazadas por el legislador, sin que quepa defender su aplicación ni siquiera en los supuestos no previstos en el ordenamiento aragonés, como podría ser la posibilidad de aprobar normas subsidiarias de planeamiento urbanístico ante situaciones extraordinarias, como la suspensión o anulación de un plan urbanístico (1). En este sentido, es un claro indicio de la voluntad del legislador aragonés de desplazar completamente la legislación urbanística estatal en materia de planeamiento, no únicamente de normas subsidiarias, que en la Ley 3/2009, disposición final cuarta, no se haya considerado aplicable ningún precepto del RPU, a diferencia de lo que se hacía en la Ley 5/1999, disposición final primera, c).

En consecuencia, la utilidad de estudiar el régimen de las Normas subsidiarias provinciales en la legislación estatal no reside en la posibilidad de utilizar su regulación para colmar las lagunas del régimen jurídico de la Directriz de Urbanismo, sino porque permite aprovechar una larga experiencia aplicativa y también para mostrar el régimen al que responden las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento actualmente vigentes en las provincias aragonesas (conforme a la disposición transitoria primera de la Ley 5/1999, en un primer momento, y a la disposición transitoria primera de la Ley 3/2009, en el momento presente) y que constituyen la base lógica de la que partir para elaborar un futuro proyecto de Directriz de Urbanismo.

1. Las normas subsidiarias provinciales en la Ley del Suelo de 1956

Como tantas otras instituciones del Derecho urbanístico español, las Normas subsidiarias provinciales tienen su origen en la Ley del Suelo de 12 de

(1) En contra, defendiendo su aplicabilidad, aunque sin referencia específica a la legislación aragonesa, MENÉNDEZ REXACH, 2001, 9-17.

mayo de 1956, aunque en este caso la práctica administrativa, refrendada por los tribunales contencioso-administrativos, tuviese una importancia decisiva en su conformación.

El capítulo cuarto del título primero de la Ley de 12 de mayo de 1956 llevaba por título «Normas de ordenación complementarias y subsidiarias del planeamiento», lo que no constituía una única figura, como veremos, y a las que dedicaban formalmente los artículos 57 a 60, aunque realmente lo que se contenía en los artículos 59 y 60 eran normas legales de aplicación directa, aplicables sin necesidad de planeamiento o incluso, en algunos casos, susceptibles de ser desplazadas por el planeamiento, pero no un instrumento de ordenación sustitutivo o subsidiario respecto a las figuras contenidas en el propio texto legal. Lo que restaba —es decir, los artículos 57 y 58— estaba referido a los dos aspectos o dos vertientes de la subsidiariedad que caracterizaría durante mucho tiempo a determinados instrumentos de planeamiento específicos.

Primero, la subsidiariedad que podría denominarse «sustantiva», respecto al instrumento en sí: las denominadas en la Ley como «Normas de ordenación complementarias y subsidiarias del planeamiento» se aplicarían en toda su extensión «en las poblaciones donde no existiere Plan de ordenación urbana debidamente aprobado», mientras que en las que sí contasen con planeamiento se aplicarían parcialmente, «para regular aspectos no previstos en el plan de ordenación» (art. 58), es decir, con un efecto complementario que, en estricta técnica jurídica, es también subsidiario o supletorio. Esto se traducía en la posibilidad de aplicación, como instrumento supletorio, aún existiendo planeamiento municipal, siempre que no se hubiesen aprobado los planes parciales o que existiesen lagunas por cualquier otro motivo en las previsiones del plan que pudiesen ser colmadas por medio de las normas subsidiarias, pero únicamente en tales casos (2).

Segundo, la subsidiariedad «formal», especialmente importante para el planeamiento municipal: la posibilidad otorgada al ministro competente en materia de urbanismo para sustituir al planificador ordinario y aprobar normas subsidiarias para los ámbitos sin planeamiento, a propuesta del Consejo Nacional de Urbanismo (art. 57.1). Aunque esa formulación podía hacer pensar en normas subsidiarias de ámbito municipal, a continuación en la propia Ley se hacía una referencia explícita a las normas subsidiarias de ámbito provincial (art. 57.2):

«Las Comisiones provinciales de Urbanismo podrán también proponer normas de igual carácter para la *provincia o lugares determinados*».

(2) RODRÍGUEZ MORO, 1977, 637.

En el articulado de la Ley del Suelo de 1956 no se establecía expresamente a qué ámbitos —o respecto a qué concretos instrumentos de ordenación urbanística de los contemplados en la Ley— podían referirse los instrumentos subsidiarios, aunque sí aparecía la referencia expresa en el Preámbulo de la norma, II, afirmando lo siguiente

«se estima, finalmente, la posibilidad de dictar Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento con ámbito nacional, provincial o local».

Resulta un tanto extraña la referencia al «ámbito nacional», pero en todo caso ni siquiera se llegó a hacer ningún intento en ese sentido. Sí surgirían dos figuras que irían adquiriendo sustantividad propia: las «Normas subsidiarias de planeamiento de ámbito municipal» (3) y las «Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento provinciales» (4), aunque no serían las únicas.

En todo caso las normas subsidiarias de todo ámbito se sujetaban a los «límites» legales establecidos para los planes de urbanismo (art. 57.3). Es decir, que se les aplicaba, con algunas excepciones, el régimen jurídico propio del instrumento de ordenación urbanística cuyo lugar venían a ocupar. En el caso de las normas subsidiarias de ámbito provincial, el instrumento cuyo lugar estaban llamadas a ocupar era el entonces legalmente previsto «plan provincial», que aparecía aludido en diversos preceptos a lo largo del texto legal, entre los que hay que destacar el art. 8 de la Ley. Curiosamente, los planes provinciales ya tenían de forma originaria, en su propia concepción legal, un cierto componente de subsidiariedad respecto al planeamiento municipal, como puede apreciarse en el artículo citado, en el que se establecían las determinaciones que deberían contener los planes provinciales, entre las que hay que destacar las «normas urbanísticas» relativas comunicaciones, patrimonio natural y cultural, y, finalmente, normas de edificación aplicables a los terrenos *respecto a los cuáles no existiera otro instrumento de planeamiento aplicable*:

«Los Planes provinciales comprenderán:

- a) Estudio informativo de la situación urbanística de la provincia;
- b) Memoria que defina los principios y propósitos del Plan;
- c) Ordenación de la estructura urbanística de la provincia;
- d) Coordinación del Plan provincial con los Planes generales de la capital y de las poblaciones que tengan relevantes problemas de este orden;
- e) *Normas urbanísticas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio artístico de las poblaciones, así como para la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado;*

(3) GARCÍA-MORENO, 2001b, 41 y ss.

(4) PORTO Y ORTEGA, 1975, 61 y ss.

- f) Justificación del Plan dentro del de ordenación social y económico; y
- g) Programa de actuación para el desarrollo de Planes parciales, régimen del suelo y realización de las obras».

No obstante hay que tener en cuenta que aunque la aprobación de los planes provinciales fuera competencia de la Administración del Estado, no lo era —al menos, no originariamente— su redacción: la formación de los planes provinciales correspondía a las Diputaciones, aunque éstas podían encargarlos a las comisiones provinciales de urbanismo (art. 24) —que, sin embargo, eran órganos de la Administración periférica del Estado—, y su aprobación correspondía a la Comisión Nacional de Urbanismo (art. 28, a). No obstante, en caso de incumplimiento por la Diputación provincial de los plazos para su redacción —que debían ser fijados por el ministerio, según el art. 29 de la Ley—, la Comisión Provincial de Urbanismo podía acordar, bien su elaboración por la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, o bien asumir su redacción por la propia Comisión Provincial (art. 26). Por ello puede causar una cierta sorpresa el que generalizadamente se acudiese a la fórmula doblemente subsidiaria de las «Normas provinciales».

En efecto, en 1975 —año de la primera gran reforma de la Ley del Suelo— sólo tres provincias disponían de Plan Provincial (Baleares, Barcelona y Guipúzcoa), una de planes insulares (Santa Cruz de Tenerife), mientras que, empezando en 1966 —con las de Burgos y Vizcaya—, en veinte provincias se habían implantado Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de ámbito provincial, en ocho más se hallaban en tramitación y en diez en redacción (5). Algunas de las provincias que no disponían de Normas provinciales sí que contaban con Normas comarcales para las zonas más sensibles, como las capitales, convertidas en polos de desarrollo (serían los casos de Logroño, Navarra u Oviedo).

En efecto, debe también destacarse la existencia de Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de ámbito comarcal, no expresamente previstas en la Ley del Suelo, aunque su existencia real como instrumentos de ordenación urbanística aprobados precediera a la de las Normas Subsidiarias Provinciales, puesto que existían instrumentos vigentes de este tipo desde 1964. La práctica totalidad de los veinte instrumentos de esta clase existentes a finales de 1974 tenían por objeto la ordenación de los ya citados polos de desarrollo (6) —entre ellos, unas de las primeras fueron las Normas comarcales de Zaragoza, publicadas en el BOE el 5 de octubre de 1964— o de zonas de

(5) PORTO Y ORTEGA, 1975, 62-64.

(6) Básicamente los polos de desarrollo creados por el I Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por Ley 194/1963, de 28 de diciembre, cuyo régimen sería prorrogado por el II Plan, que añadió algún otro.

costa con presión turística, estando destinadas a encauzar la incipiente expansión urbanística debida a la construcción de hoteles y segundas residencias. La única excepción a la tipología anterior fueron las Normas comarcales del Lago de Sanabria, en Zamora, cuya finalidad era más claramente ambiental, la protección del paisaje, aquí también amenazado por una cierta presión turística que la comarca tenía pocas posibilidades de absorber, instrumento aprobado por Orden Ministerial de 24 de abril de 1972, de aprobación de las Normas subsidiarias de planeamiento del paraje pintoresco del Lago de Sanabria y que se publicaron en el BOE de 23 de diciembre de ese año (7).

La subsidiariedad respecto de los planes provinciales era relevante en un sistema de planeamiento articulado a través de instrumentos jerárquicamente relacionados, en el que las normas subsidiarias se insertaban en el lugar jerárquico del tipo de plan que venían a sustituir, como señaló en diversas ocasiones el Tribunal Supremo (8):

«Que como principio general de este tipo de Normas, rige el de igualdad de rango de los Planes de Ordenación que vengan a completar o a suplir —S. 28 octubre 1977—, lo que implica la imposibilidad de que vengan a contradecir disposiciones de rango superior —S. 14 febrero 1975—, ni las contenidas en Planes que ocupen asimismo un superior rango jerárquico; por lo que, como se dice en el art. 88-4 del Reglamento de Planeamiento de 23 junio 1978, su contenido «deberá ajustarse a las determinaciones y directrices establecidas en los Planes directores territoriales, si los hubiere»; ni, como se previene en el art. 89-2 del mismo Reglamento, *podrán en ningún caso modificar la calificación del suelo ni alterar las determinaciones del Plan general que complementen*».

La regulación de la posibilidad de sustituir las omisiones en la aprobación del planeamiento mediante los procedimientos de formación subsidiaria de los planes era absolutamente lógica teniendo en cuenta que el sistema legal introducido por la Ley del Suelo de 1956 gravitaba sobre una figura hasta entonces casi desconocida en nuestro país, como eran los planes urbanísticos. La combinación de novedad y suma relevancia es lo que habría llevado al legislador a prever la subsidiariedad como mecanismo para soslayar la previsible tardanza en la elaboración del planeamiento (9). Es también evidente que el mecanismo tuvo una máxima importancia respecto a los Planes Generales, reemplazados en muchos casos por Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, que quizá habían estado ya en la mente del legislador como un mecanismo alternativo al Plan General, más simple, adecuado para municipios

(7) PORTO Y ORTEGA, 1975, 67.

(8) STS de 15 diciembre 1981, ponente Ángel Martín del Burgo y Marchán, Arz. RJ 1981\5396.

(9) GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO, 1981, 381-382.

con poco crecimiento o escasa problemática urbanística, algo que lo que, en todo caso, terminaron convirtiéndose (10).

De todas formas, el retraso previsible respecto a los instrumentos de planeamiento se produjo también respecto a su sustitución por los instrumentos subsidiarios, cuya utilización tardaría algún tiempo en generalizarse, empleándose por primera vez para suplir un Plan Comarcal en la Costa del Sol, ocho años después de la entrada en vigor de la Ley (11). Como se ha señalado ya, a finales de 1974 disponían de normas subsidiarias provinciales veinte provincias españolas, es decir, sólo algo menos del cuarenta por ciento, pero en otras ocho se había concluido ya su redacción y se encontraban en tramitación de su procedimiento administrativo de aprobación, lo que suponía ya una clara mayoría, sin contar que en otras diez las normas provinciales se encontraban en proceso de redacción.

Curiosamente, en ese momento en cada una de las provincias aragonesas se daba una de las tres situaciones: Huesca disponía de normas provinciales publicadas en el BOE el 30 de diciembre de 1972, las de Teruel se encontraban en tramitación y se había iniciado, pero se hallaba todavía en curso, la redacción de las de la provincia de Zaragoza (12). Retraso que seguramente se explique por la existencia de unas Normas comarcales aplicables al entorno de Zaragoza.

2. Las normas subsidiarias en la Ley de reforma de 1975 y en el TRLS de 1976

Con la reforma de la Ley del Suelo se produjo una «potenciación notable» de las Normas subsidiarias de planeamiento, que pasan a ser «verdaderos instrumentos de ordenación urbanística o planes reducidos» (13). En la exposición de motivos, IV, párrafo doce, de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley del Suelo, se hacía una explícita referencia a lo que podríamos denominar «planeamiento urbanístico subsidiario» y su utilidad, tanto como instrumento extraordinario, cuanto como instrumento simplificado, en los siguientes términos literales:

«La *experiencia* ha puesto de relieve que las Normas Subsidiarias y Complementarias del Planeamiento son en muchos casos, por razones de *urgencia* o por

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO, 1981, 382.

(11) Se trató de unas Normas subsidiarias «comarcales», publicadas en el BOE el 15 de junio de 1964.

(12) PORTO Y ORTEGA, 1975, 61-62.

(13) PAREJO, 1979, 289.

la escasa entidad o complejidad de los problemas, el instrumento más adecuado para afrontarlos. La nueva regulación *desarrolla* la vigente para permitir su uso en la medida conveniente, con una mayor participación de las Entidades Locales y sin quiebra de las garantías debidas a los interesados ni de las exigencias mínimas de técnica urbanística».

De conformidad con esas apreciaciones se dedicaban a las normas subsidiarias dos extensos artículos, el 57 y el 58 que, no obstante, parecen estar pensando primordialmente en las normas subsidiarias de planeamiento de ámbito municipal —en el art. 58, luego art. 72 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 abril de 1976, se hacía referencia específicamente a los municipios, se preveía su desarrollo mediante planes parciales ...—, hasta ese momento no excesivamente desarrolladas, aunque se habían utilizado con bastante profusión en la provincia de Madrid, ámbito donde se localizaban casi ochenta de las algo más de cien normas subsidiarias municipales aprobadas en toda España a finales de 1974 (14), aunque un número no despreciable resultarían anuladas judicialmente (15). Un tanto sorprendentemente, puesto que el término utilizado en la exposición de motivos de la Ley para referirse a la nueva regulación era «desarrolla», el Gobierno al refundir se limitó a transcribir los dos nuevos artículos, eliminando completamente las reglas contenidas en la Ley de 1956 que, al menos en algunos casos, habrían tenido un carácter compatible y complementario respecto a la nueva regulación, entre ellas la referencia expresa al ámbito provincial como uno de los posibles para estos instrumentos de planeamiento.

(14) El listado de las existentes a fines de 1974 puede consultarse en PORTO Y ORTEGA, 1975, 67-70.

(15) La recién creada Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional declaró la nulidad de numerosas Normas complementarias y subsidiarias de ámbito municipal en la provincia de Madrid. En este sentido pueden citarse las sentencias de la Audiencia Nacional de 5 de octubre de 1981 sobre anulación de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento del término municipal de Hoyo de Manzanares, de 9 de abril de 1981, relativa a Fuenlabrada; de 15 de abril de 1981, Arganda del Rey; de 7 de mayo de 1981, Moraleja de En medio; de 2 de marzo de 1981 sobre anulación de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento del término municipal de Collado-Mediano; de 20 de marzo de 1981, Navalcarnero; de 16 de marzo de 1981, Sevilla la Nueva; de 15 de enero de 1981, sobre anulación de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento del término municipal de Valdemoro; de 12 de noviembre de 1980, Venturada; de 12 de noviembre de 1980, Guadalix de la Sierra; de 25 de septiembre de 1980, Guadarrama; de 19 de septiembre de 1980, Fuenlabrada; de 14 de diciembre de 1979, La Cabrera; de 13 de marzo de 1980, Torrelaguna; de 1 de febrero de 1980, Guadarrama; de 17 de noviembre de 1979, Villanueva de Perales; de 14 de diciembre de 1979, San Agustín de Guadalix; de 17 de noviembre de 1979, Villarejo de Salván; de 17 de noviembre de 1979, sobre anulación de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento del término municipal de Villalbilla; de 23 de octubre de 1979, sobre anulación de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento del término municipal de Villamantilla; de 14 de diciembre de 1979, sobre anulación de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento del término municipal de Valdemoro.

El cambio normativo, reforzado por el Reglamento de Planeamiento de 1978, vino a difuminar considerablemente el carácter subsidiario de este instrumento de ordenación, convirtiendo las llamadas normas subsidiarias en un instrumento de planeamiento general, de carácter opcional o alternativo, con la misma función que el Plan General de Ordenación Urbana, aunque más sencillo en su documentación y sus determinaciones (16). El simple hecho de que se previese específicamente un procedimiento para la aprobación de las normas subsidiarias —del que, no obstante, podía prescindirse por razones de urgencia (TRLRS de 1976 art. 71.3)— privaba a esta figura en buena medida del carácter excepcional, al margen de los procedimientos legales, que se le atribuía originariamente en la Ley de 1956, aunque esa concepción ya hubiese sido matizada en alguna medida por la jurisprudencia (17).

No obstante, la falta de referencia expresa en el TRLRS de 1976 a la posibilidad de normas subsidiarias de ámbito provincial, omisión a la que ya se ha hecho referencia, junto con la desaparición de la figura —y, por tanto, del régimen legal— de los antiguos planes provinciales, pudo haber supuesto una crisis para las normas provinciales, poniendo en cuestión la posibilidad de aprobar nuevos instrumentos de este tipo. De todas formas, es preciso tener en cuenta que la Ley ya no se refería a la ubicación en el sistema de planeamiento en el lugar del plan al que sustituyesen, sino que se hacía una referencia mucho más genérica a «los límites señalados por esta Ley para los Planes de Ordenación», aunque sea preciso reconocer que la subsidiariedad respecto a tipos específicos de planes subyacía en la referencia que a continuación se hacía en la Ley a que «contendrán, en su caso, los supuestos en cuya virtud sea procedente su revisión o sustitución por un Plan» (TRLRS de 1976 art. 71.4). La única interpretación posible era entender que las Normas subsidiarias ocupaban el lugar jerárquico correspondiente a los planes generales cuya inexistencia estarían supliendo, bien para un municipio o bien para una provincia o parte de ella (18).

El panorama normativo cambió —y se clarificó considerablemente respecto a las normas subsidiarias provinciales— con la promulgación del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 junio (en adelante, RP), que supuso una codificación de la normativa urbanística en esta y en otras materias y que, al menos en este concreto punto, pasaba por encima de las deficiencias técnicas que pudiese presentar el TRLRS de 1976 (19). En

(16) MENÉNDEZ REXACH, 2001, 10. En el mismo sentido, específicamente para las Normas subsidiarias de ámbito municipal, GARCÍA-MORENO, 2001a, 61.

(17) BAÑO LEÓN, 1990, 15-22

(18) VAQUER, 1998, 229.

(19) NÚÑEZ MAROTO, 1978, 112.

el Reglamento de planeamiento se vino a reconocer la práctica existente de aprobar normas subsidiarias provinciales o comarcales al hacer referencia a su elaboración «para la totalidad de una *provincia* o *parte de ella* la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación aplicable a los *Municipios que carezcan de Plan General o de Normas Subsidiarias de carácter municipal*» (RP art. 88.3, a) y desarrollar esa previsión en el artículo 90, en el que se contienen las determinaciones de este tipo de instrumentos, y en otros preceptos del Reglamento. Su elaboración se atribuía a las Comisiones Provinciales de Urbanismo o a las Diputaciones provinciales, indistintamente (art. 150, a), correspondiendo su aprobación definitiva al Ministerio (art. 151.4).

En el art. 90 RPU se contienen las determinaciones de las «Normas subsidiarias provinciales» y, en consecuencia, es un precepto capital para conocer su configuración y funciones en el sistema urbanístico del ordenamiento supletorio estatal. Habría que destacar tres elementos:

a) La gran *amplitud de la supletoriedad*: las Normas subsidiarias provinciales no sólo resultaban desplazadas por los planes generales o las normas subsidiarias municipales que hiciesen sus veces (art. 160.3), sino también por las ordenanzas de edificación y uso del suelo en aquellos municipios que contasen con proyecto de delimitación del suelo urbano. En efecto, en el RPU se señala que las Normas subsidiarias provinciales serían de aplicación «en los Municipios que cuenten como único instrumento de planeamiento con la delimitación del suelo urbano [que tenía carácter obligatorio para todos los municipios, según el art. 81.2 y disposición transitoria quinta, 3, del TRLS de 1976] y *no tengan Ordenanzas* de Edificación y Uso del Suelo» [art. 90, b) *in fine*]. Esto ha llevado a afirmar, quizá de forma un tanto reduccionista, que las Normas provinciales no sustituían a los planes generales, ni a las Normas subsidiarias municipales, sino únicamente a las Ordenanzas de edificación y uso del suelo (20). En todo caso, esta previsión normativa concordaba con la posición del Tribunal Supremo, que había estimado que incluso en ausencia de plan general, la existencia de un Proyecto de Ensanche con sus ordenanzas de construcción y vivienda, más un plan parcial, impedía la aplicación de las Normas subsidiarias provinciales (21).

b) Sin embargo, habría que matizar la afirmación anterior: si bien las normas subsidiarias provinciales resultaban desplazadas sin matices por los planes generales, no ocurría lo mismo con otros instrumentos urbanísticos de ámbito territorial más limitado. Las Normas subsidiarias provinciales tenían

(20) NÚÑEZ MAROTO, 1978, 114 y 118.

(21) STS de 28 de noviembre de 1976, Arz. 5950, transcrita y comentada en RODRÍGUEZ MORO, 1977, 637 y ss.

una *vocación de instrumento marco o tipo* para el desarrollo de determinados instrumentos urbanísticos de ámbito municipal distintos del plan general, que sí se configuraba como un instrumento originario en sentido estricto. De hecho, *la orientación de la futura redacción de las Normas subsidiarias municipales fue señalada por algún comentarista como la principal de las funciones de las Normas subsidiarias provinciales* (22). En este sentido se establece expresa y prioritariamente en el RPU lo siguiente respecto a la naturaleza de las determinaciones de las Normas provinciales: «[tienen] carácter de normativa general, que *servirá de orientación para la redacción de Normas Subsidiarias Municipales*» (art. 90, a). Del mismo modo, una determinación también necesaria era la de «previsiones mínimas para centros y servicios de interés público y social que *habrán de tenerse en cuenta en las Normas Subsidiarias municipales*» (art. 90, f). En consecuencia, las Normas subsidiarias provinciales eran en algunos aspectos un *parámetro de validez* para la elaboración y aprobación de las Normas subsidiarias municipales, aunque los planes generales estén exonerados de esa supeditación.

Lo mismo, con mayor motivo, podría decirse de los proyectos de delimitación de suelo urbano: «[las normas subsidiarias provinciales contendrán] las *agrupaciones de población ya existentes, que deban considerarse como núcleos urbanos*, a efectos de la ulterior delimitación de su suelo urbano con arreglo al criterio del art. 81.2 de la Ley del Suelo» (art. 90, b), que debían reflejarse en planos de información «a escala adecuada» (art. 96.2), además de «los *criterios que permitan a los Ayuntamientos la delimitación de su suelo urbano*» en función de circunstancias como población, edificación y servicios (art. 90, d). En consecuencia, aunque un proyecto de delimitación de suelo urbano que fuese acompañado de ordenanzas de edificación y uso del suelo desplazaba las Normas subsidiarias provinciales, éstas eran parámetro de validez para la aprobación del proyecto de delimitación y, en consecuencia, sólo serían aprobados en la medida en que existiese un cumplimiento adecuado de los criterios establecidos en las Norma provinciales (23).

c) La regulación del *suelo no urbanizable* tenía una importancia capital entre sus contenidos, estableciéndose como un documento necesario las «Normas de protección para el suelo no urbanizable» (art. 96.4). En este sentido, aparte del censo de núcleos de población existentes que debía contener y al que ya se ha hecho referencia, en las normas subsidiarias se debía establecer la «definición (...) del *concepto de núcleos de población*, en base a las características de la provincia, definiendo las condiciones objetivas que den lugar a la posibilidad de su formación» (art. 90, c). También aparecía «previsiones

(22) NÚÑEZ MAROTO, 1978, 116.

(23) En este sentido, con matices, NÚÑEZ MAROTO, 1978, 119.

mínimas para centros y servicios de interés público y social» (art. 90, f), lo que debería ponerse en relación con la previsión de la posibilidad de autorizar «siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43 punto 3 —es decir, por el Ministerio o la Comisión Provincial de Urbanismo, previa información pública—, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural» (TRLR de 1976 art. 85.1.2º).

3. Referencia a las Normas subsidiarias provinciales en el TRLR de 1992

En la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, no se contienen referencias a las Normas subsidiarias provinciales. Este hecho, unido a la anulación por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, de todos los preceptos del Texto refundido de la Ley del suelo y de ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio (en adelante, TRLR de 1992), en los que se hacía referencia a las Normas subsidiarias provinciales, resta gran parte de su importancia práctica a este texto. No obstante, se trata del último texto legislativo estatal en el que aparecen referencias a estos instrumentos de planeamiento, y sus preceptos tienen el interés de marcar una tendencia existente en la época.

Lo primero que llama la atención es que, lejos de la parquedad del TRLR de 1976, en el TRLR de 1992 se contenía una regulación bastante extensa, fuertemente deudora de los preceptos del Reglamento de Planeamiento de 1978. Lo segundo es que, frente al texto de 1976, centrado en las Normas subsidiarias municipales, *en el texto de 1992 se da una importancia reforzada a las Normas provinciales*. Esto es especialmente evidente al examinar las determinaciones de estos instrumentos de planeamiento, que debían contener entre otras la siguiente (TRLR de 1992 art. 76, d):

«Señalamiento de las zonas en que pueden [sic] *urbanizarse* con arreglo a las prescripciones contenidas en las propias normas».

Este precepto choca aparentemente con las previsiones del art. 13.1 del propio TRLR de 1992, en que se establecía que en los municipios sin planeamiento general «el territorio se clasificará en suelo urbano y suelo no urbanizable». Ciertamente, en el RPU ya se hacía referencia como determinación propia de las Normas provinciales a las «características de las *obras de urbanización*» y tenía su antecedente en el art. 58.4 de la Ley 19/1975, incorporado como art. 71.4 al TRLR de 1976, precepto que contenía prácticamente el mismo tenor literal, siendo la única diferencia probablemente una simple errata —«zonas en que puede urbanizarse con arreglo a las prescrip-

ciones contenidas en las propias normas»—, pero en la Ley 19/1975 y en el TRLS de 1976 la referencia se hacía genéricamente a las Normas subsidiarias de planeamiento municipal y, por consiguiente, podía entenderse únicamente referida a las Normas subsidiarias de ámbito municipal que, inequívocamente, sí podía clasificar suelo como urbanizable (TRLs de 1992 art. 9.1).

Dejando de lado la legalidad del precepto y la probable existencia de un *ultra vires* en la refundición, es evidente que los expertos que participaron en la redacción y el Gobierno al aprobar el TRLS de 1992 quiso dar un mayor contenido a las Normas provinciales.

III. EVOLUCIÓN LAS NORMAS SUBSIDIARIAS PROVINCIALES EN ARAGÓN Y SU REGULACIÓN Y LA DE OTROS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS SUPRAMUNICIPALES EN LA LEGISLACIÓN ARAGONESA

En lo que es la tendencia legislativa general de las comunidades autónomas respecto de las Normas subsidiarias de planeamiento de ámbito provincial, la Ley 5/1999, de 25 de marzo de 1999, Urbanística, constituyó una excepción. La mayor parte de los legisladores autonómicos prescindieron de la figura o bien la «encubrieron» con nombres distintos: sería el caso de las Normas Provinciales de Galicia, las Normas Sustantivas de Ordenación en Andalucía o las Normas de Planeamiento Urbanístico en Cataluña (24). La Comunidad Autónoma de Aragón no se sumó a esta tendencia general en 1999, como se ha dicho, pero sí en 2009: mientras en la primera Ley se preveía la posibilidad de aprobar nuevas Normas subsidiarias que remplazasen a las existentes (Ley 5/1999 art. 62 y disposición transitoria primera), en la Ley vigente se prevé su «sustitución» por la Directriz especial de Urbanismo (Ley 3/2009 disposición transitoria primera).

No obstante, sí cabe apreciar una cierta pérdida de ambición en la regulación de la figura de las Normas subsidiarias provinciales en la Ley 5/1999 respecto al régimen incluido en el RPU de 1978: se renunciaba, o al menos no se hacía ninguna referencia a ello, a incluir en ellas criterios o reglas que pudiesen servir de modelo a instrumentos de planeamiento de ámbito municipal, además de hacer desaparecer —para el futuro, aunque continuasen transitoriamente en vigor las existentes— las Normas complementarias. Por otra parte, se renunciaba a la aprobación de Normas subsidiarias por motivos extraordinarios o de urgencia, como pudiese ser la anulación o suspensión del planeamiento municipal. En este sentido, la posterior Ley 3/2009, con la figura de la Direc-

(24) PORTO, 2004, 13.

triz de Urbanismo, habría supuesto una cierta vuelta, aunque sólo parcial, a los planteamientos de 1978, con la inclusión entre las determinaciones de la previsión de soluciones tipo, en especial para pequeños municipios, aunque yendo más allá que en el precedente de 1978 al prever determinaciones de carácter vinculante que no resultarían desplazadas ni siquiera por la aprobación de un plan general.

En efecto, la Directriz de Urbanismo que viene a sustituir en varios sentidos a las Normas subsidiarias provinciales responde a un planteamiento que puede calificarse como más ambicioso (25), aunque con diversos puntos concomitantes. Ese entronque con lo que en nuestra tradición urbanística ha significado las Normas complementarias y subsidiarias provinciales es lo que explica su estudio, siquiera sucinto, en el presente trabajo, en las siguientes líneas referidas a la primera legislación aragonesa.

También será preciso el examen sucinto del régimen de otros instrumentos urbanísticos supramunicipales que se han incorporado al texto de la Ley 3/2009, especialmente de los «programas de coordinación del planeamiento», que son susceptibles de incorporar la práctica totalidad de los contenidos vinculantes de la Directriz de Urbanismo, e incluso criterios orientativos del planeamiento municipal, lo que produce la impresión de un cierto solapamiento o redundancia con la directriz.

1. Las Normas subsidiarias provinciales en Aragón durante la aplicación directa de la legislación estatal

Salvo error por mi parte, las primeras normas subsidiarias aprobadas que afectaron a algún territorio aragonés fueron unas normas subsidiarias de ámbito comarcal, que tuvieron por objeto Zaragoza y su entorno. Se trata de una ordenación mínima, aprobada por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, aunque se invocaba el art. 57 de la Ley del Suelo y fue «promulgada» por una orden del Ministerio de la Vivienda. En concreto, mediante la Orden de 22 de septiembre de 1964 por la que se promulgan las normas de ordenación provisional de los territorios de los Polos de Promociones y Desarrollo Industrial de Huelva, Burgos, Valladolid, Vigo, La Coruña, Zaragoza y Sevilla (BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1964). Fundamentalmente, en estas normas subsidiarias se distinguía entre áreas de «planeamiento vigente», en las que los nuevos emplazamientos industriales se someterían a las previsiones del mismo y, por otro lado, áreas de «protección específica» —preservadas en función de lo valioso de sus explotaciones agrarias o por estar destinadas a la expansión de la ciudad o a la localización de actividades

(25) TEJEDOR, 2010, 75.

turísticas u otras análogas—, zonas «íntegramente industriales» y áreas de «tolerancia» para emplazamiento de industrias especiales.

Las zonas «íntegramente industriales» eran zonas de tolerancia en las que podían implantarse establecimientos industriales sin necesidad de actuaciones previas de urbanización, resolviendo con carácter provisional el propio industrial lo necesario sobre servicios y accesos y respetando los esquemas directores para el futuro viario. En cuanto a las «áreas de tolerancia para emplazamiento de industrias especiales», se trataba de zonas de suelo rústico, como se denominaba en la legislación de la época, en las cuáles se permitía la implantación de industrias que fueran «especiales» a juicio del Ministerio de Industria, por ser dependientes de determinadas materias primas o aquéllas que por su «importancia» tuviesen la posibilidad de «resolver por sí mismas los accesos y comunicaciones, los servicios de agua industrial y potable, evacuación de residuos sólidos y líquidos, dotación de energía y asimismo los problemas residenciales y comunitarios de su personal». En todo caso, se establecía el deber de los municipios afectados de revisar sus planes generales, momento en el que quedarían sin efecto las normas subsidiarias.

Es decir, que se articulaban estas normas subsidiarias como un mecanismo de respuesta rápida a una situación nueva, en este caso evitar que la falta de suelos produjese el estrangulamiento del desarrollo industrial que posibilitaban las ayudas públicas encauzadas por la designación como polo de desarrollo.

Con posterioridad, aunque habrían de pasar varios años, se aprobarían las Normas subsidiarias de la provincia de Huesca. Concretamente, mediante la Orden de 13 de diciembre de 1972, del Ministro de la Vivienda (BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 1972), cuyo punto 9 era la aprobación de las «Normas de Ordenación Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento para los Municipios de la provincia de Huesca», a propuesta de la Comisión Provincial de Urbanismo.

No se ha podido localizar en el Boletín Oficial del Estado ni en el Boletín Oficial de Aragón otras resoluciones hasta la Resolución de 10 de enero de 1991, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transporte de la Diputación General de Aragón por la que se da publicidad al acuerdo de 16 de agosto de 1990, en relación con la aprobación definitiva de la modificación número 1 de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento municipal de la provincia de Teruel (BOE núm. 41, de 16 de febrero de 1991, corrección de errores en el BOE núm. 75, de 28 de marzo de 1991). Lo publicado no es sino el acuerdo de aprobación, pero no las nuevas normas subsidiarias de planeamiento. En todo caso, la vigencia de esta modificación iba a ser muy breve, porque en el año 1991 iban a ser aprobadas normas subsidiarias para las tres provincias aragonesas.

Las normas subsidiarias provinciales actualmente vigentes serían las siguientes:

Zaragoza: Orden de 12 de abril de 1991, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por la que se da publicidad al Acuerdo de aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias y Complementarias del ámbito provincial de Zaragoza (BOA núm. 50, de 25 de abril de 1991; BOE núm. 82, de 31 de julio de 1991).

Teruel: Resolución de 14 de junio de 1991, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por la que se da publicidad al acuerdo de aprobación definitiva de las normas subsidiarias y complementarias de ámbito provincial de Teruel (BOA núm. 82, de 4 de julio de 1991). Las Normas provinciales de Teruel serían modificadas por primera vez en 1993 (26), introduciendo normas relativas a los requerimientos técnicos de los locales destinados a la comercialización de *productos fitosanitarios*, siéndolo nuevamente en 1996 (27), modificando, por un lado, las *normas sobre edificación* para aumentar la altura máxima de los edificios situados en calles de menos de seis metros de ancho de 6,5 metros a 7,5 y ampliando, por otro, el ámbito de aplicación de las «zonas de borde de núcleo» de los «municipios» de menos de 500 habitantes a los «núcleos» de menos de 500 habitantes, y en 1998 (28), estableciendo el criterio o recomendación de que los sistemas de *evacuación de aguas pluviales y residuales* estuviesen diferenciados en los polígonos industriales de más de cuatro hectáreas, aunque se admitiesen expresamente excepciones.

Huesca: Orden de 17 de mayo de 1991, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por la que se da publicidad al Acuerdo de aprobación definitiva de Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial de Huesca (BOA núm. 69, de 6 de junio de 1991; BOE núm. 187 de 6 de agosto de 1991). Estas Normas subsidiarias han sido modificadas en

(26) Orden de 30 de marzo de 1993, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de fecha 9 de marzo de 1993, en relación con la aprobación definitiva de la primera modificación de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento Municipal de la provincia de Teruel (BOA núm. 45, de 26 de abril de 1993).

(27) Orden de 7 de junio de 1996, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por la que se da publicidad al Acuerdo de 28 de mayo de 1996, de la Segunda Modificación de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal de la provincia de Teruel (BOA núm. 72, de 21 de junio de 1996).

(28) Orden de 10 de noviembre de 1998, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por la que se da publicidad al Acuerdo de aprobación definitiva de la modificación número 3 de las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial de Teruel que afecta al apartado VII del título primero de las Normas vigentes (BOA núm. 137, de 25 de noviembre de 1998).

tres ocasiones. La primera se publicó por medio de la Orden de 13 de enero de 1993, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por la que se da publicidad al acuerdo de aprobación definitiva de la 1ª Modificación de las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial de Huesca (BOA núm. 11, de 29 de enero de 1993), cuyo principal contenido se refería a la *rehabilitación de edificios de arquitectura tradicional en suelo no urbanizable* ordinario o de especial protección. La segunda se publicaría mediante la Orden de 17 de abril de 1998, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por la que se da publicidad al Acuerdo de modificación número 2 de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento Municipal de ámbito provincial de Huesca (BOA núm. 58, de 20 de mayo de 1998), que se limitó a añadir un artículo relativo a las características técnicas de la evacuación de gases de determinadas *calderas de calefacción*. Finalmente, una tercera (aunque denominada oficialmente como segunda, porque procedía del mismo procedimiento administrativo que la anterior, aunque se había suspendido la aprobación de una parte de su contenido) se produjo en el año 2000: Orden de 12 de mayo de 2000, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se da publicidad al Acuerdo de aprobación definitiva de la modificación número 2 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento municipal de ámbito provincial de Huesca (BOA núm. 64, de 2 de junio de 2000), cuya principal novedad fue hacer más explícitas las *normas sobre edificación en suelo no urbanizable de especial protección* (norma 7.5.3), en las que se establecía una ocupación máxima y distancias más exigentes que las establecidas para el suelo no urbanizable ordinario (norma 7.3.2). La inclusión en el título de la resolución de los términos «modificación número 2», cuando se trataba evidentemente de la 3 puede haber obedecido a la voluntad de enfatizar que el procedimiento de modificación se había iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley 5/1999 y, por tanto, bajo la aplicación plena del TRLS de 1976, puesto que en la Ley de 1999 se preveía la subsistencia de las Normas Complementarias y Subsidiarias anteriores, pero no su modificación, al menos, no de forma expresa.

Las normas subsidiarias de las tres provincias aragonesas presentan notables diferencias no sólo en cuanto a sus contenidos, sino también en cuanto a su extensión y su sistemática, lo que resulta más difícil de explicar. Las más extensas son las de Zaragoza, que además incorporan un anexo gráfico que se publicó en el BOA, algo de lo que no disponen las otras o, al menos, no fue objeto de publicación oficial.

En todo caso, puede destacarse la poca entidad de las reformas introducidas, en los casos en los que se han producido, por lo que puede considerarse que las Normas subsidiarias provinciales han presentado una notable estabilidad en sus determinaciones. Esta estabilidad se mantendría tras la aprobación

de la Ley 5/1999, Urbanística, no considerándose ni siquiera la necesidad de adaptar las Normas subsidiarias al nuevo texto legal.

2. Las Normas subsidiarias durante la vigencia de la Ley 5/1999

Como se ha señalado, las normas subsidiarias de ámbito provincial no han experimentado modificaciones durante la vigencia de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, pese a que en esta norma legal no sólo se mantenía su vigencia, sino que se preveía la posibilidad de aprobar nuevas normas subsidiarias provinciales.

En la Ley 5/1999 se prescindió de las Normas subsidiarias de ámbito local, aunque sí se introducía en su lugar un plan general simplificado, aplicable en determinados municipios en función de su (poca) población (art. 211 y 213), lo que suponía prescindir totalmente de la otra vertiente de la subsidiariedad, la de circunstancias extraordinarias, como la suspensión del planeamiento o su anulación, que justificasen la intervención directa de la autoridad de tutela en materia urbanística, ahora la Administración de la Comunidad Autónoma.

Las denominadas por el legislador aragonés «Normas subsidiarias de ámbito provincial» se regulaban sucintamente en el art. 62 de la Ley 5/1999 que, en coherencia con lo anterior, establecía únicamente un procedimiento ordinario para su aprobación: serían formuladas por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, sometidas a información pública y aprobadas por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón. Su contenido sería, según la Ley, normas sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación, aplicables en los municipios que careciesen de plan general. También se preveía la posibilidad de incluir la delimitación de los suelos urbanos para los municipios que careciesen de plan general. Es preciso señalar que aunque en la Ley de 1999 se preveía la posibilidad de proyectos de delimitación de suelo urbano (art. 62), especialmente para los pequeños municipios (art. 212), y ordenanzas urbanísticas (art. 64), no se establecía la posibilidad, sí recogida en la normativa supletoria estatal, de desplazar la aplicación de las Normas provinciales con la aprobación de un proyecto de delimitación acompañado de ordenanzas de edificación y uso del suelo.

En la disposición transitoria primera de la Ley 5/1999 se establecía la continuidad de las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales en vigor, incluso con carácter complementario. No obstante las normas «complementarias» dejarían de ser aplicables una vez que el respectivo Municipio hubiese adaptado su planeamiento general a la nueva Ley.

De los nueve artículos del Reglamento de Planeamiento de 1978 que afectaban al régimen de las Normas complementarias y subsidiarias provinciales

(regulándolas específicamente o conjuntamente con las de ámbito municipal), sólo dos se declararon aplicables en la disposición final primera, c) de la Ley 5/1999: el art. 90, relativo a las determinaciones, y el art. 96, relativo a la documentación. En todo caso, debe aclararse que ningún artículo del Reglamento de Planeamiento de 1978 se ha considerado aplicable con carácter supletorio en la Ley 3/2009, lo que es plenamente coherente con lo previsto en la disposición final segunda, a) del Decreto 52/2002, de 19 febrero, Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Urbanística en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, que consideró incompatible con su regulación y por tanto desplazados «la totalidad de los preceptos y el Anexo del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio».

En el Reglamento aprobado por el Decreto 52/2002 se dedicaban a las Normas subsidiarias provinciales los art. 136 a 140, aunque también eran mencionadas en el art. 172.2, en el que se establecía, entre otras cosas, la posibilidad de autorizar nuevas parcelaciones en las zonas periféricas de los pequeños municipios, con edificabilidad en las fincas resultantes, cuando se realizasen de conformidad a lo previsto en las Normas provinciales. Aparte de esta previsión específica, los únicos preceptos que suponían un desarrollo de las previsiones de la Ley 5/1999 eran el art. 138, relativo a las determinaciones, y el art. 139, relativo a la documentación.

Si se comparan las determinaciones previstas en el Reglamento estatal de 1978 con las establecidas en el Reglamento aragonés de 2002 encontramos las siguientes similitudes y diferencias:

Desaparece en el Reglamento aragonés la referencia al carácter orientador que las normas subsidiarias provinciales sobre las futuras normas subsidiarias municipales, lo que en el plano jurídico era coherente con la desaparición de éstas en la normativa aragonesa y la naturaleza jurídica de instrumentos originarios de los planes generales simplificados aplicables a los municipios pequeños, aunque suponía la renuncia a una importante función de homogeneización.

Se mantuvo en el Reglamento aragonés el listado de agrupaciones de población existentes que deban considerarse como núcleos urbanos, a efectos de la futura delimitación de su suelo urbano, aunque *se elimina la posibilidad de que una ulterior delimitación del suelo urbano acompañada de la aprobación de ordenanzas de edificación y uso del suelo pudiese desplazar la aplicación de las normas provinciales*; en consecuencia, sólo la aprobación de un plan general produciría ese desplazamiento.

Se mantuvo en la norma reglamentaria aragonesa la definición del «concepto de núcleo de población», incluso reproduciendo literalmente sus condicionantes y funcionalidad: «conforme a las características de la provincia,

señalando las condiciones objetivas que den lugar a la posibilidad de su formación».

También se mantuvo la referencia literal a «criterios que permitan a los Ayuntamientos la delimitación de su suelo urbano en función de las circunstancias de la población, edificación y servicios existentes».

También literalmente se mantuvo la determinación relativa a las «Normas urbanísticas de carácter general» y a su contenido: las «condiciones de volumen, higiénico-sanitarias y estéticas de la edificación y características de las obras de urbanización que hayan de ejecutarse en los términos municipales incluidos en su ámbito de aplicación».

Desapareció del ordenamiento aragonés la necesidad de incluir «previsiones mínimas para centros y servicios de interés público y social que habrán de tenerse en cuenta en las Normas Subsidiarias municipales», pero en cambio se incluyó la imposición de dar un tratamiento diferenciado a las categorías de suelo no urbanizable genérico y suelo no urbanizable especial. Habrían debido recogerse las «actividades prohibidas», para proteger los valores naturales y paisajísticos, además de los culturales y económicos. También habrían debido preverse las «actuaciones y usos previstos o que puedan ser autorizados», incluido el procedimiento de autorización. Finalmente se preveía que podrían autorizarse «actuaciones y usos no previstos», pero únicamente mediante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental» (art. 138.1, f).

Sin relación alguna con las previsiones del Reglamento de Planeamiento de 1978 se establecía como contenido posible, en calidad de determinaciones potestativas, la delimitación del suelo urbano para los municipios que careciesen de ella, incluidas las alineaciones, además de la delimitación de terrenos «que merezcan la consideración de suelo no urbanizable especial» (art. 138.2).

En cuanto a las previsiones sobre documentación, ambos reglamentos son casi idénticos, con la única excepción de que la referencia del Reglamento estatal a las «Ordenanzas de edificación para el suelo urbano» (art. 96.3), se convirtió en el Reglamento aragonés en algo más amplio: «Normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación en los Municipios que carezcan de Plan General» (art. 139, c).

En todo caso, es preciso tener en cuenta que todas las previsiones del Decreto 52/2002 sobre las Normas subsidiarias provinciales serían objeto de derogación expresa en la disposición derogatoria, 1, i) de Ley 3/2009, de 17 junio, de urbanismo, en cuya disposición final cuarta, relativa a las «Normas reglamentarias del Estado aplicables como Derecho supletorio», también se omite cualquier referencia al RPU de 1978.

3. Normas subsidiarias y otros instrumentos de planeamiento urbanístico supramunicipal bajo la vigencia de la Ley 3/2009

Las normas subsidiarias provinciales no se contemplan en el articulado de la Ley vigente, pero sí en su régimen transitorio. Por otra parte, es preciso hacer una breve referencia a los instrumentos de ordenación urbanística supramunicipal en la legislación vigente, puesto que su ámbito y función vendrían a delimitar de alguna manera el de la Directriz de Urbanismo.

A) Las normas subsidiarias provinciales en la legislación aragonesa vigente

Las normas subsidiarias de las tres provincias aprobadas en 1991 por la Diputación General de Aragón siguen siendo Derecho vigente en Aragón, pero únicamente con carácter transitorio.

En la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo, las Normas subsidiarias provinciales sólo aparecen en la disposición transitoria primera, que supone una adaptación y prolongación de lo previsto en la misma disposición de la Ley 5/1999. En una y otra se establece que las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales actualmente en vigor en las tres provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza, mantendrán su vigencia (por supuesto, en lo que no entre en contradicción con la respectiva Ley), incluso con carácter complementario (un efecto que ya no estaba previsto en la Ley 5/1999 para las «nuevas» normas subsidiarias, si las hubiese llegado a haber). En consonancia con la falta de previsión de Normas complementarias provinciales, se prevé en *ambas* disposiciones transitorias que en los municipios que cuenten con plan general *adaptado a la Ley 5/1999*, de 25 de marzo, no se aplicarán las «Normas Complementarias Provinciales» o, quizá mejor, las reglas de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento que pudiesen tener carácter complementario. En otros términos, si el Plan General está adaptado a la Ley 5/1999 o, hay que suponer, aunque la Ley 3/2009 no lo diga, a esta última, no cabrá buscar en las Normas subsidiarias de la correspondiente provincia determinaciones para colmar una posible laguna del plan. El desplazamiento de las Normas provinciales operado por la aprobación del plan general es total. No obstante, es preciso tener en cuenta que este régimen transitorio que ahora se mantiene ha provocado algunos problemas en el pasado en municipios con plan adaptado a la Ley 5/1999 por medio de su homologación, puesto que en ellos se omiten con frecuencia cuestiones diversas, especialmente en lo relativo al suelo no urbanizable, que sí se contemplan en las normas complementarias provinciales (29).

(29) Vid. TEJEDOR, 2010, 74-75.

En lo que difieren es en que en la disposición transitoria de 1999 la vigencia debía prorrogarse «hasta que sean sustituidas por nuevas Normas Subsidiarias Provinciales adaptadas a esta Ley o se acuerde su derogación por el Gobierno de Aragón», mientras que en la de 2009 esa vigencia transitoria se prolongará «hasta que sean sustituidas por la directriz especial de urbanismo prevista en esta Ley o se acuerde su derogación por el Gobierno de Aragón». *Ni en la Ley de 2009 ni en la de 1999 (ni en su Reglamento de desarrollo parcial) se prevé la revisión o modificación de las Normas subsidiarias existentes*, lo que quizá explique que unas normas como las de Huesca o Teruel, que habían sido modificadas hasta en tres ocasiones entre 1991 y 2000, no lo hayan sido con posterioridad.

B) Otros instrumentos de ordenación supramunicipal

Junto a la directriz de urbanismo, debe hacerse referencia a tres instrumentos urbanísticos contemplados en la Ley vigente: la norma técnica de planeamiento, el sistema de información urbanística y los programas de coordinación del planeamiento urbanístico.

El establecimiento de criterios de normalización del planeamiento, que permitan reducir la inseguridad jurídica y faciliten el acceso telemático es una iniciativa adoptada también en otras comunidades autónomas (30). En Aragón, la «norma técnica de planeamiento» está regulada en los artículos 103 a 105 de la Ley 3/2009 y su objetivo es unificar los criterios técnicos utilizados para la elaboración de los documentos de planeamiento urbanístico, estableciendo estándares que habrán de utilizarse en la cartografía de utilidad urbanística, además de en la terminología y los conceptos urbanísticos generales. Con ello se pretende facilitar la interpretación del planeamiento urbanístico, lo que tendrá también como efecto una reducción de la discrecionalidad en la interpretación y aplicación, además de facilitar la incorporación del planeamiento a los sistemas de información territorial y urbanística de Aragón. El proyecto de norma técnica de planeamiento se sometió a información pública en virtud de una resolución de la Dirección General de Urbanismo de 22 de febrero de 2010 y fue aprobado por Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento, por lo que debería ser tenido en cuenta en la elaboración del proyecto de Directriz (31).

(30) Puede aducirse como ejemplo Castilla-La Mancha, que ha aprobado un Decreto 178/2010, de 1 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales.

(31) Respectivamente, BOA núm. 47, de 9 de marzo de 2010, y BOA núm. 68, de 5 de abril de 2011. También puede consultarse en <http://www.notepea.es/>.

El «sistema de información urbanística de Aragón» deberá servir para difundir información sobre la actividad urbanística de las Administraciones públicas aragonesas, facilitando el acceso público a la misma (Ley 3/2009 art. 86). Deberá coordinarse con el sistema de información territorial regulado en los art. 40 a 47 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón y para ello se prevé su desarrollo reglamentario.

Finalmente, mayor complejidad desde un punto de vista jurídico que estos instrumentos tendrían los «programas de coordinación del planeamiento urbanístico» (Ley 3/2009 art. 100-102), que contienen determinaciones vinculantes y presentan algunos problemas para la delimitación de sus funciones respecto a las encomendadas a la directriz de urbanismo.

No es casual que en la exposición de motivos de la Ley 3/2009 (V, párrafo noveno) se caracterice estos instrumentos por relación a las directrices de ordenación del territorio: «como instrumentos que revisten caracteres *más sencillos y territorialmente limitados* que las directrices de ordenación del territorio». Y se añade a continuación:

«Se trata, en definitiva, de establecer un instrumento *más ligero y simple* que las directrices parciales de ordenación territorial que permita a la Administración autonómica agilizar el diseño y ejecución de actuaciones territoriales de su competencia, siempre conforme a objetivos regionales, coordinando ejecutoriamente el planeamiento municipal afectado».

Efectivamente, se trata de un instrumento de planeamiento muy flexible, puesto que ni siquiera tiene que abarcar términos municipales completos, sino que su ámbito puede comprender únicamente «partes de los mismos» (art. 101, a). Sin embargo, no es flexible en cuanto al resto de sus determinaciones, teniendo que contener varios elementos de forma necesaria (probablemente su misma existencia será la mejor prueba de la concurrencia de un interés supralocal, que es lo que legitima la intervención de la Administración de la Comunidad Autónoma). Esos elementos, enunciados en el art. 101, serían los siguientes: *objetivos* de alcance supralocal que pretenden conseguirse con el programa; *criterios de coordinación* general para el planeamiento urbanístico municipal; los *criterios de sostenibilidad ambiental* que deberán aplicarse en su ámbito, lo que es una clara referencia al sistema de núcleos de población y su expansión (art. 24, e) y a las infraestructuras de transporte (art. 24, c), entre otras cuestiones, principalmente recogidas en el art. 49.3. Además de los anteriores, se establece la posibilidad de establecer una serie de *criterios de uso del territorio, incluida la clasificación de suelo*, que pueden tener o no carácter vinculante (art. 101.e):

«Los criterios orientativos o vinculantes para el uso del territorio y, en particular, para la clasificación o calificación del suelo o la fijación de densidades y aprovechamientos en áreas determinadas, en función de objetivos de alcance supralocal».

En consecuencia, en los programas de coordinación se pueden incorporar la mayor parte de los contenidos previstos para la directriz de urbanismo, y esa inclusión puede tener tanto un carácter vinculante como simplemente orientativo. Entre ambos extremos, podría defenderse la posibilidad de que también incorporen criterios con carácter subsidiario o respecto a los que se establezcan márgenes de concreción a disposición del planificador municipal. Ciertamente, podría pensarse que los programas de coordinación ocupan una posición intermedia entre las directrices de ordenación del territorio —entre las que se incluye expresamente la Directriz urbanística— y el planeamiento municipal, idea que aparece explícitamente en la exposición de motivos de la Ley 3/2009:

«Estamos ante instrumentos de urbanismo operativo para garantizar una adecuada conexión entre la ordenación urbanística y la ordenación territorial o de otro orden (ambiental, cultural, educativa, etc.)».

Sin embargo, ese carácter intermedio podrá tener una naturaleza lógica, pero no jurídica: el «programa de coordinación» no requiere para su aprobación de la existencia previa de una directriz de ordenación del territorio, ni de planes ambientales o de otro tipo que incidan sobre su ámbito de ordenación. Por el contrario, tiene un carácter originario, pudiendo establecer *ex novo* criterios de sostenibilidad ambiental u objetivos de alcance supralocal, cuya legitimidad dependerá de su suficiente justificación en la memoria y demás documentación preceptiva.

Así las cosas, las diferencias prácticas entre los «programas de coordinación» y la Directriz de Urbanismo son principalmente dos:

Primero, una *flexibilidad* mucho mayor de los programas de coordinación, que alcanza a su misma existencia, pero sobre todo a su ámbito de aplicación, que parece que deberá comprender territorios incardinados en más de un municipio, aunque el término municipal deje de ser una unidad indivisible, pudiendo afectarse únicamente determinadas partes de los mismos. Por el contrario, la Directriz es un instrumento único para todo el territorio aragonés, aunque comprenda ámbitos de ordenación diferenciados.

Segundo, en cuanto a la *competencia* para su elaboración y tramitación, el programa de coordinación es un instrumento a disposición del Departamento de la Comunidad Autónoma competente en materia urbanística, elaborado sin ninguna intervención preceptiva del Departamento competente en materia de ordenación del territorio, aunque —igual que la Directriz— lo apruebe el Gobierno regional (art. 102).

IV. UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO CON FUNCIONES URBANÍSTICAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA COMPARADA: LA SUSTITUCIÓN DE LAS NORMAS SUBSIDIARIAS PROVINCIALES POR LAS DIRECTRICES SUBREGIONALES DE LA LEGISLACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN

La Comunidad Autónoma de Castilla y León presenta claras semejanzas con la de Aragón en cuanto a su realidad física, su baja densidad de población en las zonas rurales y en el alto número de municipios sin planeamiento urbanístico aprobado. Por ello puede resultar de utilidad examinar las soluciones que ha planteado el legislador de la región vecina, más teniendo en cuenta que el instrumento previsto al efecto —las Directrices Subregionales de ordenación del territorio— se ha materializado en varios ámbitos, desplazando de los mismos la aplicación de las antiguas Normas subsidiarias provinciales, que se siguen manteniendo transitoriamente en vigor en los ámbitos no ordenados mediante directrices.

1. La integración de los contenidos propios de las Normas subsidiarias de planeamiento de ámbito provincial en los instrumentos de ordenación del territorio

Las «Directrices Subregionales» castellanas aparecen formalmente como un instrumento de ordenación del territorio, incluido no en la legislación urbanística, sino en la Ley de ordenación del territorio (32), aunque su carácter sea inequívocamente mixto. Primero, debe tenerse en cuenta que lo que posteriormente serían dos leyes, dedicadas una a la ordenación del territorio y otra al urbanismo, iniciaron su andadura con la vocación de convertirse en un único texto legislativo. Sin embargo, para evitar los efectos de lo que sería la STC 61/1997, de 20 de marzo, que se barruntaba inminente, el Consejo competente acordó separar e independizar los trabajos prelegislativos relativos a ordenación del territorio, que se encontraban muy avanzados (33). Segundo, parte de las determinaciones son inequívocamente urbanísticas, como lo muestra además el examen de las normas subregionales ya aprobadas (34).

(32) Ley 10/1998, de 5 diciembre, de Ordenación del Territorio.

(33) SÁNCHEZ GOYANES y FERNÁNDEZ DE GATTA, 2000, 92-94.

(34) Únicamente se han aprobado las siguientes: Decreto 206/2001, de 2 de agosto, por el que se aprueban las Directrices de ordenación de ámbito subregional de Valladolid y Entorno; Decreto 74/2005, de 20 de octubre, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y Entorno; Decreto 6/2009, de 23 de enero, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la provincia de Palencia. Están próximas a su aprobación definitiva las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional del Área Urbana de Burgos.

Aunque las Directrices Subregionales contengan aspectos propios de un clásico instrumento de ordenación del territorio, también incorporan aspectos que las singularizan respecto a otros instrumentos similares existentes en otras comunidades autónomas. En este sentido, a los contenidos más clásicamente ligados a la ordenación del territorio, unen una función de suplir la inexistencia de ordenación urbanística a nivel municipal (algo frecuente en Castilla y León y que supone un grave problema, particularmente en la periferia de las capitales de provincia), mediante las normas apropiadas *cuya aplicación se ve desplazada con la aprobación del planeamiento urbanístico municipal* (35). En los términos empleados por el propio legislador (Ley 10/1998, exposición de motivos, V):

«Posibilidad también importante, y en cierto modo estratégica, es la de *incluir normas urbanísticas subsidiarias de los planes municipales*. Con ello se pretende suplir la inexistencia de ordenación urbanística a nivel municipal, uno de los más graves problemas territoriales que se presentan en nuestra región, y que lo es en especial en la periferia de las grandes ciudades. Estas normas permitirán ordenar los usos del suelo en estos Municipios, sin que por ello se interfiera en la autonomía local, ya que su exigibilidad se deriva de los intereses supramunicipales, pero *su vigencia se extinguirá cuando el Municipio disponga de planeamiento propio*».

Puede llamar la atención el empleo del concepto de «vigencia», pero debe tenerse en cuenta que las Normas subsidiarias provinciales vigentes en Castilla y León fueron aprobados por la propia Administración de la Comunidad Autónoma tras el traspaso de competencias en materia de urbanismo. En este sentido pueden citarse como ejemplo, entre las que siguen íntegramente en vigor, las Normas subsidiarias provinciales de Soria, aprobadas por Orden de 4 de julio de 1991, las de Ávila, aprobadas por Orden de 9 de septiembre de 1997 o las de Zamora, aprobadas por Orden de 3 de junio de 1998, en todos los casos con anterioridad a la entrada en vigor de la vigente Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo.

En todo caso, resulta clara la filiación de uno de los contenidos más característicos de las Directrices Subregionales respecto de las tradicionales Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de ámbito provincial. Este componente era una peculiaridad de las directrices de ordenación del territorio de Castilla y León (36); al menos, hasta la aparición de la Directriz de Urbanismo aragonesa. No obstante, un elemento destacado del instrumento castellano, que introduce una importante novedad respecto a la legislación estatal supletoria —novedad también incorporada, aunque de modo distinto, al

(35) SÁNCHEZ GOYANES y FERNÁNDEZ DE GATTA, 2000, 117.

(36) En este sentido, SÁNCHEZ GOYANES y FERNÁNDEZ DE GATTA, 2000, 117.

ordenamiento aragonés— es la *flexibilidad de su ámbito de aplicación, aunque haya una opción preferente por provincia o comarca, debiendo motivarse la opción por otros ámbitos.*

La razón de la similitud de las regulaciones castellana y aragonesa es por demás evidente: ambas regiones comparten el problema que supone la existencia de gran número de municipios sin planeamiento urbanístico, situación generada por el elevado número de municipios y la escasa población de muchos de ellos.

Los contenidos específicos de estas normas urbanísticas subsidiarias contenidas en las Directrices subregionales son dos: de modo necesario, la *clasificación* de suelo «según lo previsto en la legislación urbanística», a la que se remite; y la «normativa sobre uso del suelo», en este caso, sólo «cuando sea necesario», se entiende que a juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma (Ley 10/1998 art. 14.2, d), formulación que se reitera en la Ley, con una especificación añadida (art. 17.2, h):

«... estableciendo en los casos necesarios la normativa sobre uso del suelo, en especial en lo relativo a la *urbanización y edificación en suelo urbano y a la protección del suelo rústico*».

No obstante, debe señalarse que las normas contenidas en las Directrices subregionales castellanas —conforme a una fórmula que empieza a ser común en las legislaciones autonómicas— pueden producir tres tipos de efectos o, mejor, de eficacia: *vinculante*; obligatorias sólo en cuanto a los *objetivos*; finalmente, *orientativas*. Estos tres tipos de efectos pueden también producirse respecto a los elementos de la regulación urbanística que tengan referencia supramunicipal (37).

(37) Ley 10/98, art. 6. 3. «A tal efecto, las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio deberán expresar en cada caso y de forma clara su grado de aplicación, calificándose como de aplicación plena, básica u orientativa:

a) Las determinaciones de *aplicación plena* serán siempre vinculantes, por lo que modificarán directamente los planes, programas de actuación y proyectos vigentes a los que resulten contrarias.

b) Las determinaciones de *aplicación básica* serán vinculantes en cuanto a sus *finés*, correspondiendo a las Administraciones competentes en cada caso establecer y aplicar las medidas concretas para su consecución.

c) Las determinaciones de *aplicación orientativa* tendrán carácter de *recomendaciones* dirigidas a las Administraciones públicas, que podrán apartarse de ellas justificando la compatibilidad de su decisión con los principios y objetivos de la Ordenación del Territorio establecidos en el artículo 2 de esta Ley».

2. Naturaleza territorial o urbanística: una cierta vuelta atrás en la reforma de 2008

En cuanto a las «Normas urbanísticas subsidiarias» contenidas en las Directrices subregionales, su eficacia es la típica de este tipo de instrumento urbanístico (38): son de aplicación inmediata en los municipios sin planeamiento, mientras que en los que cuenten con planeamiento se aplicarán para complementar éste (Ley 10/1998 art. 16.3); es decir, los dos efectos típicos de la subsidiariedad en nuestra tradición urbanística.

También producen otros efectos propios de los instrumentos urbanísticos de ordenación. Primero, legitiman las *expropiaciones* necesarias para su ejecución (Ley 10/1998 art. 16.2). Segundo, en el momento de someterse a información pública el proyecto de Directrices podrá *suspenderse el otorgamiento de licencias urbanísticas* de actividades y obras, por un periodo que podrá prolongarse hasta dos años (Ley 10/1998 art. 16.1). Con la reforma introducida por medio de la Ley 14/2006, de 4 diciembre, que reformó la Ley de ordenación del territorio dando nueva redacción, entre otros, al artículo anterior, *la posibilidad de suspensión se extendió a los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística*.

La relación entre Normas subsidiarias provinciales y Directrices subregionales se aclara todavía más atendiendo a lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 10/1998 (39):

«Mientras no se aprueben Directrices de Ordenación de ámbito subregional sobre su ámbito de aplicación, las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial y los Planes de Conjunto aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley *continuarán vigentes, y podrá ser objeto de modificación conforme a los procedimientos establecidos al efecto en la legislación urbanística*. No obstante, cuando se produzcan circunstancias determinantes de su *revisión*, ésta se llevará a efecto por el procedimiento establecido para la elaboración y aprobación de Directrices de Ordenación de ámbito subregional».

Debe señalarse que, quizá debido a la rigidez que suponía la necesidad inicial de incorporar las nuevas «Normas urbanísticas subsidiarias» a un instrumento de ordenación del territorio complejo, como son las Directrices Subregionales, se ha dado recientemente un paso atrás en la integración de los instrumentos de ordenación del territorio y los urbanísticos, añadiendo flexibilidad, pero creando quizá una cierta confusión, e incluso posibles problemas de legalidad.

(38) AYALA, GAVILÁN y SÁNCHEZ GOYANES, 2005, 119-120.

(39) En la disposición transitoria segunda de la Ley 5/1999, de 8 abril, de urbanismo de Castilla y León se incorporó un texto muy similar y de significado equivalente.

La inicial norma transitoria transcrita *supra*, incorporada a la Ley de 1998 ha sido considerablemente abreviada con posterioridad en la Ley 4/2008, de 15 septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo, que incorpora una Disposición Transitoria sexta, relativa a la vigencia de las Normas Provinciales y de los Planes de Conjunto, que viene a derogar implícitamente la anterior:

«Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial y los Planes de Conjunto que estén vigentes al entrar en vigor esta Ley, seguirán estándolo hasta que se apruebe un instrumento de ordenación del territorio o de planeamiento general sobre su ámbito de aplicación y, entre tanto, podrán ser modificados con el procedimiento previsto en el artículo 55 bis de la Ley de Urbanismo de Castilla y León».

Las consecuencias de este cambio se aprecian nítidamente en el desarrollo reglamentario. La disposición transitoria de 1998 se vería desarrollada inicialmente en la disposición transitoria segunda del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, actualmente sustituida por la disposición transitoria segunda del Decreto 45/2009, de 9 de julio. En una y otra se calificaba esas subsistentes Normas subsidiarias de planeamiento como instrumentos de planeamiento urbanístico a todos los efectos. Las diferencias estriban en que, de acuerdo con el Decreto de 2004, la revisión de las Normas subsidiarias subsistentes sólo podía hacerse mediante el procedimiento previsto para las Directrices subregionales, mientras que ahora se establece que deberá seguirse el procedimiento «urbanístico» previsto para el «planeamiento supramunicipal» —es decir, Normas Urbanísticas Territoriales, Normas Urbanísticas de Coordinación, Planes Especiales que afecten a varios términos municipales o Planes Especiales que no se ajusten a las previsiones del planeamiento general— y, además, en que la sustitución de las antiguas Normas subsidiarias no se limita ya a las Directrices Subregionales o los planes generales urbanísticos, sino que se flexibiliza esa posibilidad, contemplando el desplazamiento por

«Directrices de Ordenación de ámbito subregional o bien por instrumentos de planeamiento general para cada Municipio, o mediante cualquier combinación de dichos procedimientos. La sustitución puede afectar sólo a una parte de su ámbito, en cuyo caso continuarán vigentes sobre el resto».

Entre las novedades de la profunda reforma del Reglamento urbanístico castellano realizada mediante el Decreto 45/2009 está la «recreación» o «reintroducción» de las Normas subsidiarias de planeamiento de ámbito provincial, con la denominación ya citada de «Normas Urbanísticas Territoriales», reguladas —junto con las «Normas Urbanísticas de Coordinación»— en un nuevo capítulo III bis que incluye los artículos 130 bis a 130 quater. El ámbito ya no tiene que ser provincial, sino que se referirá a uno o varios municipios

sin planeamiento general o normas urbanísticas, abriéndose un amplio abanico de posibilidades a la hora de darles contenido. Como determinaciones mínimas deberán contener la *catalogación* de los elementos que merezcan ser protegidos, conservados o recuperados; las condiciones concretas de *ordenación, urbanización, edificación o uso* en cualquier clase de suelo; y, las normas de protección en *suelo rústico*, así como las condiciones para la dotación de servicios a los usos permitidos y sujetos a autorización en esa clase de suelo. Sin embargo, las posibilidades abiertas son muchas, pudiendo incluirse *también* determinaciones como la clasificación del suelo; las dotaciones urbanísticas (vías públicas, servicios urbanos, espacios libres públicos, equipamientos públicos y, en su caso, espacios protegidos); la protección del patrimonio cultural; la delimitación de ámbitos de planeamiento especial; la calificación urbanística en suelo urbano consolidado; o la relación de construcciones, instalaciones y demás usos del suelo que se declaren fuera de ordenación de forma expresa, entre otras.

Por lo demás, el carácter de instrumento de ordenación urbanística de las Normas urbanísticas subsidiarias contenidas en las Directrices Subregionales está también expresamente recogido en el articulado de la normativa reglamentaria de desarrollo de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León. En la disposición final segunda del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en su versión original, ya se afirmaba tal carácter cuando «incluyan todas o algunas de las determinaciones citadas en el Título II [el dedicado a «planeamiento urbanístico»] de este Reglamento, tendrán la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico, a todos los efectos» (40).

Las Directrices subregionales son aprobadas por Decreto, pero la iniciativa —y, puede entenderse, su elaboración— puede ser realizada, además de por la Administración de la Comunidad Autónoma, por la Diputación Provincial, el Consejo Comarcal (41) para sus respectivos ámbitos o los Ayuntamientos

(40) Tras la reforma realizada por medio del Decreto 45/2009, de 9 julio, la aplicación de la normativa urbanística a los instrumentos de ordenación del territorio se ha ampliado considerablemente. En el art. 10 del Decreto de 2009 se da nueva redacción a la disposición adicional segunda, en estos términos: «...incluyan entre sus determinaciones las que procedan entre las previstas en los Títulos II, III, IV y V de este Reglamento, tendrán respectivamente la consideración de instrumentos de planeamiento urbanístico, gestión urbanística, intervención en el uso del suelo o intervención en el mercado de suelo, a los efectos de lo dispuesto en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y en este Reglamento».

(41) Pese a aparecer las comarcas mencionadas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el único Consejo Comarcal constituido hasta la fecha es el de la comarca de El Bierzo, hace casi dos décadas (por Ley 1/1991, de 14 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, de creación y regulación de la Comarca de El Bierzo), no habiendo perspectivas de que se vaya a reconocer a otros entes similares (GARCÍA ÁLVAREZ, 2005, 83).

que representen más de un cincuenta por ciento de la población y superficie del ámbito propuesto por ellos mismos (Ley 10/1998 art. 18.1).

La aprobación de las Directrices Subregionales es *a priori* más sencilla que la del instrumento al que se hallan jerárquicamente subordinadas, las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, que han de aprobarse por Ley. Probablemente por ello en la Ley 10/1998 se prevé su existencia independiente, como instrumento originario (42). De hecho, dos directrices subregionales habían sido ya aprobadas en el momento de la promulgación de la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

La elaboración y aprobación de las Directrices Subregionales se ha mostrado extraordinariamente laboriosa: las primeras en aprobarse fueron las correspondientes a Valladolid y Entorno, que comprenden veintitrés términos municipales en la zona económicamente más dinámica de la región, cuya elaboración se había iniciado en 1995 (43), antes incluso de la aprobación de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio, y que sólo culminarían en 2001, en que fueron aprobadas por Decreto 206/2001, de 2 de agosto. De los trabajos iniciados tras la aprobación de la Ley el primero en culminar serían los de Segovia y Entorno, Directrices aprobadas por Decreto 74/2005, de 20 de octubre.

Por otra parte, sólo en un caso su ámbito ha sido el provincial (en el caso de Palencia, cuyas directrices se aprobaron por Decreto 6/2009, de 23 de enero). En los otros —los dos aprobados para los entornos de Valladolid y Segovia, más el próximo a aprobarse para el Alfoz de Burgos—, el objeto de las Directrices ha sido el entorno metropolitano de las ciudades más dinámica económica y urbanísticamente, por lo que en la mayor parte del territorio siguen aplicándose las antiguas Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de ámbito provincial.

3. Conclusiones

El carácter mixto o fronterizo del planeamiento supramunicipal, especialmente cuando éste abarca ámbitos comarcales o provinciales, es indiscutible. Resulta por ello lógica la opción adoptada tanto por el legislador aragonés como el castellano y leonés de incluir los contenidos propios de las tradicionales

(42) Disposición transitoria primera: «Mientras no se aprueben las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, podrán elaborarse y aprobarse Directrices de Ordenación de ámbito subregional, que deberán en todo caso respetar los principios y objetivos establecidos en esta Ley. En los mismos términos podrán promoverse y aprobarse planes y proyectos regionales».

(43) SÁNCHEZ GOYANES y FERNÁNDEZ DE GATTA, 2000, 121-122.

Normas subsidiarias de planeamiento de ámbito provincial en un instrumento de ordenación del territorio. En esto, ambos ordenamientos se muestran próximos, pero a partir de ahí empiezan las diferencias.

La opción del legislador castellano fue desde el principio más flexible que la del aragonés. No en cuanto a la determinación de los ámbitos de aplicación de las futuras normas urbanísticas subsidiarias, pues en uno y otro caso se prescinde del antiguo ámbito provincial, permitiendo la delimitación conforme a la realidad física, social, económica, que van a determinar los problemas urbanísticos, aunque en Castilla y León sí se hace una opción explícita en el nivel legislativo a favor de los ámbitos provincial o comarcal, obligando a justificar explícitamente otras delimitaciones espaciales.

El mayor grado de flexibilidad se da en cuanto a que en el ordenamiento castellano se prevé la sustitución paulatina de las antiguas Normas urbanísticas subsidiarias por las contenidas en las nuevas Directrices Subregionales, aprobadas antes o después en función de la urgencia de los problemas urbanísticos y territoriales en general y de la facilidad de llegar a acuerdos para resolverlos. Mientras, las Normas subsidiarias provinciales no sólo se mantienen, sino que pueden ser adaptadas mediante su modificación. Por el contrario, en Aragón, aunque la delimitación de los ámbitos de ordenación presente similitudes con un mosaico, deberá aprobarse un instrumento único, la Directriz de Urbanismo, que aporte soluciones para todos los ámbitos del territorio aragonés, aplicándose íntegramente en cualquier municipio sin planeamiento.

La mayor flexibilidad del ordenamiento castellano en este punto resulta tanto más destacable cuanto que, recientemente, en 2009, se ha dado un paso más en su flexibilización, que lo separa todavía más de la legislación aragonesa. Ese paso ha sido la reintroducción por vía reglamentaria de un instrumento urbanístico en la línea de las tradicionales Normas subsidiarias provinciales, con el nombre de «Normas Urbanísticas Territoriales», que se aprobarán para uno o varios municipios sin planeamiento general o normas urbanísticas municipales —una suerte de plan general simplificado—, pudiendo llegar a un considerable grado de detalle o mantenerse en una mayor generalidad, como se ha expuesto, además de sujetar la revisión de las existentes Normas subsidiarias provinciales a procedimientos urbanísticos y no necesariamente territoriales. Este medida de flexibilización —que comporta también una considerable duplicidad y una cierta inseguridad jurídica— ha sido adoptada inequívocamente debido a una experiencia aplicativa que ha mostrado la dificultad de elaborar y aprobar las Directrices Subregionales, lo que ha lleva a que, pese a la previsión legal de que en un plazo de cinco años desde la aprobación de la Ley 10/1998 hubiera debido aportarse toda la documentación técnica necesaria para la aprobación de las Directrices Subregionales

que abarcasen todo el territorio de la Comunidad Autónoma (44), hasta ahora sólo cuatro de estos instrumentos han sido aprobados.

V. UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA SUPRALOCAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA COMPARADA: LAS «NORMATIVAS DIRECTORAS PARA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA» DE LA LEGISLACIÓN ANDALUZA

La comparación de los textos respectivos de la aragonesa Ley 3/2009 y de la Ley 7/2002, de 17 diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, art. 20 a 22, pone en evidencia el estrecho parentesco entre la Directriz aragonesa y las Normativas Directoras andaluzas y, en consecuencia, el interés de examinar ese antecedente que proporciona el Derecho autonómico comparado.

Sin embargo, la comparación sólo puede realizarse a nivel legislativo, porque las «normativas directoras» permanecen inéditas hasta la actualidad, sin que haya noticias de que se haya iniciado ni siquiera la tramitación de ningún procedimiento. Tampoco hay perspectivas de que se inicie la elaboración de ninguno de estos instrumentos, puesto que la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía parece haberse centrado en la elaboración de los «planes subregionales de ordenación del territorio», ya aprobados o cerca de su aprobación en la mayor parte de los territorios sometidos a presión urbanística y cuya existencia habría venido a convertir en redundante la eventual aprobación de «normativas directoras».

1. Antecedentes y tramitación parlamentaria

Como en Aragón, en Andalucía han subsistido con carácter transitorio las Normas complementarias y subsidiarias provinciales. Ahora bien, aunque las Normativas Directoras han venido a sustituir a las Normas subsidiarias provinciales, se han señalado importantes diferencias de las Normativas Directoras respecto a sus precedentes, como un rango superior al plan al que suplen o complementan, la inexistencia de una finalidad supletoria o el hecho de que

(44) Ley 10/1998, disposición adicional tercera: «En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio deberá elaborar la documentación necesaria para iniciar, conforme a lo establecido en los artículos 17 y 18, el procedimiento de aprobación de Directrices de Ordenación de ámbito subregional sobre todo el territorio de la Comunidad. A tal efecto se entenderá como ámbitos prioritarios la provincia y en especial los entornos de sus capitales, de forma que se asegure la existencia de una ordenación territorial de nivel subregional que oriente a la planificación sectorial y urbanística, así como a los instrumentos de ordenación del territorio más detallados que fueran necesarios para resolver problemas específicos».

no tengan carácter comarcal o provincial, pues su ámbito es o puede ser mayor o, al menos, distinto (45). Es importante resaltar que no existe en la normativa andaluza un ámbito expresamente establecido, lo que deja un gran margen de apreciación a la Administración, contrariamente a lo que sucede en la legislación aragonesa, en que se impone la existencia de una Directriz de Urbanismo única para todo el territorio aragonés, aunque deban existir ámbitos de ordenación diferenciados en la misma.

El primer antecedente de las «normativas directoras» estaría en el «Reglamento orientativo de las distintas zonas de ordenación urbanística» previsto en el art. 14 de la ya derogada Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad urbanística de Valencia (46). En todo caso, no sería un precedente aislado, sino que la fuente de inspiración de la regulación andaluza se encontraría las llamadas «Normas técnicas de planeamiento» y en las «Instrucciones técnicas de planeamiento» contempladas con diversas variantes, entre otras, en las legislaciones urbanísticas de comunidades autónomas como Cataluña, Canarias, Castilla y León (47), Castilla La Mancha (48), La Rioja (49), Navarra, Galicia o Valencia (50), más que en otro tipo de instrumentos urbanísticos de ordenación supramunicipal (51). De las anteriores, la regulación más detallada de ambas figuras puede encontrarse en la legislación canaria, en la que se distingue muy claramente entre «normas técnicas», con carácter vinculante, e «instrucciones técnicas», meras recomendaciones (52). En consecuencia, la existencia de este tipo de instrumentos puede adscribirse a las legislaciones autonómicas que siguen el llamado «modelo valenciano» o han sido fuertemente influidas por él, aunque no únicamente a ellas.

La inclusión de las «Normativas Directoras» resultó polémica desde un primer momento: el propio Ministerio de Fomento advirtió sobre la posible inconstitucionalidad de la figura de las Normativas, tal y como ésta se contem-

(45) CARRILLO, 2009, 1.

(46) MARTÍNEZ y PAREJO, 2003, 298.

(47) Disposición Adicional 4ª de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y art. 78 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

(48) Decreto Legislativo 1/2010, de 18 mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, art. 15. En esta comunidad se ha aprobado el Decreto 178/2010, de 1 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales.

(49) Ley riojana 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y el urbanismo, art. 113.

(50) Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana, art. 40.

(51) CARRILLO, 2009, 2.

(52) Vid. los art. 29 y 30 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que refunde la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, y la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.

plaba en el Anteproyecto, por la posibilidad de que atentase a la autonomía local (53). Esto y las intervenciones de los grupos parlamentarios de la oposición probablemente llevase a un resultado final en el que, por medio de la aceptación de las enmiendas del Grupo de Izquierda Unida, se evolucionó en el sentido de dotar a las Normativas del carácter de meras recomendaciones y de fomentar la participación de los Municipios y entidades representativas en su formulación. Pese a ello, la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, que ya había expresado su oposición al Anteproyecto, intentó recabar apoyos para plantear un recurso para la defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, lo que finalmente no se produjo por no alcanzarse las mayorías exigidas en el art. 75 *ter* de la LOTC. En todo caso, el resultado de la tramitación parlamentaria fue una significativa pérdida de «fuerza normativa» respecto al planteamiento inicial, alejándose significativamente de otros modelos autonómicos, especialmente por la imposibilidad de fijar directamente estándares de ordenación ni determinaciones urbanísticas de directa aplicación sobre los usos o intensidades de uso del suelo (54).

2. Régimen jurídico

Ciertamente, una primera diferencia muy evidente entre la Directriz aragonesa y las Normativas andaluzas es que éstas tienen un carácter meramente urbanístico y no mixto con la ordenación del territorio, como en el caso aragonés, aunque por otro lado sí presentan entre sí similitudes evidentes: un ámbito supramunicipal y una aplicación vinculante o subsidiaria en función de los distintos municipios.

En el art. 20.2 de la Ley andaluza se alude a su carácter supramunicipal. Por otra parte, de su naturaleza y regulación se deduce claramente que obligatoriamente tienen que tener un ámbito supramunicipal, aunque no necesariamente deberán englobar municipios contiguos: parece claro que podrán aprobarse para determinados tipos de municipios en función de algún criterio cualitativo o sectorial, como su relevancia territorial, su carácter costero, u otros.

Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística son formuladas por el Consejero competente en materia urbanística y aprobadas por la Junta de Andalucía en forma de disposición de carácter general. Dichas Normativas tendrán un contenido variable dependiendo de su finalidad, ámbito de aplicación y planeamiento urbanístico existente en el mismo, aunque la Ley se refiere a los siguientes aspectos:

(53) CARRILLO, 2009, 6.

(54) CARRILLO, 2009, 8-9 y 14.

Primero, como regla general, *recomendaciones*, que tendrán la eficacia propia de normas de carácter indicativo y orientativo para la acción municipal en materia de urbanismo.

Segundo, *directrices*, con la eficacia de normas vinculantes *en cuanto a sus fines y resultados*, pero no a las concretas actuaciones, puesto que queda a la disposición de los municipios la adopción de las medidas más idóneas para conseguir esos fines en cada caso.

Tercero, excepcionalmente podrán contener normas de directa aplicación, es decir, *normas sustantivas de ordenación de aplicación y eficacia directas* para los municipios que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbanística (que mientras tanto seguirán rigiéndose por las Normas subsidiarias provinciales, transitoriamente en vigor).

Es preciso destacar que esa estructura normativa se sale de lo habitual en los instrumentos urbanísticos, aunque es bastante habitual en los instrumentos de ordenación del territorio, lo que introduce algunas dudas en cuanto a la auténtica naturaleza de este instrumento de ordenación. Es claro que las normas urbanísticas condicionan directamente la actividad privada, configurando el régimen de propiedad del suelo, mientras que los instrumentos de ordenación del territorio vinculan o simplemente condicionan las decisiones a tomar por la Administración en los planes urbanísticos u otros planes sectoriales.

Las «Normativas directoras» andaluzas ocupan una posición jerárquica intermedia entre la Ley de ordenación de la actividad urbanística y sus Reglamentos ejecutivos y la potestad reglamentaria municipal, lo que se deduce claramente del art. 23 de la propia Ley:

«Las Ordenanzas Municipales de Edificación y las de Urbanización tienen por objeto completar la ordenación urbanística establecida por los instrumentos de planeamiento en contenidos que no deban formar parte necesariamente de ellos conforme a esta Ley, de forma coherente y compatible con sus determinaciones y, en su caso, con las correspondientes Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística».

En todo caso, se ha señalado que su función principal es limitar o, al menos, condicionar la discrecionalidad del planificador urbanístico. De aprobarse en el futuro las «normativas directoras», los municipios se verán obligados a motivar el apartamiento de las recomendaciones que se contengan en ellas, además de la más que previsible utilización de sus contenidos por el Departamento de la Comunidad Autónoma competente en materia de urbanismo como parámetro de control del Plan a los efectos de su aprobación definitiva, amparándose para ello en el art. 33 de la Ley 7/2002, de 17 diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía (55). También se ha señalado como

(55) CARRILLO, 2009, 15.

función el fomento de la homogeneidad de la normativa urbanística, evitando las distintas soluciones para cuestiones idénticas en cada uno de los municipios andaluces (56).

La semejanza con las Directrices aragonesas son evidentes, puesto que ambos instrumentos de ordenación presentan contenidos de eficacia vinculante u orientativa en atención al ámbito territorial en el que se aplican. No obstante, en la elaboración de las Normativas Directoras andaluzas existe la posibilidad de mayores matices a la hora de desarrollar sus efectos vinculantes, pudiendo adoptar la forma de directrices (vinculación en relación a los fines y resultados) o de normas de directa aplicación (para los municipios sin planeamiento). Sin embargo, esto no impide la consideración de esta figura urbanística como antecedente normativo directo de las Directrices aragonesas si tenemos en cuenta la práctica equivalencia que existe entre ambas figuras en lo que se refiere a sus contenidos y finalidades. Para ello basta la mera comparación literal entre los artículos 83 de la Ley 3/2009 y 21.1 de la Ley andaluza, que pone en evidencia las semejanzas de los tenores literales a la hora de fijar los contenidos:

a) el establecimiento de «soluciones-tipo para las cuestiones que se plantean con mayor frecuencia en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico» [art. 83, a) de la Ley 3/2009 y 21.1, a) de la Ley andaluza];

b) el diseño de «modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación o de los aprovechamientos más usuales en la práctica urbanística, cualquiera que sea la clasificación del suelo» [art. 83, b) de la Ley 3/2009 y 21.1, b) de la Ley andaluza].

En otros preceptos de la Ley andaluza, se precisan algunos supuestos concretos de «modelos de regulación. En este sentido, en el art. 13.3 se prevé que los *Planes Parciales* contengan, junto a la delimitación de las zonas de ordenación urbanística, con asignación de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias, «su regulación mediante ordenanzas propias o por remisión a las correspondientes Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, respetando las densidades y edificabilidades máximas asignadas al sector en el Plan General de Ordenación Urbanística». En el mismo sentido, en la Disposición adicional primera, 2 se señala que «el instrumento de planeamiento definirá, teniendo en cuenta la modulación expresada en el artículo 34.b sin perjuicio de las recomendaciones que se establezcan por las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, el contenido de la situación legal de fuera de ordenación y, en particular, los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones».

(56) MARTÍNEZ y PAREJO, 2003, 298.

En la Ley andaluza, estos «modelos de regulación» tendrán generalmente el carácter de recomendaciones, pudiendo remitirse a las mismas los instrumentos de ordenación urbanística. Sin embargo, de forma excepcional y justificadamente, podrán tener el carácter de normativa de aplicación directa hasta que los respectivos municipios se doten del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico (art. 21.1.b). En la legislación aragonesa forman parte tanto del marco normativo de referencia, como del marco normativo subsidiario.

c) la fijación de «requisitos de calidad urbanística de la ordenación» [art. 83, c) de la Ley 3/2009 y 21.1, c) de la Ley andaluza], habiendo desaparecido la posibilidad que se preveía en el Anteproyecto de fijar estándares urbanísticos.

d) la modulación de las «determinaciones que hayan de contener los Planes Generales de Ordenación Urbanística, en desarrollo de la regulación legal y reglamentaria, en atención a la caracterización de los municipios en el sistema de ciudades de» Aragón, en un caso, y Andalucía, en el otro [art. 83, d) de la Ley 3/2009 y 21.2 de la Ley andaluza].

Esta previsión ha de ponerse en relación con las determinaciones del Plan General en función de cada tipo de Municipio, en los términos que prevé el art. 10 de la Ley andaluza, respecto a los municipios de relevancia territorial (57) y al llamado «sistema de ciudades», en el que se definen tres niveles de redes: centros regionales, que agrupan a las capitales de Provincia y a los grandes núcleos urbanos; ciudades medias y áreas rurales, para las que el POTA propone la implantación de servicios de carácter supramunicipal (58).

e) la incorporación de «prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento» [art. 83, e) de la Ley 3/2009 y 21.3 de la Ley andaluza]. En la legislación andaluza pueden tener el carácter de directrices o de recomendaciones. Este precepto aparece más detallado en el art. 19.3 de la propia Ley, en el que se establece lo siguiente:

«Reglamentariamente se precisarán los documentos de los diferentes instrumentos de planeamiento y su contenido. Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística contendrán, con carácter de recomendaciones, prescripciones técnicas para la elaboración de dichos documentos»

(57) Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial a efectos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.

(58) El sistema de ciudades aparece mencionado en el art. 7.1, b) de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta mención ha sido desarrollada en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 29 de diciembre de 2006), ordenando las poblaciones en las tres categorías referidas.

No se ha dado cumplimiento a este precepto, aunque un primer avance en este sentido fue la Resolución de la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía de 3 de diciembre de 2003 por la que se aprueban los Pliegos de Prescripciones Técnicas para la elaboración de los Planes Generales de los municipios con relevancia territorial (59).

Contrariamente a lo que sucede con la Directriz en la normativa aragonesa, las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística tienen que tener alguna de las cuatro finalidades que se contienen en el art. 21 de la Ley, con carácter tasado, aunque existan especificaciones de las mismas en otros preceptos de la LOUA. Esta limitación de finalidades no estaba establecida en el Anteproyecto inicial, por lo que puede deducirse que el cambio obedece a un mayor respeto de la autonomía local (60).

f) En las «Normativas directoras» andaluzas también se contendrán «recomendaciones» dirigidas a «definir tipos de actividades que, por su objeto, sean susceptibles de ser consideradas Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable» (art. 21.4), lo que tiene como referencia lo regulado en los arts. 42 y ss de la Ley andaluza sobre dicho tipo de actuaciones, en línea con lo que ha sido nuestra tradición urbanística en este tipo de cuestiones. En la legislación aragonesa, en cambio, este tipo de previsiones aparecen en el denominado «marco normativo subsidiario» (Ley 3/2009 art. 84), en el que deberá figurar «la identificación y definición de los tipos de actividades que, por su objeto, sean susceptibles de ser autorizadas en terrenos a los que corresponda la clasificación de suelo no urbanizable». Es decir, en la legislación aragonesa aparece como prescripción vinculante para los municipios sin planeamiento general, pero no en el «marco normativo de referencia», al que se asimilarían las recomendaciones de las normativas directoras en Andalucía.

3. Normativas directoras y planes de ordenación del territorio

En la Ley 7/2002, de 17 diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía no se prevé ningún tipo de coordinación entre las «normativas directoras» y los diversos planes de ordenación del territorio previstos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esto ha llevado a que tempranamente se señalase la posibilidad de colisión de las «normativas directoras» con los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio, regulados en los art. 10 a 16 de la Ley 1/1994,

(59) Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/servlet/descargacopi?up=4981>

(60) CARRILLO, 2009, 11.

de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con cuyas funciones se solapan (61).

Como ya se ha señalado, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía fue aprobado por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre. No obstante, el desplazamiento de las «normativas directoras» deriva fundamentalmente de los Planes Subregionales.

En materia de Planes Subregionales se ha hecho un considerable esfuerzo por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estando aprobados o en tramitación administrativa a finales de 2009 planes que abarcaban la totalidad del litoral, aparte de determinadas zonas del interior. Si se suman los que se hallan en estudio, de acuerdo con los datos proporcionados por la propia Junta de Andalucía, los planes subregionales abarcarían zonas que suponen el 47,84 de la superficie, que comprenden al 50,06 de los municipios y en las que reside el 83,57 % de la población (62). Aunque pasase bastante tiempo desde la promulgación de la Ley de ordenación del territorio en 1994, hasta que se aprobaron los primeros planes (puede destacarse el Decreto 250/1998, de 10 de diciembre, de aprobación del Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Granada), el proceso se ha acelerado después de la aprobación de la Ley de ordenación urbanística en el 2002 (año al que corresponde el Decreto 222/2002, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería), habiéndose aprobado los más importantes entre los años 2006 y 2009 (63), lo que evidencia una voluntad política dirigida a los instrumentos de ordenación del territorio, no a las Normativas Directoras.

Estos planes tienen un carácter jerárquicamente superior al planeamiento urbanístico y sus determinaciones se refieren a la protección del territorio, recogiendo los espacios protegidos por la legislación sectorial o por el propio plan territorial y la prevención de riesgos; la estructura del territorio y los sistemas de articulación, abarcando el sistema de asentamientos, el sistema de comunicaciones y transportes, las infraestructuras básicas y la red de espa-

(61) GUTIÉRREZ COLOMINA, 2004.

(62) Una panorámica de los planes subregionales, con amplia información, puede obtenerse consultando la siguiente dirección electrónica: http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenacion-delterritorio/www/jsp/estatica.jsp?pma=1&ct=11&pmsa=2&e=ordenacion_territorio/planes.html

(63) Pueden destacarse el Decreto 213/2006, de 5 de diciembre de 2006, que aprueba el Plan de ordenación del territorio de la aglomeración urbana de Málaga, el Decreto 130/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, el Decreto 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga o, finalmente, el Decreto 267/2009, de 9 de junio por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

cios libres de interés supramunicipal; y la ordenación de usos en el territorio, especialmente los usos productivos de interés supramunicipal, las «áreas de oportunidad» y la ordenación del uso agrícola,

Aunque prevalecen sobre el planeamiento urbanístico y otros planes con incidencia territorial, como ya se ha señalado, presentan determinaciones con diferentes caracteres en cuanto a sus efectos, con una estructura coincidente con la de las «normativas directoras»: «normas de aplicación directa», vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables; «directrices», vinculantes en cuanto a sus fines, debiendo las Administraciones a las que corresponda su aplicación establecer las medidas concretas para su consecución; y «recomendaciones», de carácter indicativo, dirigidas a las Administraciones públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán motivar la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.

La combinación de contenidos y estructura se solapan claramente y dado el esfuerzo dirigido a la elaboración de los planes subregionales y su carácter jerárquicamente superior, se ha dejado muy poco espacio para las «normativas directoras» urbanísticas.

4. Conclusiones

La experiencia andaluza muestra claramente la dificultad de deslindar los campos o mejor, las funciones respectivas de instrumentos de ordenación del territorio, como las directrices o planes «subregionales» o «especiales» de ordenación del territorio, de los instrumentos urbanísticos de ordenación supramunicipal, puesto que unos y otros inevitablemente mezclan contenidos urbanísticos, ambientales o de estructura regional. Por ello, unos y otros son redundantes en gran medida, tanto en sus contenidos como en sus efectos, habiéndose generalizado la escala de normas vinculantes (en ocasiones, sólo en los municipios carentes de plan general), directrices vinculantes en cuanto a los objetivos, pero flexibles en cuanto a su articulación concreta, y meras recomendaciones, susceptibles de ser incorporadas o ignoradas por el planeamiento municipal, aunque existirá un deber de motivación en este segundo caso e, implícitamente, constituirán un parámetro de validez del proyecto de plan general.

A partir de estos datos, la opción por unos y otros instrumentos es fundamentalmente política, pues ambos tipos de planes pueden cubrir adecuadamente los objetivos de ordenación perseguidos. En Andalucía, el carácter polémico de las «Normativas Directoras», que se vieron desde un primer momento como una amenaza para la autonomía local, llevó primero a una pérdida de contenidos y, sobre todo, de fuerza normativa durante la tramitación parla-

mentaria, lo que ha podido ser muy bien la causa principal de su inaplicación en un momento posterior.

Sin embargo, las legislaciones autonómicas estudiadas coinciden en la flexibilidad en cuanto a la delimitación de los ámbitos de ordenación, que en algunos casos responderán a la existencia de regiones naturales derivadas de la geografía física, pero en otras ocasiones responde a circunstancias fundamentalmente económicas. La heterogeneidad de los ámbitos ordenados por los planes subregionales andaluces es claramente una muestra de ello.

VI. RÉGIMEN LEGAL DE LA DIRECTRIZ ESPECIAL DE URBANISMO ARAGONESA

1. Caracterización general

El legislador aragonés, al caracterizar la «directriz especial de urbanismo» en la exposición de motivos de la Ley 3/2009 (V, párrafo segundo) pone el énfasis en su carácter voluntario, utilizando locuciones como «instrumento construido desde la voluntariedad» o haciendo referencia a la «voluntaria adhesión» de los municipios. Es más, en la exposición de motivos *no se hace ninguna mención a contenidos vinculantes*, sino que el énfasis se pone en la complementariedad entre los instrumentos de ordenación cuya elaboración corresponde al municipio y la directriz, siendo el párrafo más significativo el siguiente:

«La directriz especial de urbanismo aparece configurada como un instrumento *construido desde la voluntariedad*, al que *podrán incorporarse* los municipios sin renuncia alguna a su potestad de ordenación urbanística, que conservarán en plenitud. Constituyen, pues, un marco general que, en unión de la documentación gráfica pertinente, de incumbencia municipal, completaría la ordenación urbanística precisa en un municipio. Su virtualidad práctica dependerá únicamente de la capacidad de transmitir su significado y su concepción como *resultado de la unión de esfuerzos y la voluntaria adhesión al sistema de todos los municipios*».

La voluntariedad residirá, aunque no se diga en la exposición de motivos, en la *elaboración o no de un plan general*, porque la carencia de este instrumento determinará la aplicación en bloque de los contenidos de la directriz. En consonancia con ello, al hablar del régimen urbanístico simplificado aplicable a los pequeño municipios, se hace referencia para los municipios con plan general simplificado a la «posibilidad de remitirse a directriz especial de urbanismo» (exposición de motivos, IX, párrafo tercero). Esa posibilidad de remisión entronca directamente con el régimen «complementario» de las vigentes Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento de ámbito provincial de Zaragoza, Huesca y Teruel, cuya vigencia se mantiene hasta

que sean «sustituidas» por la «directriz especial de urbanismo» (Ley 3/2009, disposición transitoria primera). Incluso el propio término de «sustitución» viene a sugerir una equivalente posición en el sistema de fuentes del ordenamiento urbanístico.

Este carácter voluntario aparece de nuevo al caracterizar en la exposición de motivos (V, párrafo cuarto) la «norma técnica de planeamiento» que, se dice, «en unión de la directriz especial de urbanismo, [es] el instrumento que aspira a convertirse en el *marco técnico* que simplifique el sistema de planeamiento urbanístico en Aragón».

Sin embargo, el examen del articulado de la Ley nos obligará a matizar la voluntariedad de los contenidos de la directriz.

2. El establecimiento de un marco normativo subsidiario

El llamado en la Ley 3/2009 «marco normativo subsidiario» es el que más claramente entronca con la tradición urbanística española y con el sentido y función primordiales de las Normas subsidiarias provinciales. La principal novedad en este campo es que se prescindía de las demarcaciones administrativas, que son sustituidas por «zonas o sistemas funcionales» (art. 82), aunque no se trate de una novedad absoluta, porque con el único apoyo de las normas urbanísticas estatales actualmente supletorias se han redactado numerosos planes comarcales, aún sin la existencia de la comarca como realidad administrativa, sino únicamente física o económica.

Su campo de aplicación serán los municipios que carezcan de plan general de ordenación urbana (art. 82.1, c), en los que los contenidos subsidiarios de la directriz de urbanismo serán vinculantes o de aplicación imperativa, «salvo que específicamente se establezca lo contrario» (art. 85.2, c), hay que suponer que en la propia directriz. Es decir, que ante la ausencia de plan general, las previsiones de la directriz ocuparán su lugar en el sistema de fuentes del ordenamiento urbanístico, siendo aplicables con en los mismos términos —con idéntica imperatividad y con las mismas limitaciones— que las previsiones de una plan general. Esta es la solución lógica y la más acorde con nuestra tradición urbanística, puesto que de la normativa estatal de aplicación subsidiaria también se desprende claramente esa solución (TRLS de 1976 art. 70.4):

«Dichas normas se desarrollarán, en todo caso, dentro de los límites señalados por esta Ley para los Planes de Ordenación».

No obstante, no tendría sentido que en los casos de falta de vinculación previstos en la directriz fuese el aplicador, a la hora de resolver solicitudes particulares, el que decidiese discrecionalmente si aplicar o no la directriz, ni

podría ésta prever tal posibilidad sin contradecir la propia Ley 3/2009, en la que no sólo se establece el obligatorio cumplimiento de «planes, normas y ordenanzas urbanísticas» (art. 72.1), sino que se prohíben expresamente las excepciones o dispensas (art. 72.2):

«Serán nulas de pleno derecho las reservas de dispensación que se contuvieren en los planes, normas y ordenanzas urbanísticas, así como las que, con independencia de ellos, se concedieren».

En consecuencia, lo único que podrá establecerse en la Directriz de Urbanismo es su desplazamiento, en determinados contenidos, por instrumentos de ordenación distintos del plan general, como podrían ser unas ordenanzas urbanísticas municipales. Recuérdese que del art. 90, b) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 se desprende, *sensu contrario*, que las normas subsidiarias provinciales no resultaban de aplicación en los municipios que contasen con proyecto de delimitación de suelo urbano y ordenanzas de edificación y uso del suelo. Esa previsión no resulta aplicable en sus propios términos en el territorio aragonés, pero es una indicación del sentido probable de los términos de la Ley: el desplazamiento de la directriz no se produce automáticamente por la aprobación de unas ordenanzas urbanísticas, pero en la directriz sí se puede prever ese efecto para algunos de sus contenidos.

En cuanto a los contenidos del «marco normativo subsidiario» aplicable en los municipios sin planeamiento, previstos en el art. 84, serían los siguientes:

Primero, «el establecimiento de soluciones-tipo para (...) la determinación de la clasificación del suelo y de sus categorías». No obstante hay una prohibición expresa y categórica que impide que mediante la directriz se clasifiquen o califiquen terrenos en ningún caso (art. 82.2). En consecuencia, parece que será necesario siquiera un plan general simplificado, incluso limitado a la parte gráfica, para materializar esa clasificación.

Segundo, «modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación», determinando «los elementos tipológicos definitorios de las construcciones en función de su destino y uso característicos». No obstante, para la determinación estos modelos de regulación y elementos tipológicos se podrá prescindir de las «zonas o sistemas funcionales», puesto que se permite específicamente en la Ley que tengan «carácter general», aunque puedan también estar «referidos a ámbitos territoriales determinados» (art. 83, b).

Tercero, contenidos relativos al suelo no urbanizable, respecto al cual las Normas subsidiarias provinciales han sido sumamente útiles en el pasado. Concretamente, deberá realizarse «la identificación y definición de los *tipos de actividades* que, por su objeto, sean susceptibles de ser autorizadas en terrenos a los que corresponda la clasificación de *suelo no urbanizable*». Puede

llamar la atención lo específico de la previsión legal, pero hay que tener en cuenta que en la Ley 3/2009 se establece un régimen muy restrictivo para el suelo no urbanizable, previéndose determinadas modulaciones que sólo pueden realizarse mediante la aprobación de un plan general, como sería el caso de las viviendas unifamiliares (art. 30.2):

«No podrán autorizarse edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en municipios sin plan general ni en aquellos cuyo plan general no lo autorice expresamente».

Excluida la posibilidad de autorizar viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable en ausencia de plan general, quedan pues las «autorizaciones de usos» en suelo no urbanizable previstas en el art. 30.1, que podrán otorgarse de acuerdo con el «régimen establecido, en su caso, en las directrices de ordenación del territorio, en el plan general o en el planeamiento especial». Efectivamente, si bien no se prevén otros contenidos para la directriz de urbanismo en suelo no urbanizable, genérico o especial, sí se establecen diversas remisiones a las directrices o instrumentos de ordenación del territorio para determinar el uso y destino de esta clase de suelo, determinaciones cuya incorporación a la directriz de urbanismo puede considerarse jurídicamente lícita y cuya conveniencia deberá sopesarse.

Es más, la incorporación a la directriz de urbanismo de un régimen lo más completo posible del suelo no urbanizable entroncaría con lo que ha sido una de las funciones más importantes de las normas subsidiarias provinciales. No obstante, debe tenerse en cuenta que la referencia a las actividades autorizables en suelo no urbanizable sólo aparece entre los contenidos del marco normativo «subsidiario», pero no en el marco normativo «de referencia», por lo que las previsiones de la directriz en este punto sólo están llamadas a aplicarse en los municipios sin plan general. En cambio, los contenidos encomendados a las directrices de ordenación del territorio en varios artículos de la Ley 3/2009 respecto al suelo no urbanizable se impondrán jerárquicamente a las previsiones de los planes generales, prevaleciendo sobre aquellas que las contradigan.

3. El marco normativo de referencia

El marco normativo de referencia no tendrá carácter vinculante para los municipios, «salvo que específicamente se establezca lo contrario» (art. 85.2, a), hay que suponer que en la propia directriz o cuando tal carácter vinculante se desprenda directamente de una norma legal o reglamentaria. En consecuencia, estamos ante una posición en el sistema de fuentes de la ordenación urbanística sustantivamente diferente de las «normas complemen-

tarias» transitoriamente en vigor: con carácter general, el marco normativo de referencia requerirá de su incorporación a un plan urbanístico para resultar aplicable.

Formarán parte del marco normativo de referencia los contenidos previstos para el marco normativo «subsidiario», *excepto los contenidos relativos al suelo no urbanizable*. En consecuencia, deberán incluirse «soluciones-tipo (...) para la determinación de la clasificación del suelo y de sus categorías» y «modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación (...) o de los aprovechamientos más usuales en la práctica urbanística», cuya aplicabilidad directa sólo se producirá en tanto se apruebe un plan general y la indirecta sólo en la medida en que se incorporen por inclusión o por remisión al plan general en vigor. Además, deberán figurar los siguientes contenidos:

Primero, los «requisitos de calidad urbanística de la ordenación», que deberán estar «de conformidad con la norma técnica de planeamiento».

Segundo, «las prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento», en este caso también «de conformidad con la norma técnica de planeamiento».

Tercero, «la modulación de las determinaciones que puedan contener los planes generales de ordenación urbana».

A) La cooperación entre directriz de urbanismo y norma técnica de planeamiento: los criterios de «calidad urbanística»

Partiendo del marco legal establecido para este novedoso instrumento en la Ley 3/2009, la colaboración entre directriz de urbanismo y norma técnica de planeamiento está expresamente invocada en la exposición de motivos de la Ley (V, párrafo cuarto):

«Precisamente es la norma técnica de planeamiento, *en unión de la directriz especial de urbanismo*, el instrumento que aspira a convertirse en el marco técnico que simplifique el sistema de planeamiento urbanístico en Aragón, al cual podrán remitirse los municipios aportando básicamente la documentación gráfica de ordenación».

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la norma técnica de planeamiento tiene «carácter vinculante para el planeamiento urbanístico», salvo que en ella se disponga expresamente lo contrario (art. 105.4) y, por tanto, *también para los contenidos urbanísticos de la directriz de urbanismo, es decir, tanto para el marco subsidiario como para el marco de referencia*, aunque no necesariamente para otros contenidos que, en función de su naturaleza jurídica de directriz especial de ordenación del territorio pueda incorporar.

Las «prescripciones técnicas» que deban respetarse en la preparación de los «documentos» que integran los diferentes planes urbanísticos parece más una materia propia de la norma técnica, que además tiene carácter vinculante, que de la directriz. Lo que ésta última debe hacer respecto a esas prescripciones técnicas es establecer como regla general recomendaciones, aunque excepcionalmente pueda introducir prescripciones vinculantes, para ámbitos determinados en función de las circunstancias específicas que concurren.

La «calidad urbanística» es un término bastante inespecífico, aunque parece referirse fundamentalmente a los estándares urbanísticos. En este sentido se utilizaba en la precursora y ya derogada Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, en la que el legislador valenciano, al regular el Reglamento Técnico de Planeamiento (art. 13), establecía que «por Decreto del Gobierno Valenciano se determinarán requisitos mínimos de *calidad*, sustanciales y formales, a satisfacer por los planes, pudiéndose precisar y aumentar los *estándares mínimos de suelo para dotaciones públicas* exigidos por esta Ley». En un contexto que hace pensar en la calidad urbanística, el término aparecía también al establecer entre las determinaciones de los planes generales la «delimitación de una red primaria o estructural de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional público (...) garantizando la *calidad* y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo» (art. 17, j) o, nuevamente en términos de calidad urbanística, al fijar los estándares mínimos de cumplimiento preceptivo en el planeamiento parcial (art. 22.1), formulación esta última que fue la única en pasar a la vigente Ley 16/2005, de 30 diciembre, Urbanística Valenciana, art. 67. En el mismo sentido aparece en la legislación navarra, no en el articulado, pero sí en la exposición de motivos, punto VII, de la Ley Foral 35/2002, de 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, donde al referirse a nueva regulación de las determinaciones sobre los espacios dotacionales y de servicios se destaca que «se introducen *nuevos estándares* que contribuirán a una mejora de la *calidad urbanística* de los municipios».

En cambio, en la normativa que probablemente ha servido de modelo a la aragonesa, el término se emplea de un modo bastante inespecífico. En efecto, en la Ley 7/2002, de 17 diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, el concepto de calidad urbanística aparece referido a las especificaciones relativas a infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos que deban considerarse sistemas generales, a incluir en el planeamiento general, remitiéndose para ello a las directrices de las «Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística» [art. 10.1, A), c), 2]. Al regular las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, entre cuyos cometidos está la determinación de los contenidos propios del planeamiento urbanístico, en términos muy similares a los de la legislación aragonesa, se incluyen los siguientes:

«Requisitos de calidad urbanística de la ordenación. Tendrán el carácter de recomendación» (art. 21.1, c). No obstante, parece lógico entender que, aunque con carácter de recomendación, se está haciendo referencia a estándares urbanísticos que, sin embargo, no tendrán carácter vinculante, aunque también a otro tipo de especificaciones no cuantitativas.

En términos muy similares, en la Ley 3/2009 aparece una referencia a la calidad urbanística en el art. 40, que presenta grandes paralelismos con el art. 10 de la Ley andaluza. Al regular la ordenación estructural del término municipal que corresponde a los planes generales, se hace una referencia expresa a la previsión de sistemas generales que «garanticen la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo» (art. 40.1, b), añadiendo respecto a «infraestructuras y equipamientos» lo siguiente [art. 40.1, b), 2º]:

Sus especificaciones se determinarán de acuerdo con los requisitos de calidad urbanística relativos, entre otros, al emplazamiento, organización y tratamiento que se indiquen en esta Ley y que puedan establecerse reglamentariamente, en instrumento de ordenación prevalente».

Nos encontramos pues ante requisitos mínimo, aunque no de carácter únicamente cuantitativo. No obstante, existe una aparente contradicción entre los términos del art. 40, que indican carácter imperativo —«sus especificaciones se determinarán»— y el art. 85.2, b) en el que se establece que los contenidos del marco normativo de referencia, en que le incluyen los requisitos de calidad urbanística, no tienen carácter vinculante como regla general.

En todo caso, parece que la colaboración entre norma técnica de planeamiento y directriz de urbanismo debería basarse en que en la norma técnica se definan los parámetros de calidad urbanística y en la directriz se concreten para ámbitos o situaciones específicos, en principio con carácter orientativo.

B) La modulación de la determinaciones

Resta «la modulación de las determinaciones que puedan contener los planes generales de ordenación urbana», lo que es claramente una remisión también al art. 40, en este caso al párrafo 3:

«En los restantes municipios, el plan general de ordenación urbana podrá establecer todas o algunas de las determinaciones que se contienen en el apartado anterior».

De acuerdo con el art. 40.2, los restantes municipios son una categoría residual que excluye a Zaragoza, Huesca y Teruel y a «aquellos municipios en los que por su relevancia territorial, urbanística, turística, presión inmobiliaria u otras circunstancias análogas se requiera en el informe previsto en el artículo

48.2.b)». En el precepto al que se hace la remisión simplemente se hace una referencia a un informe conjunto de los departamentos competentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio sobre el avance de plan general, que deberá remitirse al órgano ambiental y cuyo contenido «será determinante del contenido del documento de referencia», informe que a primera vista parecería exigible para todos los avances de plan general. No obstante, de las remisiones cruzadas podría desprenderse que los municipios sometidos a ese informe deberían determinarse en la directriz de urbanismo. En ésta debería además especificarse, en principio como recomendación, aunque en algún caso puedan establecerse como preceptivos, qué otros documentos han de incorporar en función de distintas circunstancias, los municipios en principio exentos del bloque de «determinaciones adicionales», que se transcriben a continuación:

«a) *Estudio de movilidad* comprensivo de la definición de una red coherente de tráfico motorizado, no motorizado y peatonal, de aparcamientos y de los elementos estructurantes de la red de transportes públicos para la ciudad, y especialmente para las zonas con actividades singulares o población que generen estas demandas, así como para la comunicación entre ellas, de acuerdo con las necesidades previsibles desde el propio plan general de ordenación urbana o los planes sectoriales de aplicación, ponderando los impactos sobre las redes supramunicipales de comunicaciones y transportes en función de los nuevos desarrollos previstos.

b) Previsión de los *sistemas generales de incidencia o interés supramunicipal* que requieran las características de estos municipios».

En consecuencia, parece que se está encomendando a la futura Directriz de Urbanismo el desarrollo reglamentario del art. 40.2 y 3.

4. Funciones adicionales de la Directriz en los municipios acogidos al régimen urbanístico simplificado

La única modificación no meramente estilística que se introdujo en los preceptos de lo que sería la Ley 3/2009 relativos a la Directriz especial de urbanismo durante la tramitación parlamentaria se produjo en la regulación de los municipios sujetos al régimen simplificado *sin plan general*. Esta se refiere a las condiciones mínimas de autorización de nuevas edificaciones en las *zonas de borde*. En el Proyecto presentado por el Gobierno (BOCA núm. 88, de 6 de noviembre de 2008), art. 285.4 se preveía que tales condiciones se establecerían «reglamentariamente», mientras que en la Ley 3/2009 (también art. 285.4) se dice que esas condiciones serán establecidas por medio de la «Directriz Sectorial de Urbanismo».

Esta modificación tiene su origen en la enmienda núm. 489, presentada por el Grupo Parlamentario Popular. Respecto a esta enmienda, en la Ponencia

se aprobó por unanimidad un texto transaccional por el que el primer inciso del apartado 4 del art. 285, que inicialmente decía que «*reglamentariamente* se establecerán las condiciones de autorización, que deberán incluir, al menos, las siguientes», quedó redactado de la siguiente forma: «La *Directriz Sectorial de Urbanismo* establecerá las condiciones *mínimas* de autorización que deberán incluir, al menos, las siguientes» (BOCA núm. 145, de 11 de junio de 2009).

No resulta fácil adivinar los términos del debate que llevaron a la transacción, porque en el texto de la enmienda del Grupo Popular no se hacía referencia a la Directriz de Urbanismo, sino que lo que parecía pretenderse era ampliar la delegación reglamentaria. En la enmienda núm. 489 se decía literalmente lo siguiente: «Al artículo 285, punto 4. El primer inciso de este punto quedaría redactado como sigue: "4. Las condiciones de autorización que deberán incluirse, al menos, serán las siguientes:"» (BOCA núm. 119, de 25 de febrero de 2009).

Como consecuencia, el desarrollo reglamentario del régimen legal de las zonas de borde en los municipios sin plan general a los que se aplique el régimen simplificado deberá hacerse por medio de la Directriz de urbanismo, que podrá hacerlo distinguiendo áreas y zonas funcionales o con carácter general para todo el territorio aragonés.

5. La Directriz de urbanismo como directriz de ordenación del territorio

La consideración de la Directriz de urbanismo como una directriz de ordenación del territorio debería contribuir a flexibilizar su régimen en un doble sentido. Primero, permitiendo incorporar a sus contenidos todos o gran parte de los previstos en la Ley de Urbanismo para ese tipo de instrumento territorial. Segundo, permitiendo dotar a sus contenidos de la estructura normativa propia de las directrices territoriales, al igual que sucede con los instrumentos equivalentes (y fuente de inspiración del régimen aragonés) de las comunidades de Andalucía y Castilla y León.

A) Los contenidos reservados en la Ley de Urbanismo a las directrices del ordenación del territorio

La Directriz Especial de Urbanismo se configura como una Directriz Especial de Ordenación del Territorio (art. 21.1, b) de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, a la que se aplica el régimen previsto en la legislación de ordenación del territorio, que establece el carácter obligatorio de estos instrumentos de ordenación (Ley 4/2009 art.

26.2). No sólo eso, sino que en la propia Ley 3/2009, de urbanismo, se establecen una serie de remisiones a las directrices de ordenación del territorio cuyo desarrollo podría incorporarse a la Directriz de Urbanismo sin ello se considerase conveniente. Estas previsiones o remisiones hacen referencia a la posible existencia de planes urbanísticos de desarrollo de las directrices de ordenación del territorio, al sistema de núcleos de población y, finalmente, al suelo no urbanizable.

En cuanto a los eventuales planes de desarrollo de la directriz, en la Ley se recoge la posibilidad de formular planes especiales de desarrollo de las directrices de ordenación del territorio (Ley 3/2009 art. 63), entre las que se cuenta la directriz de urbanismo. No sólo la Administración municipal, sino también la Administración de la Comunidad Autónoma, pueden adoptar la iniciativa y aprobar inicialmente el Plan especial. La aprobación definitiva corresponde al Pleno del Ayuntamiento, pero cuando el plan proceda de otra Administración la resolución sólo podrá ser negativa «por incumplimiento de las exigencias procedimentales y documentales establecidas en esta Ley» (art. 63.2, b).

Por otra parte, en la Ley 3/2009 se prohíbe modificar «el sistema municipal ni supramunicipal de núcleos de población» —ya sea creando nuevos núcleos o modificando «significativamente» la capacidad o la superficie de los existentes—, con una excepción: que «de forma expresa y específica se establezcan criterios y parámetros diferentes, al alza o a la baja, en directrices de ordenación territorial o en un plan o proyecto de interés general» (art. 39.1, c). Directrices de ordenación del territorio entre las que se encuentra inequívocamente la directriz de urbanismo.

No obstante, la parte probablemente más importante de estas remisiones se refiere al *régimen del suelo no urbanizable*, respecto al cual en la Ley se ha reducido considerablemente las funciones expresamente atribuidas a la Directriz de Urbanismo si las comparamos con las que venían desempeñando las Normas complementarias y subsidiarias de ámbito provincial.

Para los municipios que carezcan de plan general, en la Ley 3/2009 se clasifican *ex lege* una serie de terrenos como suelo «no urbanizable especial» (disposición adicional primera), aunque entre los criterios sustantivos también aparecen algunas remisiones en blanco. En este sentido, serán suelo no urbanizable especial los terrenos incluidos en «áreas delimitadas por el Gobierno de Aragón» (dis. ad. primera, i) y «los que resulten de la aplicación de los criterios contenidos en directrices de ordenación del territorio» (dis. ad. primera, k).

Por otra parte, hay que hacer referencia, como ya se señaló las «autorizaciones de usos» en suelo no urbanizable, excluida la vivienda unifamiliar, previstas en el art. 30.1, que podrán otorgarse de acuerdo con el «régimen

establecido, en su caso, en las directrices de ordenación del territorio, en el plan general o en el planeamiento especial».

En la Ley 3/2009 se diferencia entre las autorizaciones en suelo no urbanizable genérico y en suelo no urbanizable especial.

En el art. 31 se prevé que «en suelo no urbanizable genérico podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento regulado en el artículo siguiente y de conformidad con el régimen establecido, en su caso, en las directrices de ordenación del territorio, en el plan general o en el planeamiento especial, y siempre que no se lesionen los valores protegidos por la clasificación del suelo como no urbanizable, las siguientes construcciones e instalaciones», lo que hace referencia a instalaciones y obras de interés social o a las obras de renovación en aldeas tradicionales.

El régimen aplicable al suelo no urbanizable especial es mucho más restrictivo: sólo podrán autorizarse construcciones, instalaciones o usos cuando estén previstos en «los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico», siempre que no lesionen el valor específico protegido o contradigan «el concreto régimen limitativo establecido en planeamiento o legislación sectorial» (art. 33), lo que es hasta cierto punto redundante. En todo caso, parece lógico pensar que, respetando las prohibiciones expresas contenidas en la Ley 3/2009 —como la relativa a viviendas unifamiliares— y las que se deriven de leyes o planes especiales, la Directriz de Urbanismo pueda permitir para ámbitos determinados algún o algunos usos susceptibles de autorización.

Finalmente, debe recordarse el régimen establecido en el art. 30.2 de la Ley 3/2009 para las viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable. Como regla general, los planes generales gozarán de una amplia autonomía al respecto, aunque están condicionados por determinadas reglas legales. Primero, hace falta una previsión expresa en el plan, puesto que no podrán autorizarse edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en municipios sin plan general ni en aquellos cuyo plan general no lo autorice expresamente. Segundo, los edificios no superarán los trescientos metros cuadrados de superficie construida, como máximo, y las parcelas tendrán diez mil metros cuadrados de superficie, como mínimo, salvo que en el plan general se establezcan condiciones más severas. Ahora bien, en la Ley 3/2009 se habilita al Gobierno de Aragón para «ampliar o reducir, conforme a criterios objetivos, la parcela mínima para áreas homogéneas del territorio aragonés». Aunque esa ampliación o reducción podría hacerse mediante una resolución *ad hoc*, parece lógico que se incorpore a la Directriz especial de urbanismo, sometida al régimen de tramitación y aprobación de las directrices de ordenación del territorio (Ley 3/2009 art. 85.1) y, en consecuencia, aprobada por el Gobierno de Aragón (Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón art. 23.6).

Por otra parte, en la Ley 3/2009 también se establece que deberá mantenerse el uso agrario o plantar arbolado en la parte no construida de la parcela, «con sujeción a los planes y directrices sobre arbolado vigentes». Ni en la Ley ni en la «Circular sobre criterios de aplicación y coordinación para los órganos urbanísticos de la Comunidad Autónoma de Aragón en los procedimientos de autorización en suelo no urbanizable (adaptada a la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón)», de la Dirección General de Urbanismo, publicada en la página web de la Administración autonómica (64), se especifica cuales puedan ser tales «planes y directrices», que parecen brillar por su ausencia, dado que estamos hablando de suelo no urbanizable genérico, en el que difícilmente podría aplicarse el Catálogo Aragonés de Especies Amenazadas, sobre todo para nuevas plantaciones, por lo que la Directriz de Urbanismo podría incorporar criterios en tal sentido.

B) La peculiar estructura normativa de los instrumentos de ordenación del territorio. Referencia a los ordenamientos alemán e italiano

Existe un considerable consenso en la consideración de los planes urbanísticos como normas jurídicas, que se insertan con efectos vinculantes y vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico. Una consecuencia fundamental de ello es la aplicación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos (Ley 30/1992, art. 52.2), que en el ámbito urbanístico se concreta en la prohibición de las «reservas de dispensación» (TRLR de 1976 art. 57.3), lo que impide a la Administración resolver en un sentido discrepante con el plan (65).

La estructura normativa de los instrumentos de ordenación del territorio es muy diferente. En cuanto a sus efectos, la legislación autonómica distingue entre eficacia vinculante o simplemente orientativa. Como regla general, las normas son vinculantes respecto a los instrumentos de ordenación del territorio de inferior rango y a los planes urbanísticos, pero es meramente orientativa respecto a los restantes instrumentos sectoriales. Esto supone que, aunque deban tenerse en cuenta los objetivos del planeamiento territorial, el órgano sectorial competente puede optar por soluciones discrepantes, aunque con la motivación adecuada en la que se exprese la ponderación de los distintos intereses públicos. Por otra parte, no estamos ante una peculiaridad únicamente limitada a los instrumentos de ordenación del territorio, sino que alcanza a los planes

(64) <http://portal.aragon.es/portal/page/portal/URBANISMO/Manuales/CIRCULAR%20SNU.pdf>

(65) LÓPEZ RAMÓN, 2009, 114-116.

de ordenación de los recursos naturales: aunque en la legislación actual (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, art. 15 a 23) han pasado de ser meramente «indicativos» a «determinantes» de las actuaciones sectoriales, en éstas podrán adoptarse criterios discrepantes de forma motivada «por razones imperiosas de interés público de primer orden» (66), como se dice en el art. 45.5 a propósito de la conservación de los espacios de la Red Natura 2000 (67).

Algo similar ocurre con los planes de ordenación del territorio en Alemania. En el Derecho alemán, las leyes establecen determinados fines y objetivos, a cuya consecución se debe dirigir el diseño de la ordenación territorial, que se configura como una planificación finalista. No obstante se distingue entre directrices del planeamiento estrictamente vinculantes y otros preceptos materiales, directrices, objetivos, principios o mandatos de optimización, que constituyen la mayoría, y que condicionan la toma de decisiones públicas, pero a los que en la ponderación de intereses públicos en presencia no se les ha de dar necesariamente la preferencia (SCHMIDT-ASSMANN, 2004, 21). No obstante, a diferencia de lo que ocurre en Derecho español, también en el ámbito urbanístico existe la posibilidad de que la Administración se aparte del planeamiento en casos singulares, autorizando proyectos de construcción que no estén en consonancia con las determinaciones del plan, siempre que no afecten a sus líneas fundamentales. Con ello se pretendería salvaguardar la función ordenadora del planeamiento, compaginándolo con las exigencias de la práctica, aunque no se trate de previsiones favorablemente valoradas por la doctrina (SCHMIDT-ASSMANN, 2004, 19).

Yendo a los instrumentos concretos de planeamiento, la ordenación del territorio está estructurada en dos escalones —plan general del Land (o *landesweite Raumordnungplanung*) y planes regionales (o *Regionalplanung*)—,

(66) El texto citado proviene en última instancia de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, artículo 6.4:

«Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden».

(67) LÓPEZ RAMÓN, 2009, 64-66.

siendo su contenido más típico la estructura del territorio, aunque también pueden incorporar determinaciones sobre la utilización del suelo. Las «determinaciones de los planes» —contrariamente a lo que sucede con su «motivación»— tienen valor normativo, aunque su obligatoriedad tiene diferentes grados de intensidad: los «fines» de la ordenación del territorio tienen carácter vinculante, sin que exista posibilidad de preterirlos en la ponderación con otros intereses; en cambio, los «principios» y otras exigencias de la ordenación del territorio serían «meros condicionantes de la discrecionalidad en el planeamiento de las instancias subordinadas» (SCHMIDT-ASSMANN, 2004, 23).

Debe precisarse además que si bien la planificación del Land puede afectar a determinados municipios con especial intensidad por causas justificadas, con carácter general debe dejar un margen suficiente para que los municipios puedan tomar sus propias decisiones, en virtud de la autonomía local constitucionalmente garantizada. En consecuencia, las normas vinculantes, es decir, los «fines» deben establecer «condiciones marco» cuyo desarrollo por los municipios no puede consistir en la simple aplicación de la norma al caso concreto. En consecuencia, la relación entre planes territoriales y planes urbanísticos no puede considerarse como meramente jerárquica e imperativa, sino que la cooperación aparece como un elemento necesario (68).

En Derecho italiano, los planes territoriales de coordinación establecen determinados objetivos para la planificación municipal, con la finalidad de coordinar la planificación económica con la territorial (69). En este sentido, la doctrina italiana distingue planes urbanísticos y planes territoriales, caracterizando estos últimos como planes que no tienen una directa función de conformar el territorio, aunque sí establecer criterios que condicionan el planeamiento urbanístico, incorporando «directivas» dirigidas a la Administración planificadora que no tienen efectos directos ni sobre el territorio ni sobre la propiedad. Los planes de directiva producirían relaciones jurídicas de coordinación entre administraciones públicas. Un ejemplo en este sentido sería el «piano territoriale di coordinamento provinciale», cuya función primordial es disciplinar y condicionar el poder de planificación municipal, siendo indispensable para superar los problemas del minifundismo local, lo que lo configura como un «piano di direttive», según la denominación doctrinal, cuyos destinatarios son «entes y administraciones» (art. 20 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, aprobado por Decreto Legislativo núm. 267, de 18 de agosto de 2000). No obstante, pese a la previsión legal de esa categoría de planes puramente territoriales, son más frecuentes los planes referidos a grandes áreas, pero de contenido mixto, comprendiendo «directivas», pero también normas

(68) SCHMIDT-ASSMANN, 2004, 28 y 30.

(69) URBANI y CIVITARESE MATEUCCI, 2010, 61.

que disciplinan directamente el territorio y que son oponibles directamente a los propietarios. Podrían citarse como ejemplos de esta categoría los «planes regionales del paisaje» —«piani regionali paesistici»— o los planes hidrológicos de cuenca —«piani di bacino»- (70).

VII. CONCLUSIONES GENERALES

Como resumen puede señalarse que la configuración de la Directriz Especial de Urbanismo como un instrumento único para todo el territorio aragonés supone un elemento de rigidez que puede dificultar su elaboración.

No obstante, en esa elaboración no se partiría de cero. Las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento de ámbito provincial vigentes en las tres provincias aragonesas fueron elaboradas y aprobadas bajo un régimen, derivado del TRLS de 1976 y, sobre todo, del RPU de 1978, que presenta más similitudes con el de la Directriz del Urbanismo que el que habría existido de haber sido elaboradas durante la vigencia de la LUA de 1999.

En consecuencia, parece lógico partir de las Normas provinciales como mínimo de regulación aplicable en amplias zonas, pormenorizando para zonas concretas regulaciones específicas, especialmente cuando puedan tener carácter vinculante. Ese mínimo de regulación estaría llamado a mantenerse en el tiempo de forma estable, mientras que en las zonas más específicas y problemáticas estarían sujetas a mayores variaciones. Por otra parte, deberían ir añadiéndose paulatinamente nuevas zonas específicas, de las que se desplazaría la regulación común, a medida que fueren detectándose nuevos problemas o madurándose soluciones más adecuadas.

La Directriz de Urbanismo está llamada a tener un protagonismo sobresaliente respecto a los pequeños municipios acogidos al régimen urbanístico simplificado, para los cuales deberán elaborarse las regulaciones tipo. Pero, pese a la parquedad de la Ley 3/2009 en este aspecto, parece lógico hacer el mayor esfuerzo de regulación respecto al suelo no urbanizable, regulación ésta que se extendería sin dificultad a la mayor parte de los municipios de tamaño medio.

La decisión del legislador de configurar la Directriz de Urbanismo como un instrumento mixto de ordenación, a caballo entre lo territorial y lo urbanístico, debería servir para flexibilizar los contenidos de este instrumento de ordenación. En concreto, la naturaleza de plan de ordenación del territorio debería servir para incorporar a la Directriz de Urbanismo contenidos que en la Ley 3/2009 genéricamente se remiten a las «directrices de ordenación del

(70) URBANI y CIVITARESE MATEUCCI, 2010, 62-64 y 227-228.

territorio», tras la oportuna valoración técnica y, eventualmente política, de su conveniencia. Pero, adicionalmente, debería adoptarse en algunas partes de la Directriz de urbanismo la estructura propia de los instrumentos de ordenación del territorio, distinguiéndose entre normas vinculantes e indicativas, pero también incorporando una tercera categoría de normas vinculantes en cuanto a los fines o «directivas», una modalidad largo tiempo consolidada en la legislación italiana, pero que también ha sido incorporada en distintas legislaciones regionales españolas, como la de Castilla y León o la de Andalucía, en este último caso incluso respecto a un instrumento urbanístico supramunicipal, como son las Normativas Directoras.

Aunque se pueda discrepar del diseño y las soluciones normativas concreta de la Directriz de urbanismo, lo cierto es que la práctica urbanística muestra la necesidad de normas o instrumentos de ordenación de carácter supramunicipal. De hecho, puede afirmarse que la práctica ha prevalecido en este punto sobre las previsiones legales, poco precisas durante gran parte de la evolución de la normativa que se inicia con la Ley del Suelo de 1956. No sólo la ordenación subsidiaria, sino también el carácter complementario de las soluciones de ordenación contenidas en las normas supramunicipales proceden en mayor medida de la práctica administrativa que de específicas soluciones legales.

En esa práctica aparecen primero las normas destinadas a encauzar la presión urbanística en determinados ámbitos subprovinciales, generalmente denominados comarcas en la designación del plan o normas subsidiarias, aunque tal denominación no respondiese a ninguna demarcación administrativa existente. Esa «presión» urbanística se derivó fundamentalmente del desarrollo industrial o turístico y sólo en algún caso específico respondió a consideraciones ambientales. Únicamente en un segundo momento se procede a elaborar normativas provinciales destinadas primordialmente a municipios con problemática urbanística escasa.

Frente a lo que había sido la opción que prevaleció en 1976, en el TRLS de 1992 se podía apreciar una considerable potenciación de la figura de las Normas subsidiarias provinciales, lo que marcó una tendencia que se ha mantenido en las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas, no a favor de esa específica figura, pero sí de instrumentos de ordenación supramunicipales más o menos inspirados por su precedente en la legislación estatal.

Las razones de esta opción de los legisladores autonómicos son varias. Es evidente, que debe mantenerse abierta la posibilidad de reaccionar mediante instrumentos supramunicipales a situaciones de fuerte presión urbanística, sea industrial, turística o de otro tipo, como hubo de hacerse en el pasado. En consecuencia, para el caso específico de las figuras previstas en la legislación aragonesa, deberá valorarse si el instrumento idóneo para ello son instrumen-

tos como los «programas de coordinación del planeamiento» o bien debe preverse la posibilidad de introducir reformas en la Directriz de Urbanismo estableciendo una ordenación específica para ámbitos delimitados *ad hoc*, estableciendo reglas vinculantes o susceptibles de ser desplazadas por la ulterior revisión o aprobación de planes generales que respondan adecuadamente a la situación.

En la legislación aragonesa, los contenidos de la Directriz de Urbanismo pueden concebirse como varios planos de ordenación superpuestos: básico, con carácter general, para ámbitos muy amplios o, incluso, para todo el territorio aragonés, lo que comportaría una regulación de mínimos, que se centrara en los usos y protección del suelo no urbanizable, las normas de edificación y la regulación de las zonas de borde; especial, delimitando ámbitos de fuerte presión urbanística, para los que se establecerían criterios de ordenación específicos, que deberían ser vinculantes en gran medida o en su totalidad.

La alternativa a una regulación mínima, inspirada en las Normas provinciales todavía en vigor, podría ser una reforma legislativa en línea con la realizada en Castilla y León por medio de la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, y del Decreto 45/2009, de 9 de julio, que ha reintroducido la posibilidad de reformar o sustituir conforme a procedimientos urbanísticos las hasta entonces sólo subsistentes de modo transitorio Normas subsidiarias provinciales —aunque se prescindiera del ámbito provincial y pasen a denominarse Normas urbanísticas territoriales—, como complemento de las Directrices Subregionales de ordenación del territorio, que han sido elaboradas y aprobadas para entornos sometidos a presión urbanística como son Valladolid, Segovia o Burgos, aunque también para la provincia de Palencia.

El motivo para esa flexibilización es que resulta muy difícil, quizá imposible, ordenar en detalle y con un nivel de vinculación elevado una región extensa como es Aragón.

Siguiendo con el Derecho autonómico comparado, la experiencia andaluza muestra la dificultad de deslindar los campos respectivos de las directrices «subregionales» o «especiales» de ordenación del territorio de los instrumentos urbanísticos de ordenación supramunicipal. Unos y otros son redundantes en gran medida, tanto en sus contenidos como en sus efectos, habiéndose generalizado la escala de normas vinculantes en los municipios carentes de plan general, directrices vinculantes en cuanto a los objetivos y meras recomendaciones, susceptibles de ser incorporadas o ignoradas por el planeamiento municipal, aunque existirá un deber de motivación en este segundo caso.

La opción de contenidos en forma de «directiva», es decir, vinculantes en cuanto a los fines, pero que dejen libertad al planificador —en este caso, urbanístico— en cuanto a los medios, no está prevista expresamente en la

legislación aragonesa, pero podría introducirse en la Directriz de Urbanismo dando a las normas una estructura imperativa adecuada.

A partir de estos datos, parece necesario optar por unos u otros instrumentos. Además, esa opción es fundamentalmente política, pues ambos tipos de instrumentos pueden cubrir adecuadamente los objetivos de ordenación perseguidos. En Andalucía, el carácter polémico de las «Normativas Directoras», que se vieron desde un primer momento como una amenaza para la autonomía local, llevó primero a su pérdida de contenidos durante la tramitación parlamentaria y ha podido ser muy bien la causa principal de su inaplicación en un momento posterior. En Aragón esta opción se plantea entre la Directriz de Urbanismo y los «programas de coordinación del planeamiento municipal».

Sin embargo, parece fundamental la flexibilidad en cuanto a la delimitación de los ámbitos de ordenación, que en algunos casos responderán a la existencia de regiones naturales derivadas de la geografía física, pero en otras ocasiones deberán corresponder a circunstancias fundamentalmente económicas. La heterogeneidad de los ámbitos ordenados por los planes subregionales andaluces es también una muestra de ello.

Por lo demás, hay otras lecciones que pueden obtenerse del régimen de la tradicional figura de las «Normas subsidiarias y complementarias». En el Derecho supletorio estatal, las Normas subsidiarias provinciales tenían una clara función de «instrumento marco o tipo» destinado a encauzar la elaboración de los planes municipales. Esto se hacía de dos modos:

Primero, incluyendo soluciones que pudiesen servir de modelo en la elaboración del planeamiento municipal.

Segundo, funcionando como *parámetro de validez* a la hora de la evaluación y aprobación definitiva de los planes. En la regulación del RPU de 1978 esta función aparecía claramente reflejada respecto de las normas subsidiarias de ámbito municipal, pero no respecto a los planes generales, cuya posición jerárquica era superior. Sin embargo, esa función de parámetro de validez aparece explícita o implícitamente recogida tanto en los ordenamientos autonómicos en los que el instrumento de ordenación tiene naturaleza de plan de ordenación del territorio, como puede ser el caso de Castilla y León, como en aquellos ordenamientos en que la naturaleza del instrumento más general es puramente urbanística, como sería el caso de las «normativas directoras» en Andalucía. En los ordenamientos autonómicos la tendencia iniciada en el RPU se lleva a su consecuencia lógica, puesto que todo el planeamiento general se condiciona a ese parámetro de validez.

En el ordenamiento urbanístico estatal el desplazamiento de las Normas subsidiarias no se producía únicamente por la aprobación de un plan general, sino también de un proyecto de delimitación del suelo urbano y unas orde-

nanzas urbanísticas. Aunque en la Ley 3/2009 se prevea la posibilidad de aprobar planes generales sumamente simplificados en determinados casos, debería tenerse en cuenta la posibilidad de modular en determinados casos algunos contenidos de la Directriz de Urbanismo, previendo la posibilidad de ser desplazadas por la aprobación de ordenanzas urbanísticas.

También pueden obtenerse lecciones del examen histórico en cuanto a los contenidos más característicos de la ordenación supramunicipal. La ordenación pormenorizada del suelo no urbanizable ha sido históricamente una de las funciones primordiales de los instrumentos supramunicipales de ordenación urbanística, lo que se ha mantenido en los ordenamientos autonómicos. En el Derecho autonómico comparado este elemento está siempre presente e incluso se ve reforzado con referencia expresa a criterios como la sostenibilidad o la protección del medio ambiente.

El estudio sistemático de la Ley 3/2009 también permite obtener conclusiones. El marco normativo subsidiario contenido en la Directriz de Urbanismo se aplicará en los municipios que carezcan de plan general (art. 82.1, c), en los que los contenidos subsidiarios de la directriz de urbanismo serán vinculantes o de aplicación imperativa, «salvo que específicamente se establezca lo contrario» (art. 85.2, c), en la propia directriz. Es decir, que ante la ausencia de plan general, las previsiones de la directriz ocuparán su lugar en el sistema de fuentes del ordenamiento urbanístico, siendo aplicables con en los mismos términos —con idéntica imperatividad y con las mismas limitaciones— que las previsiones de un plan general. No tendría sentido que en los casos de falta de vinculación previstos en la directriz fuese el aplicador, a la hora de resolver solicitudes particulares, el que decidiese discrecionalmente si aplicar o no la directriz, ni podría ésta prever tal posibilidad sin contradecir la propia Ley 3/2009, en la que no sólo se establecer el obligatorio cumplimiento de «planes, normas y ordenanzas urbanísticos» (art. 72.1), sino que se prohíben expresamente las excepciones o dispensas (art. 72.2) en forma de «reservas de dispensación», que se consideran nulas. En consecuencia, lo único que podrá establecerse en la Directriz de Urbanismo es su desplazamiento, en determinados contenidos, por instrumentos de ordenación distintos del plan general, como podrían ser unas ordenanzas urbanísticas municipales.

La Directriz de urbanismo tiene sus limitaciones, incluso respecto a los pequeños municipios sin plan general. Entre los contenidos de la Directriz previstos en el art. 84 está «el establecimiento de soluciones-tipo para (...) la determinación de la clasificación del suelo y de sus categorías». No obstante hay una prohibición expresa de que mediante la directriz se clasifiquen o califiquen terrenos (art. 82.2). En consecuencia, parece que será necesario al menos un plan general simplificado, incluso limitado a la parte gráfica, para materializar esa clasificación.

VIII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AYALA GONZÁLEZ, Rafael, GAVILÁN RUEDA, Ana y SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (2005): «Instrumentos de ordenación territorial en Castilla y León», en E. SÁNCHEZ GOYANES, *Derecho urbanístico de Castilla y León*, Madrid, La Ley-El Consultor, pp. 99-144.
- BAÑO LEÓN, José María (1990): «El procedimiento de urgencia para la aprobación de las normas subsidiarias y su control por los Tribunales», en *Poder Judicial* núm. 20, pp. 15-22
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (2009): «Las normativas directoras para la ordenación urbanística», conferencia pronunciada en el *Curso de Expertos en Urbanismo y Ordenación del Territorio*, el 14 de enero de 2009 (se cita *pro manuscripto*).
- GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel y BARTOLOMÉ NAVARRO, José Luis (2003): «El planeamiento urbanístico», en Fernando LÓPEZ RAMÓN (dir.), *Estudio sistemático de la Ley urbanística de Aragón*, Zaragoza, Cortes de Aragón, pp. 167-246.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2005): «Las comarcas», en el vol. col. *La intermunicipalidad en España*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, pp. 71-92.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas.
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando (2001a): «Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal: de su surgimiento y auge a su decadencia y crisis en la actualidad», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 185, pp. 45-82.
- (2001b): *Las normas subsidiarias de planeamiento municipal: regulación, problemática y régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (2004): «La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía: fin de la provisionalidad del régimen urbanístico andaluz», en *Cuadernos de Gestión Pública Local 2004*, consultado por su edición electrónica en http://www.isel.org/cuadernos_2004/articulos/gutierrez_v.htm.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2009): *Introducción al Derecho urbanístico*, Madrid, Marcial Pons (tercera edición).
- MARTÍNEZ GARCÍA, Silvestre y PAREJO ALFONSO, Luciano (2003): «El proyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía» en *Mediterráneo Económico* núm. 3, dedicado a *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, pp. 289-304.

- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2001): «Prólogo» a GARCÍA-MORENO, *Las normas subsidiarias de planeamiento municipal: regulación, problemática y régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, pp. 9-17.
- NÚÑEZ MAROTO, Herminio (1978): «De las normas subsidiarias del planeamiento municipal con ámbito provincial», en *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 60, pp. 111-122.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1979): *La ordenación urbanística. El periodo 1956-1975*, Madrid, Montecorvo.
- PORTO REY, Enrique (2004): «Algunas técnicas e instituciones urbanísticas innovadoras no recogidas en las leyes urbanísticas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 207, pp. 11-66.
- PORTO REY, Enrique y ORTEGA GARCÍA, Ángel (1975): *Las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento como instrumento de ordenación urbana*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de Ministerio de la Vivienda.
- RODRÍGUEZ MORO, Nemesio (1977): «Las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento solo son de aplicación si no existe plan de urbanismo o para llenar lagunas del mismo», en *Revista de Estudios de la Vida Local* núm. 195, pp. 637-646.
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio (2000): «La Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León: aspectos generales e instrumentos», en E. SÁNCHEZ GOYANES (dir.), *Derecho urbanísticos de Castilla y León*, Junta de Castilla y León-El Consultor, pp. 73-150.
- SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard (2004): «Elementos estructurales y niveles de la planificación en el derecho alemán (con especial referencia al «sistema de planeamiento territorial»)», *Revista Aranzadi de Derecho ambiental* núm. 6, pp. 15-30.
- TEJEDOR BIELSA, Julio (2010): «La Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón. Renovación de la tradición urbanística española» en *Revista de Urbanismo y Edificación* núm. 21, pp. 63-104.
- URBANI, Paolo y CIVITARESE MATEUCCI, Stefano (2010): *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Turín, Giappichelli.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos (1998): «El planeamiento urbanístico», en PAREJO ALFONSO, Luciano (dir.), *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Instituto Pascual Madoz-Marcial Pons, pp. 219-242.