

- GÓMEZ GONZÁLEZ, José Manuel: *Collserola: un parc metropolità a l'abast*, Quaderns de Serveis Socials, núm. 10, Diputació de Barcelona, Barcelona, 1995, pp. 119-125.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio: *Régimen urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable*, Ed. Montecorvo, S.A., Madrid, 1990, 367 pp.
- LIBERTINI, Mario: *La legge regionale siciliana sui parchi e le riserve naturali*, Ed. Giuffrè, Milano, 1995, 106 pp.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia, Colegio de España, 1980, 436 pp.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Introducción al régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, en «Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos», Ed. Kronos, Zaragoza, 1995, pp. 11-41.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *Fuentes del régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, en «Ponencias y comunicaciones al II Simposium sobre espacios naturales en áreas metropolitanas y periurbanas», Ed. PMPC/Diputació de Barcelona, Barcelona, 1996, pp. 69-80.
- PALUZIE I MIR, Lluís: *Los espacios naturales protegibles*, Ed. Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 1990, 231 pp.
- PAREJA I LOZANO, Carles: *Régimen del Suelo no Urbanizable*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1990, pp. 150 y ss.
- PAREJA I LOZANO, Carles: *Els espais naturals*, Ponencias del Seminario de Derecho Local. Curso 93-94, Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1995, pp. 231-253.
- PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso: *Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos*, «Revista Andaluza de Administración Pública», número 16, 1993, pp. 79-116.
- SERRANI, Donatello: *Parchi naturali e regioni ordinarie*, Ed. Giuffrè, Milano, 1976, 231 pp.
- TORNOS MAS, Joaquín: *Las ciudades metropolitanas. El caso de Barcelona. (Nacimiento, desarrollo, muerte y resurrección del Área Metropolitana de Barcelona)*, «Revista Aragonesa de Administración Pública», núm. 3, 1993, pp. 11-25.

EL NUEVO P.G.O.U. DE JACA

JOSÉ LUIS BARTOLOMÉ NAVARRO

SUMARIO: — I. ANTECEDENTES. — II. LA TRAMITACIÓN. — III. EL CONTENIDO: 1. La Memoria de Ordenación y Estudio Económico-Financiero; 2. El territorio y los asentamientos urbanos; 3. La ordenación de la ciudad; 4. Las innovaciones normativas.

I.- ANTECEDENTES

El nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Jaca, aprobado con carácter definitivo por acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca en su sesión de fecha 25 de Abril de 1996, es el tercer Plan General que se aprueba en el municipio desde la promulgación de la Ley del Suelo de 1956.

Con anterioridad a la aparición de dicha Ley —«el suceso más importante en toda la historia del Derecho urbanístico Español» (1)— la ciudad de Jaca se había desarrollado en la etapa moderna mediante el modelo de «Ensanche», concepto que comprende no sólo un modelo determinado de crecimiento en cuanto a la morfología urbana sino un sistema legal que reguló el crecimiento de numerosas ciudades durante la primera mitad de nuestro siglo.

Durante toda su evolución histórica y debido a su carácter de plaza fuerte militar, la ciudad había visto constreñido su crecimiento urbano al interior del recinto amurallado, el cual a principios del presente siglo, había sido colmatado en su práctica totalidad (2). En una situación similar se encontraban numerosas ciudades cuya previsión de evolución y crecimiento se reguló a través de las llamadas Leyes de Ensanche.

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO, *Lecciones de Derecho Urbanístico* (p. 95), Editorial Civitas, Madrid, 1981.

(2) Una excelente aproximación a la formación y evolución del núcleo urbano de Jaca puede verse en Ramón BELTRÁN ABADÍA, *La Forma de la Ciudad*, Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, Zaragoza 1992, así como en la documentación informativa del Plan Especial, de Conservación y Mejora del Casco Histórico de Jaca, Ayuntamiento de Jaca, 1994.

El sistema legal del Ensanche —tras las Leyes de 29 de Junio 1864 y de 22 de Diciembre de 1876— encuentra su expresión definitiva en la Ley de 26 de Julio de 1892 que regula los Ensanches de Madrid y Barcelona y que facultaba al Gobierno para aplicar sus disposiciones «a las poblaciones que se encuentren en circunstancias análogas a Madrid y Barcelona», facultad de la que hizo un uso sistemático y que terminó haciendo de la ley la normativa común de los ensanches (3).

En 1914 se extiende a Jaca la aplicación de dicha Ley y, en su virtud, se procede en 1917 a la redacción del Plan de Alienaciones y Ensanche por Francisco Lamolla que sería definitivamente aprobado por el Ministerio de Gobernación en 1922. El derribo de las murallas y el inicio de la construcción de los Ensanches —primero el poniente y luego el norte— marcarían la evolución urbana de la ciudad con arreglo al Plan Lamolla y a las modificaciones sustanciales del mismo redactadas por Lorenzo Monclús en 1944 y 1952.

La aprobación de un Plan siempre es un hito significativo en la evolución de una ciudad y refleja los condicionantes socioeconómicos de su época. Lo fue el Plan de 1917 que diseña el planteamiento de una ciudad moderna que planifica su expansión con criterios totalmente innovadores y rupturistas con la tradición urbana heredada.

Lo fueron las modificaciones de 1944 y 1952 que consolidaron el modelo morfológico de ensanche continuo para el crecimiento urbano y lo fue también el Plan General de 1974 que plantea ya un modelo y una filosofía de ciudad que permanece hasta nuestros días basada en la oferta de servicios, fundamentalmente turísticos, y la actividad inmobiliaria.

El Plan General de 1974, siguiendo la tónica y el modelo de todos los Planes de la época, es marcadamente expansionista en la formación de la ciudad y más orientado a definir las pautas del nuevo crecimiento urbano que a resolver los problemas de la ciudad existentes. El objetivo-previsión de techo poblacional en que se fundamenta —74.000 habitantes— es ambicioso y ciertamente inalcanzable. El modelo del Plan, propio del momento, se basa en dividir el suelo de la ciudad existente y el asignado al crecimiento futuro en grandes áreas o polígonos a las

(3) Sobre la génesis, contenido y alcance del sistema de las leyes de Ensanche pueden consultarse los recientes trabajos de Martín BASSOLS COMA: *Los inicios del derecho urbanístico en el periodo del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876)*; *el ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico* y *El derecho urbanístico de la Restauración a la II República (1876-1936): crisis de los Ensanches y las dificultades para alumbrar un nuevo modelo jurídico-urbanístico*, en «Ciudad y Territorio» Estudios Territoriales n.º 107-108, 1996. Ministerio de Fomento. Asimismo en GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO, Capítulo II, op. cit.

que se asignan unos tipos de edificación en consonancia con la moda de las manzanas abiertas y los bloques aislados, unas intensidades altas en edificabilidad y densidad y un conjunto de usos, divididos en rígidas zonificaciones, cuya ordenación pormenorizada se deriva a planeamiento de posterior desarrollo.

El cuerpo orgánico del Plan se sustenta en el esquema de la Red Arterial, auténtica vertebración de la futura ciudad. En este sentido el Plan General de Jaca no se aparta en su técnica y filosofía de sus homólogos de Zaragoza —1968— o Huesca —1978—.

La experiencia acumulada en los Planes Generales de esta «generación», la Ley de Reforma del 75 y la entrada en vigor del nuevo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, y el cambio político que supone la elección de los primeros Ayuntamientos democráticos son factores que van a poner en marcha unos nuevos planteamientos urbanísticos que quedarán plasmados en los Planes Generales que empiezan a redactarse a partir de 1978.

A finales de 1980 el Ayuntamiento fija mediante acuerdo dieciocho criterios que deberán servir para la redacción de un nuevo Plan General y que se encaminaban sobre todo a alcanzar una agilidad en la gestión urbanística, un incremento de los espacios libres y de equipamientos generales, la formación de un patrimonio municipal de suelo y una reducción de los volúmenes y alturas permitidas hasta el momento.

La redacción y aprobación del nuevo Plan General —aprobado inicialmente en 1984 y definitivamente en 1986— fue de alguna manera una derivación y corrección del Plan del 74. Al margen del hecho de su elaboración por el mismo equipo redactor, dirigido por el arquitecto catalán José M.^a Romaní, la impronta del Plan del 74 era tan marcada que el esquema orgánico y estructural no se separó tan apenas del fijado anteriormente aunque se profundizó con mucho más detalle en la regulación del suelo urbano —tanto en sus aspectos de trama morfológicos como en las ordenanzas y aspectos tipológicos— así como en el campo de la gestión urbanística del Plan incorporando la mayoría de las nuevas técnicas de la Ley del 76. Por último, se tomó en consideración a la totalidad del término municipal con sus más de 40.000 hectáreas y sus 32 núcleos urbanos habitados mediante una regulación exhaustiva del suelo no urbanizable y unos Proyectos de Delimitación de suelo urbano que se incorporaron a la documentación relativa a la ciudad de Jaca y que conformarán un Plan unitario y global de la totalidad del término municipal.

El Plan del 86 iba a hacer frente a la mayor actividad inmobiliaria acaecida en Jaca en su historia como consecuencia del llamado «boom» inmobiliario vivido por el país en los últimos años de los 80 y prime-

ros noventa. El censo de viviendas de la ciudad se duplica de las 5.811 existentes en 1985 a las 10.101 de 1991. Toda esta «construcción» de ciudad y de parque residencial se realiza conforme a las previsiones del Plan del 86 y se traduce durante esos años en una febril actividad económica a la que tampoco se sustrae el sector público local a través de una fuerte presencia inversora en obras y en dotación de servicios. Si el objetivo por naturaleza de un Plan es prever y anticipar la evolución de la actividad futura regulando su dinámica de manera más o menos indicativa, hay que reconocer que el P.G.O.U. respondía a dicha exigencia y sin necesidad de Modificaciones —las habidas fueron ciertamente puntuales— acabó absorbiendo el enorme impulso de la actividad constructora regulándolo como sector básico de la economía jacetana. Detrás de ello había una firme voluntad, expresada políticamente, de apostar por una dinámica expansiva de crecimiento que mantuviera una tasa alta de actividad en la construcción y los servicios —con un efecto difusor y expansivo hacia toda la Comarca— y, al mismo tiempo, facilitase los volúmenes de financiación que el sector público local necesitaba para nutrir y mantener su dinámica de intervención y presencia en muchos campos y actividades que —quitando las ya exigentes por naturaleza de una ciudad en tan rápido crecimiento— se extendían a ramas de actividad que en otras circunstancias corresponderían a la iniciativa privada o, incluso, a otras Administraciones.

Las consecuencias de este boom inmobiliario-financiero trastocaron por completo la realidad urbana de la ciudad y su estructura económica y constituyen el mayor impulso de la demanda agregada acaecido en la historia económica reciente de Jaca.

El balance de esta época, desde 1985 a 1992, arroja un crecimiento acumulativo anual del Valor Añadido Bruto comarcal del 3,69%. El más alto de toda la provincia de Huesca y uno de los más altos de todo Aragón. En cuanto al incremento de la Renta Disponible la tasa acumulativa media anual se sitúa para este período en un 3,99%, la más alta de todas las Comarcas Aragonesas (4).

Estas cifras deben incluso tomarse a la baja respecto a la incidencia real del fenómeno puesto que, como explica NAREDO (5), el auge de las variables «contables»: producción, consumo, rentas que refleja la contabilidad macroeconómica tradicional no refleja el fenómeno de la «revalorización patrimonial» y de todas las plusvalías e ingresos atípi-

(4) Estructura Territorial de la Economía Aragonesa. Año 1992, Renta Comarcal. Instituto Aragonés de Estadística 1995.

(5) J.M. NAREDO: *La burbuja inmobiliaria-financiera en la coyuntura económica reciente*, S.XXI, Madrid, 1996.

cos generados por la misma y que, incrementando notablemente el consumo, el ahorro y la inversión de las unidades familiares, no tienen su reflejo estadístico (6). Este espejismo de bonanza y euforia proporcionado por la «burbuja» inmobiliaria tiene evidentemente su parte negativa: «la simple revalorización de activos reales o financieros preexistentes no trae la riqueza de una país, sino la de sus propietarios frente al resto de la población. Y el auge de los ingresos obtenidos en el curso de un proceso especulativo es, por fuerza, efímero si no encuentra apoyo en la economía real. El problema estriba en que la especulación detrae recursos de la producción al prometer ganancias más fáciles y cuantiosas, lo que sería muy a tener en cuenta al razonar sobre un territorio concreto (7)».

El declive de la «burbuja» y la aparición de una conciencia crítica bastante generalizada hacia el modelo seguido se conjugaron para provocar la decisión de proceder a una revisión del Plan General y a una adaptación del mismo al nuevo marco normativo que suponía el nuevo Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo, aprobadas por Decreto 141/1995, de 23 de mayo.

II.- LA TRAMITACIÓN

Uno de los rasgos más sobresalientes del procedimiento de redacción y aprobación del nuevo Plan General de Ordenación Urbana de Jaca ha sido sin duda la celeridad del mismo. Es conocido que una de las críticas que con mayor frecuencia se lanza contra la práctica urbanística del planeamiento urbano radica en la lentitud y alargamiento de los trámites de redacción y aprobación de los planes (8). Ello acentúa la percepción de rigidez que se tiene del sistema y lleva incluso a la puesta en cuestión del mismo desde las corrientes «desreguladoras» tan en

(6) NAREDO calcula que en los años de auge inmobiliario los ingresos extraordinarios derivados de las transacciones económicas representan el 20 % del Valor Añadido de la región de Madrid y en torno al 10-12 % de la Renta Nacional.

(7) Un análisis económico de estos efectos en el caso concreto de Jaca es objeto de un trabajo propio: «La burbuja inmobiliaria en Jaca 1985-1995», que espero pronto pueda ver la luz.

(8) Las recomendaciones del avance normativo núms. 2, 11, 17, 18, 19, 20, 22 aprobadas el 12 de diciembre de 1994 por la «Comisión de expertos sobre urbanismo» nombrada por el Gobierno en el «Documento de Salamanca» inciden en tal sentido. Ver documento publicado en «Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales», n.º 103, 1995, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

moda en nuestros días. Como la mejor manera de defender la validez de un proceso es demostrar en la realidad su operatividad ahí está como muestra la tramitación de un Plan General, en el que sin menoscabar el rigor de las propuestas y del contenido, ni tampoco las garantías procedimentales, —entre las que se incluyen los mecanismos de información y participación ciudadana—; se ha conseguido en poco más de un año su aprobación definitiva. El mérito, si cabe, es aun mayor si tenemos en cuenta que durante el período de tramitación se han producido unas elecciones locales y una renovación del Consistorio.

El proceso de redacción y aprobación del documento siguió el siguiente calendario:

- Aprobación del Avance de criterios y objetivos: Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 10 de Febrero de 1995.
- Aprobación inicial: Acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 25 de octubre de 1995.
- Período de información pública: 31 de octubre de 1995 al 31 de enero de 1996. Dos meses más uno de prórroga.
- Resolución de Alegaciones y Aprobación provisional: Acuerdo de Ayuntamiento Pleno de fecha 18 de marzo de 1996.
- Aprobación definitiva: Acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del territorio de Huesca de 25 de Abril de 1996.

El documento de Avance conteniendo los criterios y objetivos de la Adaptación-Revisión del nuevo PGOU de Jaca tuvo una larga elaboración y debate en el seno de la Comisión Informativa de Urbanismo, Obras, Servicios y Medio Ambiente del Ayuntamiento. El documento tuvo varias versiones y su redacción se hizo desde los servicios técnicos municipales. Incorporaba un balance de la ejecución del Plan del 86, un esquema de las determinaciones de la nueva Ley del Suelo que resultaban de aplicación y una serie de criterios y objetivos que acotaban el contenido de la revisión y que debían ser los referentes del equipo redactor. El trabajo de redacción del nuevo Plan, una vez aprobado el Avance y fijados esos criterios u objetivos, se contrató mediante concurso público con un equipo técnico exterior al Ayuntamiento con arreglo a un pliego de condiciones exigente, a decir verdad, en cuanto a las condiciones técnicas, temporales y económicas del trabajo. La discusión del Avance dejó claros cuáles eran los límites, el alcance, y también la urgencia, de la revisión del Plan. Existía una coincidencia general en la crítica hacia el modelo de crecimiento que había sustentado el antiguo Plan y por tanto una conciencia unánime sobre la necesidad de su sustitución y los nuevos criterios básicos a adoptar.

En este contexto la formulación y aprobación del nuevo Plan era una necesidad estratégica de primera orden en una ciudad como Jaca

que debe en todo momento ofertar un marco de regulación urbanística estable, en cuanto a la certidumbre y seguridad que debe ofrecer a los agentes intervinientes, y de proyección económica, habida cuenta de la importancia que en la estructura productiva de la ciudad tiene dicho sector. Para evitar la imagen tanto de paralización administrativa como de desregulación o incertidumbre se evitó la adopción de la suspensión cautelar de licencias así como la elaboración de las clásicas fases de información y diagnóstico intensivas en gasto de tiempo y esfuerzo y que rara vez suelen arrojar conclusiones distintas a las ya sabidas de antemano por los agentes intervinientes —eso cuando la acumulación de datos y diagnósticos, la mayoría de las veces contradictorios, no agotan ya por sí solos el esfuerzo planificador, el estado que aquel profesor definía como «a la parálisis por el análisis»—.

El relevo habido en la Corporación municipal con motivo de las elecciones locales celebradas en mayor de 1995 supuso un impulso definitivo a los trabajos de redacción culminados en septiembre de 1995. El 25 de octubre de 1995 el Pleno del Ayuntamiento aprobó con carácter inicial el nuevo Plan General y abrió un período de dos meses de información pública que sería prorrogado en un mes mas hasta el 31 de enero de 1996.

Durante este período se produjeron explicaciones y debates públicos sobre el contenido del Plan; mención especial merecen dos reuniones convocadas en el Palacio de Congresos —donde se instaló una exposición permanente de los trabajos— abiertas a todos los ciudadanos que contaron con una asistencia que superó todas las previsiones. La prensa y la radio locales difundieron los contenidos de los documentos más importantes del Plan y las consultas se sucedieron en las oficinas de urbanismo municipales.

Quien esté familiarizado con la práctica del planeamiento urbanístico compartirá la experiencia de haber comprobado cómo en los ámbitos reducidos la información pública de un plan trasciende a la ciudadanía con mayor fuerza y novedad que en el caso de las grandes urbes. Sin embargo, la participación a través de las alegaciones se ve copada en un alto porcentaje, en uno u otro caso, por los agentes privados que pretenden o bien defender posiciones adquiridas en los anteriores planeamientos o bien modificar en su favor a través de mecanismos de clasificación, calificación y gestión sus posiciones de partida.

Si en la fase de redacción y aprobación inicial el Plan es el todo estructurado y estructurante de su ámbito, en la fase de alegaciones y aprobación provisional el Plan pasa a ser el difícil componedor de intereses contrapuestos —personales, sectoriales o gremiales—. Es habitual reconocer que en la tramitación de los planes se van dejando paulatina-

mente por el camino las innovaciones o mejoras más llamativas que el político impulsor o el técnico redactor decidieron en un principio y que la lógica de los agentes que intervienen en el mercado urbanístico van cobrándose como tributos del proceso de transacción en el que acaban convirtiéndose los periodos de información pública. Por ello resulta un ejercicio ilustrativo comprobar la procedencia y contenido de las alegaciones para calibrar el carácter continuísta o transformador del nuevo Plan debatido.

En el caso de Jaca se presentaron un total de 107 alegaciones que fueron informadas y debatidas convenientemente. La mayoría de ellas defendían, de manera más o menos expresa, dependiendo de su procedencia, nuevas clasificaciones de suelo, incrementos de los parámetros de edificabilidad y densidad, y reducción de las cesiones públicas. Nada nuevo en definitiva. El Ayuntamiento mantuvo las determinaciones sustanciales del nuevo Plan en cuanto a la clasificación de suelo prevista, a las infraestructuras diseñadas, los aprovechamientos otorgados y los deberes y cargas señalados en función de la legislación aplicable y, decidido como estaba a aprobar el nuevo Plan, instó de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca la celeridad en la aprobación definitiva. El proceso de coordinación con la Comisión Provincial eliminó en esta ocasión las discrepancias que a veces surgen entre los ejercicios competenciales de una y otra Administración y en un meritorio esfuerzo por parte también de la D.G.A. se procedió en una Comisión extraordinaria celebrada en Jaca el 25 de abril de 1996 a aprobar con carácter definitivo el nuevo Plan General de Ordenación Urbana.

Quedaron pendientes la adaptación de la regulación del Suelo No Urbanizable a las determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial del Pirineo y la elaboración del Texto refundido de toda la documentación del Plan que incorporase las modificaciones resultantes de los acuerdos de resolución de alegaciones, aprobación provisional y aprobación definitiva.

III.- EL CONTENIDO

1.- La Memoria de Ordenación y Estudio Económico-Financiero

Lejos de plantearse como documentos anexos más o menos justificadores de las decisiones adoptadas, la Memoria y el Estudio Económico del Plan contienen una sencilla pero rigurosa reflexión sobre el alcance y los límites del propio planeamiento.

En el caso del Estudio Económico Financiero esta reflexión contiene un diagnóstico completo del estado no sólo de la Hacienda Local sino de toda la dinámica económico-inmobiliaria que caracteriza a la ciudad donde la importancia y presencia del sector público local jacetano excede con mucho a su propia competencia hacendística. En este contexto el Estudio Económico-Financiero dibuja un conjunto de escenarios y simulaciones de cuya realización derivarán distintas evoluciones de las propias previsiones del Plan. En el caso de Jaca el proceso de formación de ciudad no depende de una demanda endógena, ciertamente débil, sino de un conjunto de factores externos estrechamente ligados a la evolución de las macromagnitudes económicas del país. El escenario, y por tanto el Plan, debe ser abierto y flexible, pero debe contener los mecanismos de orden financiero que ayuden, desde el sector público local, a intentar estabilizar los ciclos coyunturales. «Es absolutamente necesario separar ambos fenómenos de este análisis: la estabilidad del funcionamiento normal de la ciudad y la conclusión de la producción inmobiliaria de la última década. Parece llegado el momento de preguntarse si estamos en el final de una etapa —crecimiento— y en el conocimiento de otra —mantenimiento y calidad— e interrogarse sobre la sostenibilidad y legitimación del modelo en el contexto territorial».

«En este contexto —concluye el EEF— se considera conveniente que los ciudadanos permanentes no carguen con excesivos costes adicionales derivados de la capitalidad comarcal. Y, yendo más lejos aún, probablemente tampoco deben internalizar el saldo coste-beneficio de la apropiación urbana del territorio pirenaico central».

2.- El territorio y los asentamientos urbanos

El término municipal de Jaca abarca más de 40.000 hectáreas y un conjunto de 32 núcleos urbanos habitados. Un territorio extenso y complejo que configura por sí solo una subcomarca del espacio pirenaico. A este continuo espacial hay que añadir además el enclave territorial del Valle de Astún, que con sus 900 hectáreas fronterizas a la muga francesa alberga en la actualidad una estación invernal de deportes. Al analizar este territorio nos encontramos con que sólo tiene en común su pertenencia a una demarcación administrativa única: el municipio de Jaca y que la política territorial, de la que el planeamiento urbanístico forma parte importante a nivel instrumental, no puede plantearse de igual manera para la ciudad de Jaca, para la estación de esquí de Astún o para los núcleos del entorno de Oroel.

Una de las determinaciones del Avance fue establecer el nivel de planificación al que debía descender en cada una de estas realidades te-

territoriales el nuevo Plan General. Era evidente que la ciudad de Jaca era el objeto y contenido principal del Plan en toda su extensión e integridad. Asimismo y siguiendo la técnica precursora en su género del Plan del 84 la totalidad del suelo no urbanizable y de sus núcleos urbanos debía ser contemplada al mayor detalle posible en cuanto a su regulación con un sólo límite: los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (PDSU) de los 32 núcleos rurales que se incorporarían —con un mejor soporte cartográfico a escala 1/1000— tal cual fueron redactados en el antiguo Plan a fin de evitar la apertura de un procedimiento generalizado —aun así solicitado por varios alegantes en el período de información pública— de discusión sobre nuevas ampliaciones de suelo. Lo cierto es que esta medida, en contra de lo que pueda parecer, garantizaba la potencialidad como activo territorial que supone la existencia de este sistema disperso de asentamiento urbano de unos núcleos que conservan en su gran mayoría todavía los valores morfológicos y tipológicos del poblamiento pirenaico. En estos casos el sistema de planeamiento se verá desarrollado a través de una serie de Normas Complementarias del P.G.O.U. que tratarán singularmente a cada núcleo urbano en su problemática y potencialidad.

Su redacción y tramitación al margen del P.G.O.U. (9) permite abordar sosegadamente la reflexión singularizada de cada uno al margen de la discusión habida sobre el núcleo urbano jacetano.

Una normativa urbanística especial, al modo de las ordenanzas constructivas tradicionales que fueron el embrión del urbanismo moderno, exigente y respetuosa —al menos eso creemos— con el legado cultural de esas formas y funciones tradicionales de los núcleos rurales pirenaicos regulan cualquier intervención de rehabilitación o nueva construcción que se proyecte (10).

En cuanto al Suelo No Urbanizable el Plan ha recogido una pormenorizada calificación en unidades territoriales homogéneas, reflejada en una planimetría a escala 1/5.000, que permite garantizar el régimen jurídico de protección y usos para todo el término municipal. Las zonas

(9) En estos años transcurridos se redactó y se encuentra aprobada definitivamente la del núcleo de Abay y están redactándose las de los núcleos de Ipás, Villanovilla, Badaguás, Navasa y Botaya.

(10) Sin duda el futuro de un turismo de calidad, no masificado, pasa por la revalorización de los asentamientos urbanos dispersos que conforman la red de núcleos rurales de todo el término municipal de Jaca, que por sí solo, constituye una verdadera subcomarca desde la Reserva de Caza del valle de la Garcipollera hasta el macizo de San Juan de la Peña y Monte Oroel abarcando todo el campo de Jaca y la Bales Ancha y Estrecha. Treinta y dos núcleos Urbanos diseminados en un amplio y valioso espacio.

delimitadas, en una escala de menor a mayor protección fueron las siguientes:

— Suelo No Urbanizable Común: Zona 11 «Campo de Jaca» y Zona 12. «Entornos de Osia-Botaya y Bernues».

— Suelo No Urbanizable de Especial Protección agrícola: Zona 2 «Área de Ara, Abena y Binué».

— Suelo No Urbanizable de Especial Protección Paisajística-Recreativa: Zona 3 «Valle de Astún» donde resulta obligada la redacción de un Plan Especial de ordenación de usos.

— Suelo No Urbanizable de Especial Protección Ambiental: Zona 4.1 «Montes y sierras meridionales» y 4.2. «Cerros del Campo de Jaca», localiza diversos espacios de monte y sierras donde, sin alcanzar la calidad de los espacios de especial protección paisajística existen valores naturales y ambientales de interés.

— Suelo No Urbanizable de Especial Protección Agrícola-Paisajística: Zona 5.1 «Vegas de los ríos Aragón, Gas, Estarrún y Lubierre» y Zona 5.2. «Vega del río Ijuez», el objetivo es preservar la elevada calidad paisajística de los fondos de valle junto a la conservación de sus usos agrícolas, principalmente de regadío.

— Suelo No Urbanizable de Especial Protección paisajística: Zona 6.1 «Valle de la Garcipollera», Zona 6.2. «Sierra de Baraguás e Ipás, y montes de Grosín»; Zona 6.3 «Monte de Rapián», Zona 6.4 «Los Capitiellos», Zona 6.5 «Cornisas de los ríos Aragón y Gas», tipo de protección establecido para espacios de elevada calidad ambiental valorados desde dos perspectivas: la protección de los valores propios de la unidad, naturales, culturales, económicos, desde la óptica de la integración y el equilibrio; y por otro lado la protección que permita mantener una percepción natural del entorno, más de tipo visual, tanto desde el interior del área como desde el exterior. Con carácter general se prohíbe cualquier tipo de construcción.

— Suelo No Urbanizable de Especial Protección Ecológico-Paisajística: Zona 7 «Macizo de San Juan de la Peña y Oroel». Construye el primer y más estricto grado de protección en el área que contiene los valores naturales y monumentales de mayor interés del municipio. El área delimitada por el Plan coincide con la propuesta en su día para la declaración de Parque Natural —se llegó a presentar un Proyecto de Ley en tal sentido que finalmente no se tramitó—. El Ayuntamiento se ha adelantado a fijar un régimen de protección que a buen seguro no tardará en llegar de manera legal y que supondrá la redacción y aprobación del correspondiente PORN.

— La regulación del Suelo No Urbanizable se completa con la identificación de todo el sistema viario existente: Carreteras, Caminos con y sin asfaltar, Vías pecuarias o Cabañeras y Senderos de interés; así como la de todo un sistema de elementos de interés; puentes y acueductos, ermitas, bienes protegidos, etc. diseminados por el término.

Por último merece destacarse la catalogación, descripción y establecimiento de un régimen especial de protección, a la espera asimismo de la normativa de rango legal que lo establezca en Aragón, para el Camino de Santiago, auténtico Sistema General de carácter cultural y paisajístico.

Mención aparte merece la exhaustiva catalogación realizada de todas las parcelaciones y construcciones ilegales efectuadas en el término municipal. El inventario realizado (que constituye el Tomo VII de la documentación del PGOU) recoge hasta 104 construcciones ilegales en suelo no urbanizable con su ficha y descripción individualizada y sobre las que se proponen distintas medidas de disciplina urbanística.

3.- La ordenación de la ciudad

Después de dos Planes Generales y de un proceso de producción inmobiliario como el vivido en la última década la estructura general y orgánica de la ciudad no podía admitir cambios sustanciales dentro de un suelo urbano muy consolidado y ya reformado y urbanizado en aquellos pequeños vacíos urbanos que todavía quedaban vacantes. En cuanto a la clasificación de suelo urbanizable el Avance del Plan dejó claro uno de los criterios que seguramente han contribuido de manera más eficaz a conseguir una tramitación del Plan ágil y escasamente polémica: no se iba a reclasificar ningún metro cuadrado más de suelo no urbanizable. La oferta de suelo urbanizable ya existente —tanto programado como no programado— se consideró adecuada tanto para las expectativas de oferta cara al mercado como desde la perspectiva del coste marginal de infraestructuras necesarias para su puesta en funcionamiento y que superando el límite del suelo ya existente hubiera supuesto incrementos importantes. Tampoco fue ajeno a este criterio el deseo de huir de las pugnas que a nivel social y político se hubieran desencadenado caso de haber decidido nuevas clasificaciones.

Los hechos constatados en el proceso de la «burbuja» inmobiliaria, los cuales nos situaban en esos momentos en una coyuntura de precios de suelo en franco descenso, desautorizaban la simple teoría de la cantidad de oferta como fijadora de precios.

Una de las conclusiones del análisis del período de la burbuja inmobiliaria en Jaca es que la fluctuación se produjo por un desplazamiento y modificación de la curva de demanda. De hecho el proceso coexistía con una oferta de suelo dada, fijada en función de criterios de planificación de la ciudad, en un marco urbanístico estable. La oferta de suelo extensa o reducida, según quién opinase, no influyó en el aumento de su precio. Aún más: la reducción de la oferta de suelo, debi-

do al consumo de suelo disponible generado en el proceso coincidió temporalmente con la disminución de su precio que en la actualidad ha vuelto a sus valores constantes de los años 86, previos al «boom».

El cuadro resumen de la clasificación del suelo del término municipal según el nuevo PGOU es el siguiente: (en Hectáreas):

Suelo Urbano:	Jaca	119
	Astún	8,5
	Resto núcleos	25
Suelo Urbanizable Programado:	Jaca	129,5
	Badaguás	93
Suelo Urbanizable No Programado:	Jaca	70,7
	Badaguás	12,3
Suelo No Urbanizable:	Jaca	39.806
	Astún	911,5

En cuanto a la zonificación de la ciudad el Plan General incorporó en primer lugar el Plan Especial de Conservación y Mejora del Casco Histórico de Jaca, aprobado por el Ayuntamiento en 1993. La existencia de un Plan Especial para el Casco Histórico de la ciudad descargó también al Plan General de un importante trabajo de documentación y regulación que de otra manera habría hecho sin duda más complejo el proceso de redacción y aprobación.

Dentro del suelo urbano, y a pesar del grado de consolidación existente, se delimitaron ocho unidades de ejecución cuyos ámbitos comprenden zonas de reforma interior donde se prevén modificaciones de trama, usos y tipología, así como implantación de nuevas dotaciones locales. La ordenación de esas unidades de ejecución viene recogida pormenorizadamente en el Plan por lo que no resulta necesario derivar a planeamiento de desarrollo posterior (en estos casos PERI o Estudio de Detalle) aunque sí resultará perceptiva la urbanización y equidistribución de las mismas.

En cuanto a los sectores de suelo urbanizable se prevén trece sectores de programado (ocho en el primer cuatrienio y cinco en el segundo) y cuatro de no programado. En varios casos se han rebajado los aprovechamientos fijados respecto a los del plan anterior asignando tipologías de baja densidad que recalifiquen la ciudad en los nuevos polígonos de crecimiento frente a la excesiva densidad de que adolecía en muchos casos la planificación anterior. Todo este crecimiento se prevé de forma continua con la ciudad existente a fin de potenciar el carácter Urbano de Jaca y tan sólo hay dos sectores de suelo urbanizable cuyo emplazamiento se encuentra a varios kilómetros en un pueblo abandona-

do de la Val Ancha, Badaguás, cuya clasificación va unida a la promoción de un campo de golf.

4.- Las innovaciones normativas

El nuevo Plan General de Jaca no constituía tan sólo una Revisión del anterior en cuanto a la adopción de nuevos criterios urbanísticos para la ordenación de la ciudad sino que pretendía incorporar las innovaciones normativas que introdujo en el régimen jurídico del urbanismo la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen urbanístico y Valoraciones del Suelo, el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio y las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo, aprobadas por Decreto 141/1995, de 23 de mayo, que constituyen la única legislación autonómica aplicable en la materia concreta del urbanismo y cuya existencia permite seguir dando cobertura legal a muchas determinaciones del nuevo PGOU que, de otra forma, y tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 20 de marzo de 1997 recaída en los recursos de inconstitucionalidad núm. 2.477/90 y acumulados contra la ley 8/90 y el Real Decreto Legislativo 1/1992, se hubieran visto declarados ilegales por no venir previstas, o contradecir incluso, preceptos de la Ley del Suelo de 1976 rescatada su aplicación de nuevo en Aragón al declararse inconstitucionales la mayoría de los preceptos de la nueva legislación dictada por el Estado en materia urbanística y carecer en nuestra Comunidad de legislación propia —salvando las Directrices citadas para el exclusivo ámbito territorial del Pirineo en donde se incluye al término de Jaca—.

En este sentido pueden destacarse las siguientes novedades:

— La obligación tanto de las unidades de ejecución delimitadas en Suelo Urbano, como de las resultantes del Suelo Urbanizable, de ceder gratuitamente, libre de cargas y urbanizadas un 30% de los terrenos del ámbito de la unidad con destino a dotaciones locales (zonas verdes, equipamientos, centros docentes, etc...). En el caso de suelo urbano la fijación de un porcentaje mínimo de dotaciones locales es una novedad y en el caso del suelo urbanizable esta dotación genérica sustituye a los distintos estándares que figuraban como Anexo al art. 10 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

— La fijación del derecho al aprovechamiento urbanístico para los propietarios de terrenos que se cuantifica en un 85% del aprovechamiento medio de las unidades de ejecución en suelo urbano y en un 85% del aprovechamiento tipo del cuatrienio en el suelo urbanizable y sistemas

generales adscritos. En el suelo urbano no incluido en unidades de ejecución será del 100% del permitido por el planeamiento (11).

— Se establecen calificaciones urbanísticas específicas de viviendas de protección oficial mediante la fijación de porcentajes obligatorios de construcción de las mismas en algunas unidades de ejecución tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable.

— Posibilidad de ocupación directa y anticipada de terrenos destinados a sistemas generales adscritos al suelo urbanizable.

Por último, es importante señalar que de manera inmediata a la aprobación definitiva del nuevo Plan General se procedía también a la redacción y aprobación de una revisión catastral del término a fin de adaptar la ponencia de valores y el padrón de IBI a las nuevas circunstancias urbanísticas y coordinar las condiciones urbanísticas y fiscales de los inmuebles.

Jaca, marzo de 1997

(11) Es evidente que la Sentencia del Tribunal Constitucional citada supone también la inconstitucionalidad sobrevenida para el Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas de liberalizadoras en materia de suelo que pretendió reducir desde la legislación estatal el porcentaje de aprovechamiento urbanístico de titularidad pública.