

Sesión IV

**CUESTIONES PRÁCTICAS PARA JURISTAS
SOBRE LA LEY DE URBANISMO DE ARAGÓN**

PONENTE:

D. José Bermejo Vera

PÁG. 255

COPONENTES:

Ilmo. Sr. D. Juan Carlos Zapata Híjar

PÁG. 271

D. José Rubio Pérez

PÁG. 293

NUEVO Y VIEJO URBANISMO EN ARAGÓN: ALGUNAS CUESTIONES DE ACTUALIDAD

D. José BERMEJO VERA
Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.– 2. EL REPLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL DE 1978 Y SUS EFECTOS POSTERIORES EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA.– 3. EL NUEVO URBANISMO AUTONÓMICO EN EL CONTEXTO ESTATAL.– 4. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY URBANÍSTICA DE ARAGÓN.– 5. A MODO DE CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La ordenación urbanística y la ordenación territorial constituyen, formalmente, ámbitos diferenciados de acción administrativa¹, pero, a mi juicio, no tanto por su contenido, como por su alcance real. Hay siempre una muy difícil frontera entre la ordenación del territorio y el urbanismo. La ordenación económica es condicionante de las ordenaciones, urbanística y sectoriales, que, mediante una planificación integral, trata de corregir los desequilibrios territoriales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Tiene, por ello, un carácter horizontal e integrador. Ello significa, como luego diré, que cuando se regula la acción urbanística, son inevitables las coincidencias con el «orden» de un territorio, pero también lo son las disidencias. Por eso, tal vez convendría homogeneizar los instrumentos técnicos y las fórmulas jurídicas de acción administra-

(1) Me remito a las consideraciones que, en este campo, hace F. LOPEZ RAMON: *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995, a quien sigue J. OLIVÁN DEL CACHO, en el cap. I de la Parte Cuarta del *Derecho Administrativo. Parte Especial* (dirigo por José BERMEJO VERA), Ed. Civitas, 7ª ed., Madrid, 2009, pp. 592 y ss.

tiva en ambos campos. De hecho, algo hay en la legislación urbanística aragonesa², cuyo contenido general, en relación con la legislación estatal y la precedente normativa de Aragón vamos a abordar en este «encuentro», ya tradicional, puesto que se cumplen diecinueve años desde su iniciación.

Ahora bien, en este foro, me corresponde tratar del nuevo planteamiento normativo urbanístico en la Comunidad Autónoma de Aragón, al que ya podríamos identificar como «sistema urbanístico aragonés», una vez que se han consolidado los ejes de actuación de las Comunidades Autónomas en un ámbito tradicionalmente —se entiende, desde la profunda reorganización política de la Constitución de 1978— ordenado por el Estado.

Dicho lo cual, en efecto, el urbanismo, o Derecho urbanístico, constituye un sistema de normas jurídicas, y no solamente de normas jurídico-administrativas. Por supuesto, no marginamos la gran influencia de toda la actividad material realizada por otros sectores —arquitectos, por ejemplo, pero también economistas o sociólogos— que, aunque tiene mucho que ver con el urbanismo, es «solapadamente», es decir, tras las normas, al amparo o como consecuencia de aquéllas.

Construir ciudad. Pero también reconstruirla. Si en algún momento de nuestra historia reciente pudo decirse, no sin razón, que la acción urbanística siempre llega tarde, la nueva legislación estatal relacionada con el urbanismo y la legislación autonómica aragonesa incurre, a mi entender, en el mismo defecto. Parece como si una nueva ley fuera a producir el efecto mirífico de ordenar, en el futuro, el diseño y la conformación social de la ciudad. El acento de las leyes urbanísticas —esto ya es costumbre— se pone en el futuro, más que en el pasado, tal vez porque la ley es un instrumento jurídico que normalmente opera *pro futuro*, y sólo excepcionalmente, respecto de los hechos consumados. Hora es ya que se piense seriamente en el efecto restaurador (o restablecedor de situaciones, estados e incluso de valores perdidos) de la ley. ¿Podríamos manifestar un criterio semejante en relación con la LAU?

Aún podemos añadir algo más en esta introducción. Una insensata «desregulación» en el urbanismo, como ha pretendido y pretende algún importante sector político y doctrinal, haría pensar en la eventual presión de los Bancos, que se han hecho con abundantes terrenos urbanizables. ¿Por qué? Porque se han desvinculado ciertas obligaciones mínimas del planeamiento urbanístico, y particularmente la que se refiere al *tiempo* de ejecución de las previsiones urbanísticas. Las normas «desreguladoras» —es curioso hablar así, como si de un *oximoron* se tratase— también se refieren al tiempo, pero muy tímidamente y sin establecer sanciones por los incumplimientos. De este modo, suele producirse una anarquía y un encarecimiento brutal del suelo, sencillamente porque los Bancos, detentadores del «suelo volado», o sea de edificios completos o viviendas de los mismos, lo retiene hasta que les conviene por razón de mercado³.

El urbanismo español contemporáneo ha sido y continúa así un modelo de desarrollo a ultranza. El crecimiento de las ciudades se toma como punto de inflexión, con

(2) Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

(3) Bajo el título, *Señores de la desregulación, ¿y ahora qué?*, formula José Luis GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA una fortísima crítica al marco legislativo establecido por las Leyes 6/1998, de 13 de abril, y el Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio (Revista de Derecho Urbanístico, nº 190, año 2001).

escasa atención a las necesidades medioambientales. La propia UE ha insistido recientemente en la necesidad de un urbanismo sostenible, a través de la Estrategia Territorial Europea (o también en la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano), proponiendo un modelo de «ciudad compacta», ante los serios inconvenientes del proceso de urbanización desordenado: negativos impactos medioambientales, ineficiencia económica por los costes energéticos, de infraestructuras y de los servicios públicos, además del aumento de la segregación social⁴.

2. EL REPLANTEAMIENTO CONSTITUCIONAL DE 1978 Y SUS EFECTOS POSTERIORES EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

Como es perfectamente conocido, la Constitución española de 1.978 no aportó ningún principio o valor que estuviera en contradicción con la filosofía subyacente en la realidad normativa existente en materia urbanística en ese momento en España. Como consecuencia de la configuración de España como un Estado Social y Democrático de Derecho se consagra, en el capítulo relativo a *los principios rectores de la política social y económica*, una serie de valores, tales como la utilización racional de los recursos naturales, la protección y mejora de la calidad de vida y la defensa y restauración del medio ambiente, la vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos, la utilización del suelo conforme al interés general, la interdicción de la especulación y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas como consecuencia de la acción urbanística de los poderes públicos (arts. 45 y 47 del texto constitucional). Esos principios rectores son mandatos constitucionales, no simples manifestaciones de conveniencia o de adorno político, y, obviamente, inciden en cualquier planteamiento legislativo que se haga en el ámbito del urbanismo. El Tribunal Supremo, recordando en este punto al Tribunal Supremo norteamericano, señaló, con todo acierto, que estos principios no tienen un valor meramente programático, esto es, «no son adagios gastados por el tiempo, ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra Nación (...) como la totalidad de los que integran la Constitución, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos ...» (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 9 de mayo de 1986).

El texto constitucional de 1978 repartió los poderes, como es sabido, entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el ámbito urbanístico —como en otros— los constituyentes fueron frívolos. Así, hay que recordar que las competencias sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» figuran en el precepto que «permite» (eso sí, permitía o posibilitaba, lo que nunca debió interpretarse como que «reservaba» en exclusiva, porque no era esa la intención de los constituyentes) a las Comunidades Autónomas asumir competencias o atribuirse la titularidad de esas materias. Rápidamente, los Estatutos autonómicos asumieron, «en exclusiva», dichas competencias.

Pues bien, el contexto general de la legislación sobre ordenación del territorio parece siempre marcado por la conflictividad competencial entre el Estado y las Comunidades

(4) Véase, por todos, una síntesis de la polémica abierta sobre el texto de la Ley de Suelo de 2007 en F. LLISSET BORRELL: *La quinta Ley estatal del suelo*, en «La Administración Práctica», julio, 2007, pp. 475-484.

Autónomas, como es lógico, pues el territorio, primero es estatal, luego autonómico, y más tarde provincial y municipal. La «convivencia» de facultades y prerrogativas sobre un mismo espacio físico no es fácil. Pero en el ámbito urbanístico, o más bien en la actividad urbanística, además de la conflictividad constitucional, aparece el gravísimo problema de la corrupción, fundamentalmente por el desenfoque de la acción pública⁵.

El Estado, pese a lo dicho sobre el reparto competencial de la Constitución y los Estatutos autonómicos, puede —de hecho y de derecho lo hace— subordinar la acción urbanística de las Comunidades Autónomas por varias vías. La principal es la del conjunto normativo homogéneo que pretende establecer la Ley de Suelo de 2007-2008⁶. Por supuesto, tampoco resulta trivial la atribución de importantes competencias a las Entidades locales, consecuencia inevitable del principio de autonomía institucional local, garantizado por la Constitución.

Para llegar a este conjunto normativo hubo que recorrer un largo camino de conflictividad, no bien resuelto a juicio de la mayor parte de la doctrina iurbanista⁷.

Recordemos que el texto refundido de la Ley 8/1990, de 25 de julio (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio) que modificó profundamente al texto refundido de la Ley 19/1975, de 2 de mayo (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril) era la norma urbanística estatal de referencia. Y, pese a que la mayor parte de las Comunidades Autónomas —también Aragón— habían hecho uso parcial de su competencia urbanística, bajo la cobertura del artículo 148.1.3 CE, lo cierto es que se venía imponiendo la interpretación tradicional de la «cláusula de supletoriedad» prevista en el art. 149.3 CE.

La primera doctrina constitucional sobre el tema, es decir, la plasmada en la STC 61/1997, más que en la segunda (STC 164/2001, de 11 de julio, en que fue perceptible un giro en relación con la posición anterior, al enjuiciar con más comprensiva flexibilidad la Ley del régimen del suelo y valoraciones urbanísticas de 13 de abril de 1998, salvando la práctica totalidad de su contenido) fue contundente. En aquella sentencia se postulaba que la articulación formal del ejercicio concreto de la misma, o sea, el establecimiento de tales condiciones básicas, encontraría su cauce idóneo a través de los principios, directrices o recomendaciones generales encaminados a asegurar las situaciones

(5) Esta corrupción es visible en los múltiples casos urbanísticos que revelan, periódica y selectivamente, los medios de comunicación. Quizás convendría recordar, como medio de atajar la corrupción, o al menos contribuir a revelarla y exigir sus consecuencias, un importante informe británico, el *Informe Standards in Public Life* (más conocido como «Informe Nolan», por el nombre del Presidente de la Comisión encargada de elaborarlo), que planteaba siete conocidos principios exigibles a los servidores públicos: Desinterés, Integridad, Objetividad, Responsabilidad, Transparencia, honestidad y liderazgo, difícilmente aplicables en la acción pública urbanística. Sobre el contenido de dicho Informe, véase Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO: *Reflexiones de urgencia sobre el Informe Nolan*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 11, 1997, págs. 149 y ss. También, J.A. FUENTETAJA PASTOR y J. GUILLÉN CARAMÉS: *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, Ed. Civitas, Madrid, 1997

(6) Ley de Suelo, 8/2007, de 28 de mayo, cuyo texto refundido ha sido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

(7) Por todos, cabe recordar los comentarios muy negativos de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, L. PAREJO ALFONSO o T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ a la STC 61/1997, de 20 de marzo, origen del problema. Ver, por ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI*, en Revista Española de Derecho Administrativo, nº 99, año 1998, pp. 395 y ss.

o «posiciones fundamentales mínimas» en el conjunto del territorio. La competencia estatal en el establecimiento de condiciones básicas que garantizaran la igualdad real y efectiva en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo resultaba ser demasiado abstracta, pero, y por eso, dejaban un margen casi completamente abierto de maniobra para el Legislador autonómico en el diseño de un singular modelo urbanístico. Podrían, en suma, existir modelos divergentes, dispersos y desproporcionados en la comparación.

Pero la STC 61/1997, con algún precedente específico, sobre todo, en la STC de 4 de julio de 1991, y luego con las sucesivas SSTC 164/2000 y 365/2006, revolucionó el planteamiento legislativo y jurisprudencial existente hasta entonces. Había en esa doctrina constitucional dos tipos de consideraciones fundamentales: a) por una parte, determinados preceptos (muchos) del texto refundido de 1992 se declararon inconstitucionales y nulos por extralimitación del Estado en la utilización de sus competencias e invasión de las competencias autonómicas sobre el urbanismo (art. 148.1.3); b) por otra parte, se negaba definitivamente al Estado la posibilidad de producir Derecho propio, ni siquiera a título de supletoriedad, si no tenía competencias específicas y expresas en el texto constitucional. Y este era el caso, pues la «acción o actividad urbanística» entraba de lleno en el título competencial que reserva la Constitución a las Comunidades Autónomas en el precepto mencionada más arriba y en sus Estatutos de autonomía.

Con independencia de los matices que introdujeron las mencionadas SSTC 164/2000 y 365/2006 (flexibilizando la rigurosísima doctrina de la STC 61/1997), a ello hay que añadir el impacto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997, en la que se anularon varios preceptos del texto refundido de 1992, calificados como de aplicación plena (y, por cierto, no afectados por la citada STC 61/1997) por extralimitación legal del Gobierno al desarrollar la Ley urbanística de delegación 8/1990. Todo lo cual significaba, en definitiva, «resucitar» un tanto artificialmente y de forma insólita la vigencia del ya citado texto refundido estatal sobre urbanismo, de 1976.

3. EL NUEVO URBANISMO AUTONÓMICO EN EL CONTEXTO ESTATAL

En el contexto sumariamente descrito, aparecen, precipitadamente, textos legislativos autonómicos (muchos de ellos dictados para «reproducir» los esquemas de la legislación estatal del suelo de 1992, cuyo marco general servía para dar amparo a la planificación y ejecución urbanística en curso)⁸. Al mismo tiempo, los responsables estatales preparaban un texto de indudable contenido urbanístico, mediante una especie de «concentración» de sus competencias constitucionales relacionadas con la propiedad, la economía, las bases del procedimiento administrativo común, las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en los derechos y deberes constitucionales, etc. Dígase lo que se diga, aunque formal y nominalmente distinta, en esta norma se apreciaban sin esfuerzo las reacciones del Estado, en su acepción de Estado global, frente a la indeseable y pronosticada normativa de acción urbanística.

(8) Puede verse una amplísima relación de las principales normas urbanísticas vigentes, a fecha de septiembre de 2009, en el magnífico «Estudio preliminar» sobre el Derecho urbanístico español, elaborado por L. MARTÍN REBOLLO, como presentación de la legislación urbanística, en sus «Leyes Administrativas», Ed. Aranzadi-Thomson-Reuters, septiembre de 2009, pp. 2108 y ss.

En efecto, después de la más que polémica Ley del régimen del suelo y valoraciones urbanísticas (ley 6/1998, de 13 de abril), la Ley 8/2007, de 28 de mayo, (Texto refundido aprobado por RDL de 20 de junio de 2008), establece los fundamentos principales del urbanismo. Desde el punto de vista técnico-jurídico, este texto legal no es una «ley urbanística» en sentido estricto, porque, como ya se ha recordado, el urbanismo o la acción urbanística de los poderes públicos corresponde a las Comunidades Autónomas. Y así lo recuerda su exposición de motivos, por si hubiera alguna duda:

«No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo».

Además, la Ley estatal renuncia, en realidad, a abordar el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. En el urbanismo español, que reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización, siempre tuvo peso la reserva al Estado del importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. De ese modo, se produjo una tal vez simplista identificación de tales derechos y deberes con los derivados de la propiedad.

Pero, es preciso reconocer que hay otros derechos constitucionales afectados por la acción urbanística, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Es, pues necesario, tener en cuenta que las ciudades son espacios de desarrollo de la vida cívica, en la que tanta importancia tienen aquellos derechos distintos al de propiedad. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable.

En síntesis, puede afirmarse que en el contenido de la Ley estatal de Suelo se ponen de relieve los siguientes aspectos:

A) El estatuto de los ciudadanos en relación con el suelo y la vivienda. Se trata de derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental. La pauta del desarrollo sostenible aparece en el punto 2 del artículo 2, cuando, al socaire de la redefinición de las políticas urbanísticas por causa de la incidencia de principios como el del *desarrollo sostenible* o el *uso racional de los recursos naturales*, se proclama lo siguiente:

« 1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre

mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística. (...).»

B) El régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa, en los términos en que la configure la legislación urbanística autonómica. Es verdad que las edificaciones se producen sobre una finca o terreno de titularidad o propiedad particular, y que, por ello, no puede dejar de considerarse como una de las facultades del correspondiente propietario. Pero no es menos cierto que la urbanización suele afectar a varias fincas o terrenos, por lo que, excediendo lógica y físicamente de los límites propios de una propiedad, su proceso de definición y desarrollo constituye un «servicio público» en sentido amplio, cuya titularidad, según la ley, pertenece a las Administraciones Públicas, aunque su concreta gestión puede reservarse la Administración o encomendarse a particulares o empresas privadas. La Ley decide que allí donde se confíe la gestión urbanística a la iniciativa privada, podrá, en su caso, ser abierta a la competencia de terceros. Esta disposición, que puede ser calificada como innecesaria cuando el o los propietarios se comprometan a desarrollar los procesos de urbanización, es posible que redunde en la agilidad y eficiencia de la actuación, aunque también se puede pensar en el riesgo del encarecimiento de la edificación

C) En tercer lugar, el estatuto de la propiedad del suelo, definido a partir de la composición y el compromiso de reciprocidad de facultades y deberes de los propietarios. Se ha excluido deliberadamente de esta poco novedosa combinación el «derecho» de los propietarios a urbanizar, precisamente por la calificación legal como «servicio» o «actividad» de naturaleza pública. No obstante, permanece vivo el derecho de participar en el proceso urbanizador de iniciativa privada, sobre la base de la distribución equitativa de beneficios y cargas, y con las garantías de que tal derecho de participación, caso de ejercerse, ha de venir precedido seriamente del «consentimiento informado», sin imposición de cargas que no estén legalmente previstas. Por supuesto, el legislador urbanístico autonómico puede optar por la reserva a los propietarios de la iniciativa en el proceso de urbanización en casos predeterminados. Un primer bloque es el que concierne al establecimiento de un estatuto objetivo para el suelo, obviamente a través del planeamiento; para ello, en la Ley de Suelo, en efecto, aparecen diversas directrices tanto de carácter sustantivo —llamadas a inspirar operaciones tales como la clasificación, la categorización o incluso la calificación del suelo en algunos supuestos—, como de carácter procedimental destinadas a modular algunos trámites de los procedimientos aprobatorios de los Planes mediante los que se fija aquel estatuto objetivo, para el cumplimiento de diversos objetivos en los que la Ley estatal pone mayor énfasis. Unas y otras responden al objetivo principal que en este terreno resulta inequívoco: la potenciación de un urbanismo sostenible, imbuido de las directrices emanadas directamente desde las Instituciones europeas, y que se centra en la revalorización del suelo como recurso natural en sí mismo y en el consiguiente principio de utilización del mismo de

modo racional, lo que implica su no utilización (su exclusión del proceso urbanizador) en la medida en que racionalmente no se demande ésta por no estar justificada objetivamente. Lo expresa así el texto legal:

«Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo. (...)»

Desde estos puntos de vista, la redefinición del suelo urbanizable, en lo sustantivo, y, en lo procedimental, la imbricación de la evaluación ambiental estratégica en la tramitación aprobatoria de los Planes, resultan paradigmáticas. De acuerdo con el artículo 10,

«Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título 1, las Administraciones públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él, y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública (...).»

D) Los instrumentos de ordenación urbanística. En relación con el estatuto de la ciudadanía, la Ley estatal somete a las Administraciones Públicas a rigurosos procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas, garantizando estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen sobre la economía y el medio ambiente aquellos procedimientos e instrumentos de ordenación urbanística. Señala el artículo 4,

«Todos los ciudadanos tienen derecho a:

a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.

b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.

c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.»

E) El régimen urbanístico del suelo. La ley condiciona también la legislación urbanística, diferenciando, respecto del suelo, su situación y actividad, dicho de otro modo, su estado y proceso. Por lo que se refiere a la actividad o proceso de los suelos, se establece un régimen de actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, precisamente porque esta dinámica genera las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución (art. 47, párrafo segundo). Por ello, y de acuerdo con la doctrina constitucional, existe una «horquilla» en la que se permite al Legislador autonómico (o a los instrumentos de desarrollo previstos en las leyes) la concreción de la participación en las plusvalías generadas a consecuencia de la acción urbanística. Y respecto a la situación o estado de los suelos, se predeterminan legalmente dos situaciones o estados básicos: rural o urbano. Esta es en realidad la situación del suelo y el objeto de la ordenación de su utilización, y, por ello, los factores realmente determinantes para el contenido del derecho de propiedad.

Por otra parte, se reserva obligatoriamente «suelo residencial» (cualquiera que sea la calificación otorgada por la legislación urbanística) para la vivienda protegida. Es evidente que la propia Constitución (art. 47) ordena vincular los usos del suelo con un efectivo derecho a la vivienda digna, además de que, en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía, puede encajar perfectamente la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda de precio asequible.

F) Criterios de valoración. Con los correspondientes fundamentos o bases constitucionales (art. 149.1.18 CE), también se abordan los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Recordemos que es en el texto constitucional donde se ordena a los poderes públicos, en relación con la justicia, que impidan la especulación (art. 47). Pues bien, el remedio empleado, tras muchas controversias jurisprudenciales, no es otro que desvincular la clasificación y la valoración del suelo. Pero creo que evaluando la realidad actual y no la futura se puede conseguir mayor «justicia apreciativa», lo que no significa necesariamente que se logre más justi-

cia. En suma, se pretende disociar derecho y expectativa de derecho, atribuyendo a la propiedad del suelo el valor de su situación o estado previo al diseño de los instrumentos de ordenación, con el fin de evitar que «el simple capricho del lápiz del técnico» produzca unos ricos artificiales a costa del empobrecimiento relativo de otros.

Partiendo, por tanto, de la situación básica del suelo rural, o sea, el no urbanizado y no funcionalmente integrado en la trama urbana, y de la situación o estado del suelo urbanizado, es decir, el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización, se minimiza la influencia de los instrumentos de planificación urbanística y se logra una evaluación acorde con su auténtica naturaleza.

Se trata de criterios de valoración con la necesaria objetividad y seguridad jurídica, contando con el «valor de sustitución» de los bienes y derechos inmobiliarios en el mercado, es decir, el que permite adquirir otros similares en idéntica situación material (que no espacial, por supuesto). Sin embargo, en el suelo rural, se abandona el «método de comparación», precisamente «porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos» (sic en la exposición de motivos de la Ley de Suelo), adoptando la tradicional fórmula de la capitalización de rentas. Pero conviene advertir, por un lado, que el hecho de que «pocas veces» concurren tales requisitos objetivos antiespeculativos no significa que no haya ocasiones en que sí concurren, y, por otro, que, las expectativas urbanísticas son también, indiscutiblemente, un factor real de valoración, sencillamente a causa de la localización de ciertos suelos.

G) Las garantías del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria. Frente a la inevitable, pero muchas veces injustificada e indeseable práctica de la retención y gestión especulativa (terrenos y solares sin urbanizar, ni edificar, locales y viviendas sin ocupar, etc.) es menester reaccionar temporánea y proporcionadamente. La obstrucción del cumplimiento de la «función social» de la propiedad es una actitud tan indigna, en general, como la defraudación y evasión de las obligaciones tributarias. Los aspectos anteriores (apertura de la iniciativa privada en el proceso urbanizador, mayor participación de las Administraciones públicas en las plusvalías, etc.) facilitan el cumplimiento de la función social de la propiedad y el destino urbanístico del suelo, siempre que se instrumenten las adecuadas garantías. En este sentido, tanto la responsabilidad patrimonial por el incumplimiento de los plazos máximos en los procedimientos de ordenación urbanística, como la posibilidad de sustituir forzosamente al propietario incumplidor de los plazos de ejecución, junto al mayor rigor en la determinación de los destinos de los patrimonios públicos de suelo, pueden avalar aquellos avances legislativos.

En suma, todas estas reglas estatales constituyen un marco insoslayable para la legislación autonómica. Y precisamente por estos condicionantes, la legislación urbanística aragonesa establece requisitos inequívocos en su desarrollo⁹.

(9) Siendo más que abundante la bibliografía sobre urbanismo, remitiré al lector, por un lado, al capítulo II de la Parte Cuarta del *Derecho Administrativo. Parte Especial* (Director, José BERMEJO VERA, Ed. Civitas, 7ª ed., Madrid, 2009, pp. 615 y ss.), del que es autor J. TEJEDOR BIELSA; y, por otra parte, a la selección bibliográfica que figura en las páginas 817-820.

4. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY URBANÍSTICA DE ARAGÓN

Resultándome imposible —ni tampoco era éste el objetivo— simplificar en esta ponencia todas y cada una de las novedades que ofrece el nuevo texto legal aragonés (Ley 3/2009, de 17 de junio —LUA, en adelante—), me limitaré a formular, más o menos ordenadamente, una serie de apreciaciones sobre los planteamientos legislativos que merecen algún comentario crítico. Dejo para los coponentes¹⁰, en sus respectivas exposiciones, el resto de novedades legislativas y la profundización, en algún punto, de las que se exponen a continuación de forma sintética.

1) En primer lugar, consolidación de la acción urbanística como «función pública». Es a la Administración —en sentido amplio y plural— a la que corresponde la dirección de la actividad urbanística, haciéndola responsable del gobierno del territorio y de su vigilancia, pero también obligando a compatibilizar esta dirección pública con los derechos y libertades constitucionales que se proyectan sobre el territorio y los propietarios¹¹.

2) En segundo lugar, el reparto de papeles entre las Administraciones públicas aragonesas. A tenor de lo que se proclama, las instituciones autonómicas aragonesas mantienen en la LUA su confianza en el gobierno local, al que se considera idóneo para desarrollar las políticas urbanísticas. Pero resulta plenamente constitucional el hecho de que sea la Comunidad Autónoma de Aragón la que determine «el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento». Por ello, la LUA tiene por objetivo prioritario y fundamental reconocer a la Administración Autonómica aragonesa un papel relevante, junto a los municipios, sin dejar de respetar la garantía institucional de la autonomía local¹². Este, precisamente, fue un gran debate reproducido en las Cortes de Aragón a la hora de aprobar la ley urbanística¹³.

No obstante, la tradicional desconfianza o recelo hacia una autonomía local mal entendida se muestra en las distintas previsiones que contiene la LUA. Así, aparte de prever «grandes proyectos urbanísticos», en la medida en que concurren intereses de carácter supralocal, articulándolos de la manera más adecuada con el planeamiento urbanístico municipal, se posibilita la «suspensión» —eso sí, con bastantes cautelas— de acuerdos aprobatorios de Planes urbanísticos municipales por incumplimiento de nor-

(10) Se trata del Magistrado de lo contencioso-administrativo Juan C. ZAPATA HÍJAR, y del prestigioso abogado especialista en urbanismo, José A. RUBIO PÉREZ, con quienes tuve el honor y la satisfacción de compartir, bajo la Presidencia del Justicia de Aragón, Fernando GARCÍA VICENTE, la jornada turolense del 24 de noviembre de 2009, y cuyas respectivas ponencias se incluyen en este volumen.

(11) Obviamente, no se trata de una consideración original, dado que, desde la primitiva Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, pionera, singular y excelente ley sobre la materia, el urbanismo (es decir, el régimen jurídico del suelo, la planificación urbana, la ejecución de los planes y el control de la edificación) fue considerado como una «función pública», un salto a la modernidad que, junto a otras leyes coetáneas (régimen de la Administración pública, procedimiento administrativo, expropiación forzosa, régimen local, etc.), consolidó el Derecho administrativo en nuestro país.

(12) No sorprende la alusión en la LUA a la Provincia, aunque en el «reparto de papeles» (art. 5 LUA) queda bastante diluida, lógicamente, por la preponderancia de las comarcas, a cuya legislación específica se remite la LUA en lo que a las competencias urbanísticas respecta.

(13) Para una consideración de la trascendencia de la autonomía local, debo remitirme, por todos, al pionero estudio de L. PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomías locales*, Ed. Instituto de Administración Local, Madrid, 1981. Con mayor profundidad, véase el libro de A. FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

mas legales¹⁴, separándose en cierto modo de las previsiones de la legislación básica estatal sobre régimen local. Ahora bien, la clave puede estar en quien y cómo define esos intereses supralocales.

En cualquier caso, y como se afirma en la exposición de motivos, «una sucesión o yuxtaposición de monólogos no hace una buena obra, y, por ello, son precisos mecanismos de colaboración». Incluso puede recordarse cómo el Tribunal Constitucional, y en relación con el ámbito de la planificación urbanística, avaló la posibilidad de las intervenciones «planificadoras condicionantes» del Estado y de las Comunidades Autónomas respectivas¹⁵. Como mecanismos de cooperación, se prevén las sociedades urbanísticas o los consorcios de interés general o para la gestión de sectores concertados de urbanización prioritaria, que constituyen instrumentos relevantes de colaboración urbanística¹⁶.

Pese a lo expuesto, según es bien sabido ha habido que «legislar singularmente» en algún supuesto que, de alguna manera, rompe el esquema pretendidamente unificador de la LAU. Se trata de la Ley 6/2009, de 6 de julio, de Centros de Ocio de Alta Capacidad de Aragón, promulgada bajo la cobertura de otros títulos competenciales previstos en el nuevo Estatuto autonómico aragonés, como el del art. 71.50^a, en materia de juego, apuestas y casinos, además de los referentes a la actividad y desarrollo económico y turismo, por ejemplo. Según se justifica en dicha Ley, la planificación urbanística, e incluso territorial, de carácter convencional se diseña normalmente para la «residencia» del ciudadano y, de forma secundaria, para otras actividades como la industrial o comercial, de servicios, etc. Por añadidura, las diferencias más sensibles se encuentran en la gestión y ejecución de la urbanización. Mientras en la ordenación territorial y urbanística, la gestión se lleva a cabo por una pluralidad de propietarios u operadores (salvo, obviamente, la figura del agente urbanizador, que aun así no se libera de la posible participación de los propietarios), en este tipo de «ordenaciones singularísimas», hay una promoción unitaria de la totalidad del suelo concernido y, además, la promoción debe ser sucesiva y con la participación necesaria de varias Administraciones afectadas. La adaptación, pues, de los instrumentos típicos del planeamiento resulta muy difícil, lo que hace aconsejable prever un régimen singular.

3) Estatuto urbanístico del ciudadano. Siguiendo la gran directriz estatal, y puesto que todos los ciudadanos están implicados en la práctica urbanística, en la conservación de la urbanización y en la calidad de vida, se incorpora en la LUA un «estatuto de la ciudadanía». Es muy importante el reconocimiento expreso de la legitimación individual,

(14) Art. 132 de la LUA, en relación con los arts. 65-66 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen local, de 2 de abril de 1985.

(15) STC 51/2004, de 13 de abril, Fund. Jurídico 9.

(16) De nuevo aquí se pone de relieve la manifiesta marginación de la Provincia en el urbanismo, toda vez que no está prevista la posibilidad de que las Provincias participen en la constitución de sociedades urbanísticas (art. 7.1 LUA). Por añadidura, en este mismo precepto se amplía la posibilidad de utilizar la técnica del «house providing» (empresas públicas como medios instrumentales propios a los efectos de la contratación pública sin concurrencia, fórmula prevista en las Directivas comunitarias sobre contratación pública —y avalada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea— y en el art. 24 de la Ley de Contratos del Sector Público, de 30 de octubre de 2007, lo que puede ocasionar algún conflicto con las instituciones de la Unión Europea.

al margen de las acciones públicas, convertidas muchas veces en factor disuasorio o de puro y simple chantaje de la actividad urbanística.

4) Clasificación del suelo. Como se ha expuesto más arriba, es la legislación autonómica la llamada a regular de manera detallada la clasificación del suelo, en tanto resulta ser indudablemente una técnica urbanística. Así, en el suelo urbano se mantiene la distinción entre consolidado y no consolidado, mientras en el suelo urbanizable se diferencia el suelo urbanizable delimitado, prioritario, y el suelo urbanizable no delimitado. Este tipo de suelo, obviamente, puede ser «transformado» por la acción urbanística y debe serlo en el plazo máximo establecido por los planes generales. Si transcurre el plazo fijado sin que se inicie la ejecución de la urbanización, el plan podrá prever la «desclasificación» de dicho suelo¹⁷. La cuestión es, en ese caso, ¿a qué tipo de suelo irá a parar el urbanizable desclasificado?¹⁸. Y, por otra parte, dado que se establece ahí un plazo máximo de diez años, ¿no resulta discordante con el plazo de quince años previsto como «horizonte temporal máximo» en los modelos de evolución urbana concretados en los planes generales?¹⁹.

En el suelo propiamente rural o no urbanizable, se contempla el especial y el genérico, convirtiendo a este último en el residual²⁰.

Es curioso, no obstante, que, junto al suelo, se anuncien en la LAU la regulación del suelo y del subsuelo (art. 1), aunque sólo mucho después (por ejemplo, en el art. 27) se menciona la posibilidad de que el planeamiento urbanístico municipal atribuya al subsuelo un «aprovechamiento urbanístico», lo cual se reitera en la previsión del cálculo del aprovechamiento medio²¹. Pero nada se dice (art. 35) sobre los deberes de la propiedad sobre el subsuelo²².

5) Libre empresa en la acción urbanística. Insisto en que la novedad esencial en relación con el régimen urbanístico del suelo es la regulación de la libertad de empresa, rompiendo la vinculación entre esta y el derecho de propiedad. Siguiendo la estela trazada por la legislación estatal del suelo, los tradicionales deberes derivados del desarrollo urbanístico del suelo corresponden ahora a quien lo promueva, sea o no propietario. La LUA, en efecto, contempla la posibilidad, más que probable, del ejercicio del derecho a urbanizar por los promotores-empresarios o por los propietarios convertidos en empre-

(17) Art. 15 de la LUA. Este tipo de previsiones pretendidamente «automáticas» hacen pensar en las dificultades de la prescripción o de la caducidad como fórmulas jurídicas de extinción de derechos o expectativas. Pero es sabido que ese automatismo produce conflictos de muy difícil solución, por lo que debería haberse previsto una declaración administrativa expresa, lo que, se supone, podrá incluirse en las disposiciones reglamentarias de la LUA.

(18) Parece obvio que a la tipología del no urbanizable, lo que constituye un fracaso de la previsión urbanística y una falsa situación del suelo.

(19) Art. 39. 1, b) de la LUA.

(20) Esta «residualidad» implica quizás la posibilidad de que la Administración clasifique,, no solamente los suelos obligatorios del art. 17.1 LUA, sino también los que se crea oportuno o conveniente, en función de las circunstancias.

(21) Art. 132 de la LUA.

(22) Este problema es de gran calado y requiere una específica atención que no puede resolverse en una ley urbanística. Como es bien sabido, son varios los sectores de acción pública implicados, destacando el de la minería. Un excelente análisis del problema general del subsuelo, puede verse en el libro de J.M. ALEGRE ÁVILA: *Subsuelo. Hecho y Derecho*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2008.

sarios (arts. 125 y ss, y 166 y ss.). Distinto es el caso de la facultad de planificar, puesto que, aunque se reconoce a cualesquiera personas, la formulación de planes generales, sus revisiones o modificaciones se atribuye en exclusiva a los municipios.

6) Planificación urbanística. En cuanto a los instrumentos de planificación urbanística, se distinguen en la ley los que constituyen grandes proyectos autonómicos de los que son fruto de la tradicional ordenación de desarrollo. Pero, en todo caso, la articulación de unos y otros constituye un deber irremplazable a cargo de los responsables políticos y administrativos. Entre los primeros, se encuentran:

a) La directriz especial de urbanismo, un instrumento de ordenación llamado a simplificar la acción urbanística de los municipios en el extenso y variado territorio aragonés, especialmente en los ámbitos rurales, construido desde la voluntariedad, al que podrán incorporarse los municipios sin renuncia alguna a su potestad de ordenación.

b) El sistema de información urbanística de Aragón, que facilita el acceso público a la ordenación urbanística.

c) Los planes y proyectos de interés general de Aragón, que son el instrumento territorial y urbanístico de acción pública autonómica. Se amplían los ámbitos material y territorial de los proyectos de interés general de Aragón o a otras finalidades expresamente establecidos por Ley de Cortes, pero la LUA impide la aprobación de proyectos de interés general de Aragón únicamente en el suelo urbano. Y, de todos modos, no caben en la actualidad los planes y proyectos de interés general de iniciativa privada. En el resto de suelos, se atribuye el coprotagonismo en el gobierno del territorio a Municipios y Comunidad Autónoma. Por último, la gestión de este tipo de proyectos se realizará siempre a través de consorcios de interés general y mediante convenios inter administrativos suscritos al efecto.

d) Los programas de coordinación del planeamiento urbanístico, que son instrumentos de urbanismo operativo para garantizar una adecuada conexión entre la ordenación urbanística y la ordenación territorial o de otro orden.

e) La norma técnica de planeamiento, destinada a normalizar los grafismos, soportes informáticos, terminología y conceptos, o sea, el marco técnico que simplifique el sistema de planeamiento urbanístico.

f) La figura de los «convenios urbanísticos» constituye una más que deseable colaboración entre los poderes públicos y la iniciativa privada. Pero tales fórmulas convencionales no están previstas ni deben ser utilizadas como alternativa permanente a los planteamientos de la Ley.

7) La gestión urbanística. Se parte de la distinción entre actuaciones integradas y actuaciones aisladas, diferenciándose en las primeras la gestión directa de la gestión indirecta. La gestión urbanística se debe iniciar siempre una vez aprobado el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada, y siempre bajo control público. Las actuaciones integradas podrán desarrollarse bajo formas de gestión directa, mediante expropiación o cooperación, o indirecta, ya sea mediante programa de compensación o mediante programa de urbanización. La urbanización la ejecutará la Administración, con financiación propia, previa expropiación, o de los propietarios, previa reparcelación, o un agente público, ya sea la junta de compensación, ya sea el urbanizador.

Ahora bien, la decisión, en todo caso, corresponde a los municipios, quienes en su planeamiento deberán definir el protagonismo que atribuyen a la propiedad del suelo, permitiendo la fórmula de compensación u optando por el urbanizador. Y, en este último supuesto, la ley permite que existan alternativas técnicas, lo que tal vez evitará o aliviará la especulación²³.

8) Expropiaciones urbanísticas. Al margen de la previsión de la posibilidad de revocación a favor de los Municipios de las expropiaciones realizadas para las Juntas de Compensación, como beneficiarias de los casos de propietarios que no deseen formar parte de aquéllas, se crea el Jurado Aragonés de Expropiación, como fórmula de valoración más cercana a las realidades urbanísticas de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en línea con lo ya sucedido en otras Comunidades²⁴.

8) Urbanismo sencillo. Hay en la LAU unas previsiones específicas sobre el «urbanismo simplificado» (art. 284-290), al que podrán acogerse, sin duda, la inmensa mayoría de los Municipios de Aragón. Se trata de una especie de «oferta» a los Municipios para que se doten de un sistema de ordenación y gestión urbanística adecuado a sus necesidades y características, asumiéndose el bien conocido carácter asistemático del desarrollo urbanístico en estos Municipios. La LUA, sin embargo, modula su ámbito de aplicación, en función de su ubicación, bien mediante la declaración de inaplicabilidad en determinadas comarcas, o bien previendo sin más la posible exclusión de dicho régimen mediante decisión igualmente de la Comunidad Autónoma. Conviene tener en cuenta que el criterio demográfico o poblacional no puede ser utilizado como parámetro exclusivo, puesto que en ciertos Municipios de escasa población su territorio podría quedar desprotegido frente a tensiones urbanísticas especulativas, por motivos de turismo u otros semejantes.

Es de sobras sabido que hay Municipios sujetos al régimen simplificado sin plan general de ordenación, para los cuales sólo existe suelo urbano y suelo no urbanizable. Sin embargo, en estos casos se aplicará el denominado «régimen de zonas de borde», permitiendo alguna urbanización simple con los requisitos y cautelas fijadas por el Municipio atendiendo a la directriz sectorial de urbanismo (art. 285 LUA). En cambio, en los Municipios con plan general simplificado se introducen una serie de alternativas, destacando la innecesariedad de planeamiento de desarrollo²⁵.

(23) Art. 184 de la LUA.

(24) Arts. 162 y 213 de la LUA. Los Jurados, pieza clave en la fijación de los justiprecios, han sido establecidos, con peculiaridades organizativas, en algunas Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra, Madrid, Castilla-La Mancha), precisamente para las valoraciones de expropiaciones en materias de su competencia. El Tribunal Constitucional consideró que el art. 32 de la Ley estatal de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, no tiene carácter básico, salvando así estas regulaciones singulares autonómicas (SSTC 251/2006, de 25 de julio, y 364/2006, de 20 de diciembre).

(25) Respecto a las novedades en el régimen de la gestión urbanística, sistema de cálculo de aprovechamientos urbanísticos, reparto de cargas de urbanización, régimen de edificación forzosa y del deber de conservación, la ruina y la disciplina urbanística, me remito a las ponencias de J.C. ZAPATA y J. A. RUBIO en este mismo volumen.

5. A MODO DE CONCLUSIONES

La clasificación del urbanismo como función pública conlleva importantísimas obligaciones para la Administración. ¿Las cumple satisfactoriamente? ¿Por qué una función pública —la de urbanizar— puede quedar a cargo de unos determinados señores particulares? Los propietarios tienen derecho a la iniciativa y preferencia para ofrecer alternativas en el proceso de urbanización, fijándose un determinado plazo, tras cuya finalización puede operar la figura del «agente urbanizador». Pero, ¿qué ocurre cuando la propiedad es múltiple y dispersa?

Me parece que hay en la LAU poca atención al problema de la rehabilitación de las ciudades. No existe definición —y esto debe considerarse grave— del deber legal de conservación (art. 9, *in fine*). Tal vez aquí se revela el apuntado desaprovechamiento de la oportunidad de la regulación más detallada del vuelo y subsuelo.

La planificación urbanística en manos de los Municipios. Aun contando con el «régimen simplificado» (que de simple sólo tiene la denominación), ¿es verdad esta atribución? ¿Quién y cómo aprueba definitivamente los planes urbanísticos? ¿Y cómo se desenvuelven las empobrecidas Corporaciones locales? ¿Y qué ocurre con la definición o delimitación de los intereses generales en conflicto, cuando se decide realizar proyectos de interés general autonómico o incluso estatal?

Es preciso recordar que en el enfoque de la acción urbanística prevaleció en el pasado el componente de «financiación», en lugar del diseño y conformación de las ciudades. En lugar de las previsiones sobre ordenación territorial, o las que afectan a los proyectos de interés supralocal, ¿no hubiera sido preferible prever un Plan General de Urbanismo para Aragón?

Se mantiene en la LAU el tradicional planteamiento de los «sistemas generales», ese invento indefinible que trae muchísimos problemas (calificación, titularidad, fórmula de reparto de cargas, valoraciones de terrenos destinados o vinculados, etc.). Tal vez hubiera sido necesario calificar de una vez por todas a esos «elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio»²⁶, delimitando definitivamente su naturaleza y ámbito.

Sobre las fórmulas y criterios de valoración, poco podía hacerse en la LAU, sino seguir fielmente los dictados de la legislación estatal. Ahora bien, conviene recordar que la legislación urbanística (estatal y autonómica) va en contra de las tendencias de la jurisprudencia (la de la expropiación de suelo destinado a sistemas generales, sencillamente porque la valoración se hizo en función del tipo de suelo urbanizable). En la renuncia de la legislación estatal a clasificar el suelo, distinguiendo exclusivamente entre el suelo urbanizado y el suelo rural, hay una cierta trampa. Solamente es urbanizado el integrado en la trama o red de servicios y ya consolidado. Pero hay un grave problema —y no resuelto satisfactoriamente— de evaluación, pues esos sistemas pueden conducir a las confiscaciones encubiertas más que a las legítimas y justificadas expropiaciones con precios justos.

(26) Art. 25 del Reglamento estatal de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

LAS LICENCIAS. LA RUINA. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

Ilmo. Sr. D. Juan Carlos ZAPATA HÍJAR
Magistrado de lo Contencioso-Administrativo

SUMARIO: 1. POR QUÉ HABLAR DE LICENCIAS, RUINA Y DISCIPLINA EN FASE TAN TEMPRANA DE LA LEY 3/2009 DE 17 DE JUNIO DE URBANISMO DE ARAGÓN.- 2. EL ESTATUTO URBANÍSTICO DE CIUDADANÍA, LAS NUEVAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA. LA ACCIÓN PÚBLICA.- 3. LAS AUTORIZACIONES ESPECIALES EN SUELO NO URBANIZABLE.- 4. EL RÉGIMEN DE LICENCIAS. LAS LICENCIAS DE ACTIVIDAD. LA NUEVAS LICENCIA AMBIENTAL DE ACTIVIDAD CLASIFICADA Y DE INICIO DE ACTIVIDAD. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, LA REGULACIÓN DE LA DISCREPANCIA.- 5. LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS. LAS NUEVAS LICENCIAS PARA LA EDIFICACIÓN Y URBANIZACIÓN SIMULTÁNEAS.- 6. EL LÍMITE DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y LA NUEVA REGULACIÓN DE LA RUINA. SUPUESTOS ORDINARIOS, RUINA INMINENTE Y ALTERACIÓN DE LA RUINA.- 7. LA NUEVA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD. LA NO NACIDA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE REALIZAR EL PROYECTO.- 8. LA EJECUCIÓN FORZOSA Y LAS MULTAS COERCITIVAS.- 9. LAS NUEVAS INFRACCIONES.- 10. EL AUMENTO DE LA CUANTÍA DE LAS SANCIONES, LA REBAJA EN EL GRADO Y LA CONDONACIÓN PARCIAL.- 11. LA COMPATIBILIDAD ENTRE LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS. CONSECUENCIAS PROCESALES.- 12. LA PRESCRIPCIÓN EN SUPUESTOS DE EDIFICACIÓN EN CASOS NO PRESCRIPIBLES. LAS EDIFICACIONES FUERA DE ORDENACIÓN.

1. POR QUÉ HABLAR DE LICENCIAS, RUINA Y DISCIPLINA EN FASE TAN TEMPRANA DE LA LEY 3/2009 DE 17 DE JUNIO DE URBANISMO DE ARAGÓN

Las grandes novedades de la Ley 3/2009 de 17 de junio de Urbanismo de Aragón¹, sólo hace falta leer su exposición de motivos, no están en la regulación de las materias que he indicado licencias, ruina y disciplina urbanística. Hay una nueva distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas con competencia en materia urbanística. Por un lado derivada del ejercicio del poder de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, de la posibilidad de aprobar proyectos de interés general y por otro de la nueva distribución entre los nuevos órganos de las entidades locales que vienen de la mano de la reforma de la Ley 7/85 y en concreto la creación de la Junta de Gobierno Local. Se establece la clasificación del suelo tras la Ley 1/2008 de 4 de abril. Se regula el planeamiento con la previsión de la creación de la Directriz especial de urbanismo, los planes y proyectos de interés general, los programas de coordinación y aparece la gran estrella en la gestión urbanística con la potenciación de la figura del agente urbanizador. Novedades todas ellas en materia de gestión y planeamiento que de nada servirían, que no tendrían reflejo en la realidad si no se plasman en un acto concreto de creación de derechos y obligaciones como es la licencia ya sea de actividad o urbanística y que escaparían de cualquier control pública si las Administraciones con competencias urbanísticas no tuvieran la capacidad de declarar en ruina edificios, evitar la construcción de los que no respetan el planeamiento. De qué nos serviría el Código Penal, si no existiesen fuerzas de seguridad, fiscales y jueces de instrucción que lo aplicasen. La sociedad en general percibe las decisiones urbanísticas de las Administraciones Públicas a la vista de las grandes infraestructuras como puede ser un cinturón de ronda y de los grandes eventos, como fue la Expo 2008 y las obras de acomodación del Meandro de Ranillas, también de las grandes decisiones de planeamiento tales como la clasificación de grandes zonas de suelo urbanizable y para vivienda de protección oficial, pero en realidad se siente perjudicada y se queja de su Ayuntamiento o del poco caso que le ha hecho la Administración autonómica cuando el bar de debajo de su casa emite más ruido del permitido o cuando ve como su vecino cierra sin permiso su galería o instala en la fachada un extractor de aire acondicionado²

De ahí la importancia de estas materias y el interés que debe procurarse en su estudio. Interés que se deduce de la gran cantidad de recursos que vemos los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, muy superiores en número a los que vemos en materia de gestión, o las impugnaciones directas del planeamiento que ve el Tribunal Superior de Justicia³.

(1) SÁNCHEZ GIMENEZ, Rosa, Análisis de la Ley 3/2009, de 17 de junio de Urbanismo de Aragón, Revista Práctica Urbanística, número 87, noviembre de 2009.

(2) Cuando el Juzgado en el que sirvo estaba situado en un piso sobre la Plaza del Pilar, con vistas al edificio consistorial tomaba declaración a un ciudadano al que el Ayuntamiento de Zaragoza le había requerido la retirada de un extractor de aire acondicionado que colocado sobre la fachada de su casa vulneraba las ordenanzas del PGOU. Mientras el Abogado le preguntaba si otros vecinos también habían colocado aparatos y el letrado municipal contestaba que el principio de igualdad no debe jugar en la ilegalidad, contemplábamos como la fachada de nuestro Ayuntamiento estaba plagada de extractores. Luego me enteré que además era un edificio protegido BIC.

(3) Contando sólo desde el año 2003 en el que entró en vigor la última reforma competencial de la Ley 29/98 reguladora de la Jurisdicción que determinó que en primera instancia todos los asuntos de competencia municipal en materia de urbanismo fuesen competencia de los Juzgados, el Juzgado en el que sirvo (JCA nº 1 de Zaragoza) y en una estadística muy de andar por casa, pero explicativa ha dictado en materia

Sí hay novedades que se justifican en el párrafo VII de la Exposición de motivos en tres materias concretas a las que me referiré con detalle con posterioridad: el deber de conservación de los edificios, la declaración de ruina y la inspección periódica de inspecciones y edificaciones.

Nada se justifica en la regulación de las licencias aunque hay alguna novedad y en materia de disciplina urbanística se indica en el párrafo VIII que se ha hecho una completa tipificación de las infracciones indicando el fin de la norma de la siguiente forma:

*Se aspira a proporcionar un régimen sancionador y de protección de la legalidad que, sin merma de las garantías constitucionalmente exigibles, **resulte verdaderamente efectivo**. Y es que la intervención pública en una materia tan sensible como la urbanística, que tantos y tan grandes esfuerzos exige del empresariado y la Administración, sólo resultará legitimada, especialmente con el nivel de intensidad que alcanza en esta Ley, si se garantiza eficazmente su cumplimiento y se reacciona contundentemente contra su incumplimiento reponiendo la legalidad. Se introducen, por otra parte, mecanismos que tienden a fomentar el cumplimiento voluntario de las medidas de protección y restablecimiento de la legalidad acordadas por la Administración.*

La Ley por tanto quiere que el régimen de disciplina urbanística sea efectivo y para ello quiere garantizar la reacción contra el incumplimiento de forma contundente, introduciendo mecanismos que fomenten el cumplimiento y ello porque el legislador aragonés es consciente de que el peor enemigo para el cumplimiento de la legalidad urbanística es la pasividad o la falta de medios para su ejecución. Cuestión distinta es que el panorama es difícil que cambien sólo con la ley, sin poner medios materiales y personales que lo permitan. El tiempo aquí siempre juega a favor del infractor, aunque a veces quepa corregir algún efecto adverso⁴.

2. EL ESTATUTO URBANÍSTICO DE CIUDADANÍA, LAS NUEVAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA. LA ACCIÓN PÚBLICA

Quiero referirme como novedad plausible, entiendo que de aplicación directa y a favor del ciudadano al nuevo estatuto urbanístico de ciudadanía del art. 20 de la Ley.

Considero que allí no solamente se establecen unos principios informadores sino verdaderos derechos ciudadanos a veces plasmados en otras normas sectoriales y a

de gestión urbanística 32 Sentencias, 96 sobre licencias de apertura, 78 licencias de obra o instalación, 28 licencias urbanísticas, 13 sobre proyectos de obra, 70 sobre restablecimiento de legalidad urbanística, 4 de ruina, de suspensión de licencia y 3 sobre ejecución subsidiaria. Asuntos casi todos ellos, más de un 90 % en los que la Administración demandada es el Ayuntamiento de Zaragoza, aunque en materia de gestión este porcentaje baja a menos del 40 %. Al menos así ocurría en tiempos de no crisis.

(4) De poco sirve el esfuerzo impugnatorio frente a licencias ilegales del Gobierno de Aragón. Escaso por los asuntos que yo he visto, si frente a la licencia de construcción de dos chalets en una localidad ribereña del Ebro en la Carretera de Castellón efectuados antes de la urbanización de la zona, se interpone recurso por los servicios jurídicos consiguiendo la nulidad de las mismas, si después no se produce ejecución alguna de la Sentencia. Distinto es el caso de los áticos de Capitán Portolés en Zaragoza. Las obras ilegales se hicieron en el 1989 y por la insistencia de un vecino el kioskero que se encontraba debajo se consiguió revocar un acuerdo que había declarado la prescripción de la orden de demolición por parte del TSJ de Aragón en 1999. Tras ello se comenzó el procedimiento de ejecución subsidiaria nuevamente impugnado por nuevo propietarios desestimando el recurso en el 2002 en primera instancia y en 2004 en apelación. Hace dos años se procedió a la demolición de los áticos.

veces de forma novedosa recogidos en la nueva ley que pueden constituir exigencia a la Administración y tras su rechazo a los Tribunales de justicia.

El derecho a una vivienda digna (art. 20.a) el derecho a que la administración reserve suelo para vivienda protegida (art. 20.b) a la aplicación del suelo público sobrante a los fines de esta ley (art. 20.c) y a la regulación del mercado mediante la puesta a disposición de la promoción de suelo público (art. 20.d) pueden ser efectivamente y a salvo las formas de ejecución reguladas en la ley, principios informadores de la actividad urbanística, pero el resto de párrafos son derechos de aplicación directa.

Reconoce la Ley en el párrafo e) un verdadero derecho a la no inmisión de afecciones contaminantes e indica que los ciudadanos tienen derecho «*A la no afección de la vivienda que constituya su domicilio o residencia u otros lugares de habitación humana por radiaciones o inmisiones contaminantes de cualquier tipo que desborden los límites máximos admitidos por la legislación que resulte de aplicación*». Si ponemos en relación este precepto con toda la normativa sectorial, que limita los agentes contaminantes y en particular si ponemos en relación esta no afección con las licencias ambientales que obligan a limitar la actividad contaminante según se permita en cada una de las licencias ambientales tales como la autorización ambiental integrada prevista en Ley estatal 16/2002 y en la ley de protección ambiental aragonesa 7/2006, así como la evaluación de impacto ambiental regulada en el TR estatal 1/2008, no debemos tener duda de que la ley urbanística crea un derecho subjetivo frente a la Administración, para los propietarios de viviendas.

En igual sentido se crea una exigencia de respeto de los máximos de edificabilidad, como derecho subjetivo cuando el apartado f) indica que los ciudadanos tienen derecho: *A un medio ambiente urbano adecuado, tanto en la ciudad existente como en el tejido urbano de nueva creación, y, en consecuencia, a que se cumplan estrictamente los límites de edificabilidad y las reservas que resulten exigibles conforme a esta Ley y sus disposiciones de desarrollo.*

El apartado g) regula *Al acceso a toda la información urbanística de la que dispongan las Administraciones públicas en los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables.* Derecho que viene también desarrollado en el art. 86 cuando crea y obliga a crear a las Administraciones con competencias urbanísticas el sistema de información urbanística de Aragón, sistema ciertamente pretencioso y cooperativo que integra a todas las Administraciones y que viene a complementar la obligación que ya de por sí tienen las Administraciones para dar información medioambiental según establece la Ley 27/2006.

El apartado h) da derecho *A la participación en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de cualesquiera instrumentos de ejecución y aplicación de éste* y el apartado i) *A colaborar en la actividad de planeamiento o gestión en los términos establecidos en esta Ley y, en particular, a ejercer la iniciativa, en ejercicio de la libertad de empresa, para la obtención, mediante procedimiento en competencia, de título administrativo habilitante para el desarrollo de la actividad de urbanización.* Derechos que han sido positivizados en la Ley 9/2006.

Y separándose de la tradición que expresamente regular en artículo aparte la acción pública (art. 10 de la Ley 5/99) el apartado j) regula la acción pública e indica que los ciudadanos tienen derecho al: *Al ejercicio de la acción pública conforme a lo establecido en esta Ley ante los órganos administrativos y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, mediante los correspondientes recursos o acciones, para exigir la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad urbanística.* El hecho de que la regulación de la acción pública

norma procedimental de continua aplicación directa, sea el colofón de estos derechos abona más si cabe la aplicación directa de todos ellos.

3. LAS AUTORIZACIONES ESPECIALES EN SUELO NO URBANIZABLE

Las diferentes *autorizaciones especiales en suelo no urbanizable genérico*⁵ no varían en su regulación del antiguo artículo 24 y 25 de la Ley 5/99 a salvo aclaraciones a los conceptos de qué se debe entender por explotación vinculada a una explotación agraria y vinculada a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas, cuando está regulando *las construcciones sujetas a licencia municipal*. Lo más relevante es sin duda en estos casos, la previsión más severa de 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* y la pormenorizada regulación para los supuestos en los que así se autorice, además de una previsión completa de qué debe entenderse por núcleo de población.

Cuando de construcciones sujetas a autorización especial en suelo no urbanizable genérico se refiere la regulación sí ha cambiado. Se enumeran los supuestos en los que cabe considerar una construcción o instalación de interés público y evidentemente sin referirse a magnitud, ni a proyecto supramunicipal que ha desaparecido de la norma.

(5) El art. 30. párrafo 1 y 2 indica: Autorización de usos en suelo no urbanizable genérico mediante licencia municipal.

1. En suelo no urbanizable genérico, los municipios podrán autorizar, mediante la licencia de obras, 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 determinantes de la clasificación del suelo como no urbanizable, las siguientes construcciones e instalaciones:

a) Las destinadas a las explotaciones agrarias, incluida la vivienda de personas que deban permanecer permanentemente en la correspondiente explotación. Se consideran incluidas en este grupo construcciones e instalaciones tales como las destinadas a las explotaciones agrarias, las vinculadas a usos agrarios de carácter productivo, tales como cultivo agrícola de regadío, cultivo agrícola de secano, praderas y pastizales, plantaciones forestales, obras y mejoras agrícolas o invernaderos.

b) Las vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, incluida la vivienda de personas que deban permanecer permanentemente en el lugar de la correspondiente construcción o instalación. Se consideran incluidas en este grupo construcciones e instalaciones tales como las provisionales, funcionalmente vinculadas a la ejecución de una obra pública, mientras dure aquella; los depósitos de maquinaria y materiales para el mantenimiento de las obras públicas; los talleres de reparación ligados a las carreteras, así como puestos de socorro y primeros auxilios, las estaciones de servicio y gasolineras, y los usos hoteleros ligados a las carreteras, admitiendo en ellos la venta de artesanía, productos típicos y de alimentación.

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. Cuando lo autorice expresamente el plan general, los municipios podrán otorgar licencia de obras para la construcción de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, conforme al concepto de éste establecido en el artículo 246.2. Salvo que el plan general establezca condiciones más severas, se exigirá que exista una sola vivienda por parcela, que los edificios no rebasen los trescientos metros cuadrados de superficie construida, así como que las parcelas tengan, al menos, diez mil metros cuadrados de superficie y que queden adscritas a la edificación, manteniéndose el uso agrario de las mismas o, en su defecto, con plantación de arbolado con sujeción a los planes y directrices sobre arbolado vigentes. El Gobierno de Aragón podrá ampliar o reducir, conforme a criterios objetivos, la parcela mínima para áreas homogéneas del territorio aragonés.

Se introduce una segunda categoría para *las construcciones que contribuyan de manera efectiva a la ordenación o al desarrollo rurales, siempre que quede acreditada la inexistencia de suelo urbano o urbanizable con calificación apta para ello como consecuencia de la inexistencia de planeamiento general* que antes no existía, se repite la regulación en cuanto a las obras en aldeas abandonadas y edificios rurales y desaparece toda posibilidad de autorizar viviendas aisladas por este procedimiento⁶.

No varía sustancialmente el procedimiento para esta autorización especial, previsto en el art. 32 de la nueva Ley, a salvo el informe que ahora es del nuevo Consejo Provincial de Urbanismo que sustituye a la Comisión Provincial.

Quizá la mayor novación en la norma se encuentre cuando se regula la posibilidad de construir en suelo no urbanizable especial. En las dos normas se regula la prohibición genérica de construir y se indicaba: *En el suelo no urbanizable especial está prohibida cualquier construcción, actividad o cualesquiera otros usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico.*

Antes sin embargo cabía excepcionalmente autorización de construcciones no previstas en los citados instrumentos que limitan su uso, sometiendo la misma al procedimiento de evaluación ambiental. Ahora la regulación es más restrictiva dado que no es posible autorizar construcción alguna que no esté prevista previamente en *instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el*

(6) El art. 31 de la ley indica: Autorización de usos en suelo no urbanizable genérico mediante autorización especial.

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:

a) Construcciones e instalaciones que quepa considerar de utilidad pública o interés social y hayan de emplazarse en el medio rural. Se consideran incluidas en este grupo construcciones e instalaciones tales como las destinadas a las explotaciones de los recursos naturales o relacionadas con la protección del medio ambiente, incluida la vivienda de personas que deban permanecer permanentemente en la correspondiente explotación; las infraestructuras de telecomunicaciones; las construcciones e instalaciones destinadas a usos de carácter científico, docente y cultural, usos de carácter recreativo y deportivo; las destinadas a usos agrarios no incluidas en el artículo 30.1.a); las extracciones, depósitos y beneficios de recursos minerales, de combustibles sólidos y de desechos o chatarras y los vertederos de residuos sólidos; instalaciones ganaderas que por su tamaño no guarden relación con la naturaleza y destino de la finca; industrias y almacenes que por sus características deban situarse en el medio rural, y las de las agrupaciones de defensa sanitaria.

b) Construcciones e instalaciones que quepa considerar de utilidad pública e interés social y contribuyan de manera efectiva a la ordenación o al desarrollo rurales, siempre que quede acreditada la inexistencia de suelo urbano o urbanizable con calificación apta para ello como consecuencia de la inexistencia de planeamiento general.

c) Obras de renovación de construcciones en aldeas, barrios o pueblos deshabitados, así como de bordas, torres u otros edificios rurales antiguos, siempre que se mantengan las características tipológicas externas tradicionales propias de tales construcciones. Cuando se trate de actuaciones en aldeas, barrios o pueblos deshabitados, la autorización podrá implicar un cambio de uso respecto al original del edificio, así como la división del mismo en varias viviendas cuando su tamaño lo permita. También podrán autorizarse las obras necesarias para la implantación de los servicios urbanísticos que requieran las renovaciones, aunque, cuando estas obras tengan un carácter global en el núcleo afectado, cabrá exigir el correspondiente plan especial para la dotación de infraestructuras.

planeamiento urbanístico. En el caso de que esté prevista se seguirá el procedimiento para la autorización especial de los ya citados arts. 30 a 32, reiterándose en el párrafo tercero del art. 33 3., como si no hubiese quedado claro antes *No podrán autorizarse construcciones, instalaciones o usos que no estén previstos en los instrumentos señalados en el apartado primero*⁷.

4. EL RÉGIMEN DE LICENCIAS. LAS LICENCIAS DE ACTIVIDAD. LA NUEVA LICENCIA AMBIENTAL DE ACTIVIDAD CLASIFICADA Y DE INICIO DE ACTIVIDAD. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, LA REGULACIÓN DE LA DISCREPANCIA

La primera novedad que nos encontramos es el establecimiento de una *licencia ambiental de actividades clasificadas* en el art. 230 de la Ley, que viene a sustituir a la licencia de actividad clasificada del antiguo 167 de la Ley 5/1999. A la vista de ello se ha de indicar con rotundidad que esta es una norma de remisión y que como tal se ha de aplicar. Quiere decirse que hubiera bastado que la Ley de urbanismo se hubiera remitido en cuenta al control medioambiental a la normativa específica y sectorial, sin querer regular nada.

Téngase en cuenta que de conformidad a lo dispuesto en la Ley estatal 16/2002 y la Ley aragonesa 7/2006 aunque los órganos de control medioambiental sólo conceden una licencia, es lo cierto que estas normas distinguen qué tipo de licencia, qué autoridad y qué controles son precisos para cada actividad.

Estas dos normas regulan qué instalaciones deben someterse a esta normativa (art. 9 de la Ley 16/2002 y art. 40 Ley 7/2006). Distinguiendo los siguientes casos:

- Evaluación ambiental para los planes y programas a que se refiere el artículo 11 de la Ley 16/2002 estatal (Son a los que hace referencia la Ley 9/2006 estatal). Que se tramita y concede por la Administración autonómica y en concreto por el Instituto Aragonés de Gestión ambiental INAGA.
- Evaluación de impacto ambiental para los proyectos a que se refiere el artículo 24.1 y 2 de la Ley estatal (en igual sentido el Anexo I y II de la Ley 1/2008). Otorgada por el INAGA.
- Evaluación ambiental en las zonas ambientalmente sensibles a las que se refiere el artículo 36 de la Ley aragonesa. También por el INAGA.
- Autorización ambiental integrada para las instalaciones a las que se refiere el artículo 40. De igual forma la concede el INAGA.
- Licencia ambiental de actividades clasificadas para las actividades a las que se refiere el artículo 60. Esta licencia sí es concedida por el ayuntamiento.
- Evaluación de planes de restauración minera.

(7) Habría que plantearse qué ocurre ahora cuando un determinado Plan de Ordenación de Recursos Naturales obliga en autorización especial a tramitar la evaluación de impacto ambiental. Se seguiría entonces la indicación de la nueva ley o se seguiría la indicación del Plan. Parece que habría que aplicar el procedimiento más garantista para el medio ambiente dado que el precepto indica: Para la autorización de estos usos se aplicarán, en su caso, los procedimientos establecidos en los artículos 30 a 32 para la autorización de usos en suelo no urbanizable genérico, sin perjuicio de cualesquiera otras autorizaciones, licencias o controles ambientales o de otro orden que pudiesen resultar preceptivos.

El art. 231 regula en la Ley urbanística *la licencia de inicio de actividad* que se exigirá con carácter previo al comienzo del ejercicio de las actividades sujetas a autorización ambiental integrada o licencia ambiental de actividades clasificadas, licencia que también está prevista para los mismos fines en las normas aludidas y a las que se refiere el artículo 72.

Si la licencia ambiental no se concede o no se subsanan los defectos detectados, el art. 235 indica que no se podrán conceder la licencia urbanística o de obras por el órgano sustantivo —en principio el Ayuntamiento— pero deja una puerta abierta a la posibilidad de que el que va a conceder la licencia quiera concederla y la Administración ambiental no, que es someter la discrepancia a la resolución del Gobierno de Aragón que puede finalmente autorizar el proyecto⁸.

5. LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS. LAS NUEVAS LICENCIAS PARA LA EDIFICACIÓN Y URBANIZACIÓN SIMULTÁNEAS

Son dos las novedades en esta materia. Regular dentro de las licencias de apertura las relativas a espectáculos públicos que con evidencia aquí se remite también a la legislación sectorial la Ley 11/2005. Debe indicarse aquí lo mismo que en la licencia ambiental. Se trata de una remisión normativa.

Y el otorgar carta de naturaleza lo que era una práctica la licencia para la edificación y urbanización simultánea. El art. 238 de la Ley 3/2009 indica al respecto:

1. Los propietarios de parcelas podrán promover su edificación con previa o simultánea realización de las obras de urbanización pendientes que sean precisas para su conversión en solar, incluida su conexión con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas, cuando proceda.

2. Deberán acreditar para ello la disponibilidad civil sobre terrenos suficientes para asegurar que edificará la parcela objeto de la actuación, urbanizando o completando la urbanización, y que lo harán en plazo inferior a tres años.

6. EL LÍMITE DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y LA NUEVA REGULACIÓN DE LA RUINA. SUPUESTOS ORDINARIOS, RUINA INMINENTE Y ALTERACIÓN DE LA RUINA

En la anterior Ley Urbanística el límite del deber de conservación de las edificaciones era el estado de ruina de las mismas, a salvo la posibilidad que tenía en todo momento el Ayuntamiento para alterar la ruina, obligando al propietario a realizar las obras de conservación precisas con la carga en este caso de sufragar sólo la mitad del valor de la edificación excluido el suelo (art. 184.3 en relación con el 192).

(8) Distinto es el caso contrario que la Corporación no quiera autorizar la obra o la actividad y el informe de la Administración ambiental sea favorable. Aquí el órgano sustantivo puede denegarlo por motivos de todo tipo incluso ambientales. Un Ayuntamiento de la falda del Moncayo con informe favorable de la Comisión denegó la licencia de ampliación de una granja de cerdos, denegación que fue confirmada dado que de conformidad con el PORN debía haber habido un previo estudio de impacto ambiental.

La nueva Ley urbanística cambia radicalmente el límite del deber de conservación, tanto en la forma de apreciarlo, condicionando las decisiones urbanísticas como en la cuantificación del mismo. Ahora es el límite del deber de conservación el que configura la posibilidad de declaración de ruina y no al revés. Así el art. 251.3 de la Ley 3/2009 indica: *El deber de los propietarios de edificios alcanza hasta la ejecución de los trabajos y obras cuyo importe tiene como límite el del contenido normal del deber de conservación, representado por la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable.*

Parece que estamos en presencia de una mejor técnica normativa. Pues así podemos saber en todo momento sin declaración de ruina previa, si las obras que el Ayuntamiento obliga exceden o no del límite normal de conservación del edificio. También es verdad que parece que ese límite ha ascendido. Con independencia del voluble y a la vista de la crisis actual, más que perjudicial precio de la construcción de la construcción en España es claro que siempre será superior la mitad del valor de la construcción «nueva» con similares características e igual superficie o dimensiones equivalentes, que la anterior regulación que consideraba en ruina de la denominada económica cuando el coste de las obras necesarias de consolidación o conservación del edificio era superior al 50 % del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del suelo.

El procedimiento relativo a las órdenes de ejecución es idéntico al que ya estaba regulado en la Ley 5/99. Contempla la realización previa de una audiencia, a salvo que haya urgencia y obliga en una presencia administrativa de gran utilidad práctica que se señalen con concreción las obras a realizar, presupuesto, plazo de cumplimiento y si es el caso subvención administrativa (art. 252.2). Siendo novedad lo dispuesto en el art. 252.4 en el que se establece que si las obras superan el deber normal de conservación y se hagan para obtener mejoras o beneficios de interés general se ejecutarán a costa de la entidad que lo ordene en la cuantía que exceda de dicho deber.

Cuando el art. 254 regula la situación en que las obras precisas exceden del contenido normal del deber de conservación y establece la posibilidad de optar entre solicitar la ruina o la subvención prevista, se mantiene la ampliación del deber de conservación hasta la completa restauración del inmueble en aquellos supuestos de incumplimiento de una o varias órdenes de ejecución⁹ y se mejora la anterior dicción de la norma que indicaba a salvo que esta situación se hubiera generado por circunstancias sobrevenidas. Ahora la norma dice *«salvo que se acredite mediante informe técnico de facultativo competente que la ruina hubiese sobrevenido igualmente, conforme a criterios objetivos, de haberse ejecutado las obras ordenadas».*

Sí ha habido modificaciones sustanciales en cuanto al cumplimiento de las órdenes. Ahora el municipio puede optar entre la ejecución subsidiaria, la expropiación o la aplicación del régimen de la edificación forzosa¹⁰ (art. 221 a 226) o la imposición de multas coercitivas.

(9) Supuesto novedoso en la Ley 5/99 que ha impedido la práctica de los promotores en suelo urbano de abandonar edificios para ser declarados en ruina y así obtener grandes plusvalías y que en sede judicial ha generado reiterados pleitos con abundantes pruebas periciales, sobre todo en la ciudad de Huesca.

(10) Como es sabido este régimen prevé en supuestos de no edificación o de uso inadecuado la obligación de edificar o de cesar en el citado uso. La consecuencia es la expropiación o la declaración de sus-

Se modifica todo el artículo referente a las multas coercitivas, ahora son más, de más cuantía cada una de ellas y en su totalidad, estableciendo que el importe de las mismas quedará afectado a la ejecución subsidiaria¹¹.

Por último y en esta materia las anteriores «áreas especiales de conservación» han sido sustituidas por «las áreas sujetas a inspección periódica de construcciones y edificaciones» en la que se establece la necesidad de inspección periódicas en las que deben constar la relación de desperfectos y deficiencias del estado de conservación del edificio y las soluciones adoptadas y su grado de cumplimiento todo ello de conformidad al planeamiento o a las Ordenanzas que se dicten. En estos instrumentos se determinarán el área de inspección y plazos, aunque también puede establecerse que la inspección se refiera a determinados edificios catalogados o protegidos o a aquellos que tengan una antigüedad superior a 50 años (art. 257).

En cuanto a la declaración de ruina la tradicional clasificación entre ruina funcional y económica ha sido rota por la nueva norma.

El art. 258 de la Ley, establece la declaración de ruina digamos ordinaria y que puede corresponderse con la antigua ruina económica, planteando tres casos en los que procede la ruina:

a) Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver a la que esté en situación de manifiesto deterioro la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales supere el límite del deber normal de conservación.

b) Cuando, acreditando el propietario el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de los informes técnicos correspondientes al menos a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en la letra anterior, supere el límite del deber normal de conservación, con comprobación de una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.

titución por ejecución. Sustitución que puede solicitarse de oficio o a instancia de parte y que aplicada en supuestos de incumplimiento de órdenes de ejecución puede plantear severos problemas y que considero sólo debe ser de aplicación en supuestos de ruina dado que esta norma prevé en la ejecución de los concursos la sustitución del propietario lo que no parece adecuado en casos en que la orden de ejecución sea dictada para obras menores.

(11) Artículo 256.- Ejecución forzosa.

1. La periodicidad de las multas coercitivas para lograr el cumplimiento de las órdenes de ejecución no podrá ser inferior a un mes.

2. La cuantía de cada multa podrá alcanzar hasta el diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas.

3. Podrán imponerse multas coercitivas hasta alcanzar el importe del coste estimado de las obras ordenadas.

4. Los ingresos generados por el cobro de las multas coercitivas impuestas quedarán afectados a la cobertura de los gastos que genere efectivamente la ejecución subsidiaria de la orden incumplida, a los que habrá que sumar los intereses y gastos de gestión de las obras, todo ello sin perjuicio de su exigencia al obligado hasta el límite normal del deber de conservación.

5. En cualquier momento podrá el municipio optar por el procedimiento de ejecución subsidiaria de las órdenes de ejecución, sin perjuicio de seguir el correspondiente procedimiento de apremio sobre el patrimonio para el cobro de las multas coercitivas que no se hubieran satisfecho.

c) Cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación legal de fuera de ordenación o en la situación prevista en el artículo 266.3¹².

Además de que se ha elevado, como ya se ha comentado, el límite del deber normal de conservación de un edificio se introduce una nueva causa, además de la ya prevista de obras en edificios fuera de ordenación, que pretende ser una válvula de escape en edificios incluidos en área de inspección periódica cuando hay una especial diligencia por el propietario para el mantenimiento del edificio.

Hemos de pararnos en el párrafo tercero y cuarto del art. 258 cuando indican: 3. *La declaración de la situación legal de ruina deberá disponer las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes, y pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o edificación* y 4. *En ningún caso cabrá la apreciación de dicho incumplimiento cuando la ruina sea causada por fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero, así como cuando el propietario haya sido diligente en el mantenimiento y uso del inmueble.*

Esta decisión normativa echa por tierra la tradicional doctrina jurisprudencial¹³ que pretendía calificar siempre la ruina como una situación objetiva que comprobaba la Administración y a la que le aplicaba un determinado régimen legal. Si cualquier declaración de ruina obligatoriamente tiene que decidir si la misma ha sido causada o no por el incumplimiento del deber de conservación del propietario, pienso que la litigiosidad puede incrementarse, pues esta declaración de imputación de responsabilidad podrá ser utilizada no sólo por la Administración sino por terceros, que hayan podido verse perjudicados por la falta de mantenimiento del edificio. Y todo ello cuando esta declaración puede ser fundamental en el supuesto segundo de los indicados (incumplimiento en áreas sujetas a inspección periódica) pero irrelevantes en casos de ruina económica o en supuestos de imposibilidad de rehabilitar un edificio por estar situado fuera de ordenación.

En estos casos también se regula la posibilidad que tiene el propietario de rehabilitar o demoler, siempre que no se trate de una construcción protegida en cuyo caso no es posible la demolición y evidentemente sólo en el caso de que quiera rehabilitar obliga la norma a llevar a cabo las medidas urgentes y necesarias para garantizar la seguridad y estabilidad del edificio estableciendo la posibilidad de que el Ayuntamiento convenie con el propietario los términos de esa rehabilitación. En el caso de que al Ayuntamiento no le convenza la misma o no haya acuerdo la Administración puede ordenar la rehabilitación como ella considere con ayudas, expropiar o aplicar el régimen de sustitución por ejecución.

Es evidente que todo ello se podrá realizar si la propuesta de rehabilitación que no le gusta a la Administración o con la que no llega a un acuerdo procura una indebida

(12) Este supuesto novedoso hace mención a construcciones cuya posibilidad de restablecer la legalidad no prescribe. Indica el precepto: Si la edificación se realizara sobre terrenos calificados en el planeamiento como sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable especial, el Alcalde adoptará alguno de los acuerdos establecidos en el artículo anterior, apartado primero, sin limitación alguna de plazo, sin perjuicio de dar traslado al Ministerio Fiscal por si pudieran ser constitutivos de delito.

(13) Tiene exhaustivamente declarado el Tribunal Supremo (STS de 26 de enero de 1993 —ED 531—, 28 de diciembre de 1994 —ED 10390—, 1 de abril de 1996 —ED 2570— y 27 de octubre de 2000 —ED 39346—), el expediente de ruina y las actuaciones jurisdiccionales derivadas, tienen por objeto constatar una situación de hecho claramente objetiva e independiente de las causas o motivos que pudieran haberla originado, sin perjuicio, de las posibles responsabilidades exigibles a los propietarios del inmueble por su posible negligencia u omisión, en cuanto a sus deberes de conservación.

rehabilitación con vulneración del planeamiento en vigor, pues es claro que aquí no existe margen de discrecionalidad del Ayuntamiento.

Lo que antes se preveía en el art. 192.2.b) de la Ley anterior como una causa de ruina la denominada ruina funcional y que era definida como el supuesto en el que el edificio presenta un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales, deja ahora de poder ser calificada como tal y constituye una obligación de la Ayuntamiento para requerir al propietario todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad pública y la integridad del patrimonio cuando indica en el art. 259 hablando de «ruina inminente»: *Cuando una construcción o edificación amenace con derruirse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido por la legislación específica o por el planeamiento urbanístico, el Alcalde estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación, su desalojo y la ejecución de demoliciones totales o parciales.*

Digo que se trata de una facultad en la misma línea que siempre ha dispuesto el Alcalde para ordenar obras de conservación y mantenimiento (art. 251 y siguientes) pero con una modificación evidente de las responsabilidades de la Administración y los titulares. Se coloca ahora el Ayuntamiento en el garante de la seguridad e integridad de los edificios, hasta el punto de que le considera responsable de todos los daños y perjuicios que puedan derivarse de las medidas adoptadas en esta materia, sin perjuicio del deber de repetición al propietario pero siempre con el límite del deber de conservación.

Se advierte fácilmente que la puesta en marcha de este precepto conllevará al menos una nueva y más exigente forma de proteger e inspeccionar las edificaciones de una ciudad, en mayor medida las de sus cascos históricos. Porque, ¿será también responsable el Ayuntamiento si no adopta esas medidas y se produce un colapso y un hundimiento de un edificio afectando a otro? Y aunque así sea y luego se determine que el responsable de la falta de mantenimiento y ruina es el propietario, ¿por qué la responsabilidad para este se ha de limitar sólo hasta el límite del deber normal de conservación? ¿Qué justificación tiene ese límite cuando de resarcir un daño producido a tercero estamos hablando?, ¿es que acaso en lo que exceda de ese límite la responsabilidad es municipal? Y si el Ayuntamiento cumple con su obligación de inspección periódica, ¿por qué tiene que hacer frente a perjuicios que él no ha causado?

Creo que la interpretación de este precepto no debe ser tan amplia, por las consecuencias que podría derivarse de ello, sobre todo en municipios pequeños y con escasa población donde el casco histórico está degradado y en situación inminente de ruina. El precepto debería interpretarse en el sentido de que el Ayuntamiento se hace cargo de los daños por la adopción de esas medidas y no por la no adopción. Pero en este caso porque la previsión expresa a la responsabilidad, si es inherente a toda actuación administrativa la responsabilidad derivada de ella.

7. LA NUEVA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD. EL ABANDONO NACIDA OBLIGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE REALIZAR EL PROYECTO

Interesa en ese punto hacer un poquito de historia. Sin necesidad de remontarnos más atrás, hemos de partir de la antigua Ley del Suelo R.D 1346/76 de 9 de abril que en sus arts. 184 y 185 regulaban el restablecimiento de la legalidad urbanística.

El procedimiento establecido era de una sencillez envidiable. Si la obra no tenía licencia se suspendían las obras y el propietario tenía que solicitar en término de dos meses la licencia. Si no la pedía o se denegaba entonces se procedía a la demolición de lo construido.

El sistema se complicó en exceso tras la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio (arts. 248 y siguientes). Allí se diferenciaba si la obra había o no concluido y se establecía para las obras en ejecución la suspensión y la tramitación de un expediente para determinar si las obras eran o no compatibles con la ordenación urbanística. Si no lo eran se ordenaba la demolición y si lo eran se requería para que solicitase licencia siempre que hubiera adquirido el derecho urbanístico a edificar. Si no se solicitaba licencia o si no se había adquirido ese derecho se acordaba la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa del terreno correspondiente, con las obras existentes al tiempo de la suspensión. En el mismo sentido si se excedía de la licencia concedida.

Si la obra estaba acabada y era compatible con el planeamiento entonces si se había patrimonializado el derecho a construir se concedía la licencia y en otro caso la licencia quedaba condicionada a que, en el plazo que se fije, se cumpla o garantice el deber de urbanizar y se abone, en su caso, el aprovechamiento materializado en exceso sobre el susceptible de apropiación, por su valor urbanístico. Procedía la expropiación o venta forzosa del terreno con la edificación, en los casos en que no se solicitaba la licencia o se incumplían las referidas condiciones.

Este sistema que determinaba que si la obra era compatible con la ordenación urbanística, no se demolía en ningún caso tuvo poca vigencia pues la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 67/97 de 20 de marzo, anuló el citado artículo 248 de la Ley del Suelo de 1992, determinando la reviviscencia de la antigua Ley del suelo R.D 1346/76 de 9 de abril y en concreto de los arts. 184 y 185 en lo que al restablecimiento de la legalidad urbanística se refiere¹⁴.

En ese estado de cosas se aprobó la Ley 5/1999 de 25 de marzo. Esta norma estableció un procedimiento intermedio, tras la paralización de las obras y la cesación provisional de los usos, en el que obligadamente la Administración municipal debía determinar si las obras son o no, total o parcialmente compatibles con la ordenación urbanística.

Así cuando la Administración comprobaba que se había realizado una obra sin licencia o contraria a la misma, si la obra no había concluido, debía ordenar la paralización de la obra y de los usos que permitiere (art. 196.1 de la Ley 5/99). Acto seguido o cuando tiene constancia de que una obra ya concluida, se realizado sin licencia y no ha prescrito la infracción urbanística (art. 197.1) debe tramitar un procedimiento administrativo «el oportuno expediente», en el que primero deberá decidir si las obras o usos son total o parcialmente compatibles con el ordenamiento urbanístico. Si tras la tramitación del expediente, se comprueba que no lo son o no lo son en su totalidad decretará su demo-

(14) Como con la vigencia de la Ley de 1992, primero se abría un expediente para ver si la obra era legalizable o no y después se actuaba en consecuencia, hubo no pocos casos que tras la anulación del precepto directamente se procedía a la demolición, sin requerir de legalización algo que siempre era obligado aplicando la Ley de 1976.

lición, reconstrucción o cesación definitiva (art. 196 a) y si lo son requerirá para que en plazo de dos meses solicite el interesado la oportuna licencia. La novedad era que si el interesado no pedía la licencia, la Administración debía obligatoriamente ordenar que se realizasen los Proyectos técnicos necesarios para que pueda pronunciarse sobre la legalidad, a costa del interesado. Si a pesar de los proyectos no se procede la legalización, también decretará la demolición (art. 196 b).

Al albur de este sistema ya no es posible que la Administración decrete la demolición o cesación de actividades de forma simultánea a la paralización —aun cuando la construcción no fuese compatible con el ordenamiento urbanístico—, pues siempre es preciso un procedimiento previo en el que precisamente se determine esta incompatibilidad. Tampoco es posible anudar a la paralización de la obra o la comprobación de que se ha concluido una obra sin licencia el requerimiento previo de solicitud de licencia, pues para que se de este requerimiento, también es necesario tramitar el mismo procedimiento previo. Pero es que además, aún cuando sea posible su compatibilidad y se requiere de solicitud de licencia, la no petición de la misma, no determina como antes la demolición, sino el encargo de los proyectos precisos a consta del interesado. Sólo tras la no legalización, se acordará la demolición.

El art. 265 de la nueva Ley 3/2009 es calco del artículo 196 de la anterior Ley urbanística regulando las obras y usos en curso de ejecución. Sólo hay una diferencia cuando regula la protección de la legalidad urbanística de obras y usos en curso de ejecución referidas estas a obras que pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, anula parte del precepto y ya no impone a la Administración la obligación que tiene para el supuesto de que el interesado no pida licencia de realizar a costa de este los proyectos técnicos necesarios para que el Ayuntamiento pueda pronunciarse sobre la legalidad de la actuación afectada¹⁵.

A primera vista esta supresión parece una simple mejora del precepto. Mejora que podía venir justificada porque esa previsión no solamente no se cumplía en caso ningún supuesto por la Administración, no conozca supuesto alguno en que un Ayuntamiento en contra de la voluntad del titular de una obra hecha sin licencia realizara un proyecto y pretendiera cobrarlo, sino que tenía una vocación excesiva de mantenimiento de una construcción a veces incluso por encima de la voluntad del propietario. Y ello porque a veces no era necesario el proyecto pues el titular podía no interesar la legalización.

(15) Artículo 265.-Obras y usos en curso de ejecución.

1. Cuando se estuviera realizando algún acto de edificación o uso del suelo o del subsuelo sin licencia u orden de ejecución o contra las condiciones señaladas en las mismas, el Alcalde dispondrá su paralización inmediata y, previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará alguno de los acuerdos siguientes:

a) Si las obras o los usos fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación vigente, decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva en la parte pertinente a costa del interesado, aplicando en su caso lo dispuesto en el apartado siguiente para la parte de la obra o del uso compatibles con la ordenación.

b) Si las obras o los usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses, solicite la preceptiva licencia o su modificación. En caso de no proceder la legalización, decretará la demolición, reconstrucción o cesación definitiva de la obra o del uso en la parte pertinente a costa del interesado.

2. En los supuestos en que se acuerde la paralización de las obras o actos de uso del suelo o del subsuelo, el Alcalde deberá adoptar las medidas necesarias para verificar y garantizar la total interrupción de la actividad, tales como la suspensión de los suministros provisionales de obra o el precinto o la retirada de los materiales y la maquinaria preparados para ser utilizados en la obra o actividad suspendida.

Todo ello evidentemente ha movido a la eliminación de esa exigencia y curiosamente ha revivido en gran medida el inicial sistema de restablecimiento de la legalidad urbanística.

Ahora el precepto obliga a requerir la petición de licencia, pero aún cuando la obra pueda ser legalizable, no establece para el supuesto de que el titular no pida licencia la consecuencia de ello. No dice que puede aplicarse el régimen de venta forzosa o de expropiación como decía la Ley de 1992. No dice que el proyecto lo hará la Administración, evidentemente para no demoler la obra y legalizar. Solo dice que para el supuesto de que tras el requerimiento de licencia «no proceda la legalización» se decretará la demolición o cesación de uso. Dado que la ley no distingue y no permite otra posibilidad, entiendo que tanto si no se concede la licencia tras pedirla, como si no se pide en plazo y teniendo en cuenta que en ambos supuestos no procede la legalización, la consecuencia es la demolición o cesación de uso.

En el caso de obras terminadas, como se remite a las obras en curso habrá que aplicar la misma consecuencia que antes de ha dicho. Si no se pide licencia la norma no permite la legalización, por lo que la única consecuencia posible es la demolición. Consecuencia quizá dura pero entiendo obligada en un ejercicio de mayoría de edad exigible ahora para el control de la legalidad urbanística, cuando tanta ineficacia ha habido en el pasado. Eficacia que también se aprecia cuando la norma modifica el plazo para el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística que antes dependía de la infracción y ahora se puede ejercitar para las obras terminadas «dentro del plazo de diez años a contar desde la total terminación de las mismas». Decisión que evidentemente amplía el control sobre las mismas. Entiendo que para las obras no terminadas el plazo que tiene el Ayuntamiento para reaccionar no está sometido a término, pues siempre podrían haberse acabado las obras y en ese momento comenzaría el plazo de diez años.

8. LA EJECUCIÓN FORZOSA Y LAS MULTAS COERCITIVAS

Novedosa es la previsión que establece el art. 267 de la Ley en la que se instituye las potestades de la Administración para hacer cumplir las órdenes de protección de la legalidad urbanística. Norma necesaria porque es sabido que para imponer multas coercitivas es preciso amparo legal según dispone el art. 99 de la Ley 30/92 de 28 de junio de RJAPyPAC y antes no existía¹⁶. La norma permite optar entre ejecutar subsidiariamente la demolición o cesación de uso o imponer multas¹⁷.

(16) Los Juzgados de lo Contencioso de Zaragoza anulaban las multas impuestas por el Ayuntamiento para cumplir órdenes de demolición en base a la STS de 26 de junio de 1998 (RJ 1998/4562). Sentencias del Juzgado nº 1 de 3 de junio y 28 de noviembre de 2005.

(17) Dice el art. 267.2 de la ley 3/2009 Cuando la Administración opte por la imposición de multas coercitivas, entre la imposición de las sucesivas multas coercitivas deberá transcurrir el tiempo fijado en la propia resolución para cumplir lo ordenado. La cuantía de cada multa podrá alcanzar hasta el veinticinco por ciento del importe estimado de las actuaciones de reposición que hayan de ejecutarse. Podrán imponerse multas coercitivas hasta alcanzar el importe del coste estimado de dichas actuaciones. Los ingresos generados por el cobro de las multas coercitivas impuestas quedarán afectados a la cobertura de los gastos que genere efectivamente la ejecución subsidiaria de las actuaciones de reposición, a los que habrá que sumar los intereses y gastos de gestión de las obras.

9. LAS NUEVAS INFRACCIONES

Se han establecido nuevas sanciones tanto leves¹⁸, graves¹⁹ como muy graves²⁰.

(18) Son nuevas infracciones leves previstas en el art. 274 El incumplimiento por las empresas suministradoras de sus obligaciones de exigir el cumplimiento de la licencia urbanística o de suspender los suministros, conforme a lo establecido en esta Ley. Se entenderán incumplidas tales obligaciones cuando se contraten provisionalmente los suministros sin que conste la obtención de licencia o cuando se contraten definitivamente o se eleve a definitiva su contratación provisional sin que conste la emisión de la certificación técnica acreditativa de la finalización de las obras. h) La colocación de carteles sin licencia o autorización.

i) La instalación o ubicación sin licencia o autorización de casas móviles e instalaciones similares, provisionales o permanentes, susceptibles de legalización.

j) El cerramiento de fincas sin licencia, si fuere legalizable.

k) La vulneración de las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación urbanística cuando la infracción no estuviera calificada legalmente de modo más grave.

l) La no retirada en el plazo requerido por la Administración de los materiales o medios de ejecución de obras.

m) La publicidad dirigida a vender o adjudicar parcelas o edificaciones antes de la aprobación del planeamiento de desarrollo más específico, o realizada en contra de las determinaciones de éste.

n) El incumplimiento por la junta de compensación o el urbanizador de sus compromisos, cuando se subsane en el plazo establecido en el primer requerimiento de la Administración.

ñ) Los incumplimientos en materia de gestión, cuando se subsanen en el plazo establecido en el primer requerimiento de la Administración.

(19) Son nuevas infracciones graves previstas en el art. 275 además de las vistas: h) El incumplimiento de las determinaciones de las normas urbanísticas u ordenanzas de edificación, del proyecto de urbanización o del proyecto de obras ordinarias, cuando la actuación no fuere legalizable.

i) Las talas y los abatimientos de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda, parque y aquellos ejemplares aislados que por sus características específicas posean un interés botánico o ambiental especial que se realicen sin la respectiva licencia.

k) La edificación de sótanos, semisótanos, áticos o entreplantas, cualquiera que sea el uso a que se dedicaren, no permitidos por el plan, cuando no esté tipificada como muy grave.

l) El exceso sobre la altura determinada por el plan siempre que dicho exceso no implicare aumento de volumen o superficie construida permitida.

m) La edificación en parcelas cuya superficie sea inferior a la establecida como mínima edificable.

n) La realización de construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico-histórico, arqueológico, típico o tradicional que, infringiendo la correspondiente normativa jurídica de protección, quebrante la armonía del grupo, o cuando produzcan el mismo efecto en relación con algún edificio de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.

ñ) El incumplimiento por la junta de compensación o el urbanizador de sus compromisos, cuando no se subsane en el plazo otorgado en el primer requerimiento de la Administración, salvo que constituya infracción muy grave.

o) Los incumplimientos en materia de gestión, cuando no se subsane en el plazo otorgado en el primer requerimiento de la Administración.

p) La falta de ejecución de las licencias municipales en los plazos señalados por las mismas.

q) La falta de paralización de obras en el plazo de setenta y dos horas, contado desde que se reciba el correspondiente requerimiento suspensivo de la Administración. A partir del tercer requerimiento incumplido, la sanción se impondrá en su grado máximo. El cuarto requerimiento dará lugar al traslado de la conducta del desobediente al Ministerio Fiscal, por si tal actitud fuera constitutiva de delito.

r) El incumplimiento de las normas sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas, así como otras determinaciones de las ordenanzas urbanísticas, del proyecto de urbanización o de proyectos de obras ordinarias cuando causen un perjuicio o pongan en situación de riesgo la normalidad del uso de la edificación, construcción, instalación o servicio, o la salud de los usuarios.

(20) Son nuevas infracciones muy graves previstas en el art. 276: e) La infracción de las normas reguladoras de las transmisiones afectadas por los derechos de adquisición preferente de la Administración establecidas en esta Ley.

La infracción consistente en acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones de vigilancia del cumplimiento de la legalidad urbanística antes era leve y ahora es grave y está descrita en el art. 275 s). También es ahora grave la infracción por no paralizar la obra tras requerimiento regulándose ahora en el 275 q): *La falta de paralización de obras en el plazo de setenta y dos horas, contado desde que se reciba el correspondiente requerimiento suspensivo de la Administración. A partir del tercer requerimiento incumplido, la sanción se impondrá en su grado máximo. El cuarto requerimiento dará lugar al traslado de la conducta del desobediente al Ministerio Fiscal, por si tal actitud fuera constitutiva de delito.*

10. EL AUMENTO DE LA CUANTÍA DE LAS SANCIONES, LA REBAJA EN EL GRADO Y LA CONDONACIÓN PARCIAL

El incremento de la cuantía de las sanciones es muy relevante. En la práctica la decisión que puede afectar más es la elevación de la cuantía mínima que ahora es de 600 euros para las leves, 6.000,01 euro para las graves y 60.000,01 euros para las muy graves. Esperemos que ese incremento sea efectivo y no se separe de la realidad. Hemos de pensar que una construcción no legalizable y un aumento de edificación aunque sea de muy escasa entidad siempre es infracción grave y una obra ilegal sobre suelo no urbanizable es muy grave.

Dos novedades establecidas en la ley son las dispuestas en el art. 278.2 y 283 de la Ley 3/2009.

En el primer precepto se indica por la norma que: *Cuando en la comisión de infracciones graves o muy graves el imputado asuma el cumplimiento voluntario de las medidas de reparación de daños o restablecimiento de la legalidad infringida, en atención a las circunstancias concurrentes, la Administración podrá imponer la multa correspondiente a las infracciones de gravedad inmediatamente inferior. Cuando en la comisión de infracciones leves concorra dicha circunstancia, la multa se impondrá en su cuantía mínima.*

La experiencia ciertamente satisfactoria por la cual se rebaja la cuantía de la sanción cuando se reconoce la infracción llevada a cabo en la legislación de tráfico entiendo ha sido determinante para este precepto que viene a reconocer también que el aumento en la cuantía ha estado justificado por esta posibilidad de rebaja de grado.

En el segundo precepto se indica: *El cumplimiento de las obligaciones impuestas en las resoluciones a las que se refiere el artículo 279 (en donde se establecen las medidas complementarias que debe acordar la Administración para reponer el orden urbanístico alterado) dentro del plazo concedido para ello podrá dar lugar, a petición del interesado, a la condonación de hasta un cincuenta por ciento de la sanción principal. Corresponderá acordar dicha condonación y su importe al órgano que dictó la resolución sancionadora.*

f) El incumplimiento por la junta de compensación o el urbanizador del régimen de subcontratación de las obras de urbanización establecido en esta Ley.

g) El exceso de edificación en más de un 15% sobre la edificabilidad permitida por el plan, entendiéndose por la misma tanto la superficie construida como el volumen.

h) La edificación de sótanos, semisótanos, áticos o entreplantas, cualquiera que sea el uso a que se dedicaren, no permitidos por el plan, cuando supongan un incremento de más del 15% de la edificabilidad permitida.

También me parece un acierto la condonación parcial prevista en este precepto. Incide sobre el talón de Aquiles de la disciplina urbanística, esto es sobre la ejecución de las órdenes de restablecimiento de la legalidad urbanística, que evidentemente es preferible sean ejecutadas de forma voluntaria por el infractor a que lo sean de forma forzosa por la Administración. Y además lo hace con una rebaja ciertamente generosa de la infracción que ser suficiente para mover el ánimo del infractor restaurando la legalidad urbanística que es lo que finalmente debe pretender la norma.

11. LA COMPATIBILIDAD ENTRE LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA Y LAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS. CONSECUENCIAS PROCESALES

En la necesaria estructura que debe haber entre medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística alterada y sanción, en la práctica ordinaria siempre hemos manejado dos escenarios posibles. Por un lado la Administración ordena la paralización de la obra, suspensión de la actividad u obliga a un determinado uso, por disposición de la establecido en los artículos que regulan la protección de la legalidad y por otro lado la Administración sanciona.

Nunca he entendido porqué en esta materia lo que en cualquier otro procedimiento sancionador²¹ constituye una medida cautelar aquí se instituye como la pieza fundamental del procedimiento cuando todavía no se ha determinado quién y con qué alcance se ha infringido el ordenamiento urbanístico.

Que por un lado se tramite el procedimiento de legalidad urbanística, con los avatares que ello conlleva y por otro lado el procedimiento sancionador no sólo carece de sentido, sino que puede dar lugar a situaciones ciertamente contradictorias y perjudiciales para el interés público.

Tiene justificación como digo como medida cautelar, que se suspenda la realización de un acto de edificación o uso de suelo cuando es ilegal. Lo que carece absolutamente de justificación es que cuando la obra está finalizada, se deba abrir un expediente para —entre otras cosas— ver si la obra es legalizable, cuando luego en el expediente sancionador ha de decidirse la misma cuestión para tipificar correctamente la conducta. Y lo que es más relevante cuando obligatoriamente la ley indica que al finalizar el expediente sancionador y «con independencia de la sanción personal» la Administración debe imponer la obligación de restaurar el orden alterado e indemnizar los daños (art. 279)²² lo que la ley define como medida complementaria.

(21) Todas las leyes de protección del dominio público (Aguas, costas, montes incluso el medio ambiente) tienen el mismo esquema. Medida cautelar para paralizar la actividad que se considere contraria a la norma, procedimiento sancionador y una vez que se sabe quién ha infringido la norma se le impone la sanción y se le obliga a reponer lo dañado.

(22) Artículo 279.-Medidas complementarias.

1. Con independencia de las sanciones personales, la Administración debe imponer las obligaciones de restaurar el orden urbanístico alterado, reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal e indemnizar los daños y perjuicios causados.

2. Cuando los daños fueren de difícil evaluación, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) El coste teórico de la restitución y reposición.

Siempre ha existido esta medida complementaria, obligación adicional la llamaba el art. 208 de la Ley 5/99, pero nunca era acordada en expediente sancionador alguno. Al menos yo nunca he visto ninguna en los cientos de expedientes vistos en el Juzgado. Ocurre que como ya se ha indicado si queremos que exista una condonación parcial obligadamente, se ha de requerir al sancionado la restauración del daño pues así viene impuesto por el art. 283.

La regulación del actual precepto parece imponer a la Administración siempre que finaliza el expediente, un requerimiento de restablecimiento de legalidad urbanística en el que se establecen más medidas coercitivas que las establecidas en el art. 267 para la protección de la legalidad. En concreto el art. 279.3 permite además de la ejecución subsidiaria y las multas coercitivas —en régimen parejo una y otra regulación—, dar un nuevo plazo para realizar las actuaciones precisas, con sanción de multa para caso de incumplimiento y si se vuelve a incumplir, la posibilidad de otro nuevo plazo.

Entiendo que si la Administración obligadamente debe finalizar el expediente sancionador, decidiendo el restablecimiento de la legalidad urbanística, sobran las medidas previas a la finalización del expediente en el caso de que las obras estén terminadas, máxime si tenemos en cuenta que una y otra medida tienen un régimen de ejecución forzosa casi idéntico.

Si se reservase esta posibilidad para el final del expediente, quedarían resueltos todos las decisiones sobre legalidad o no de la obra en una sola resolución, dictada ya tras un expediente con prueba y alegaciones, más completo que el inicial que se pudiera

- b) El valor de los bienes dañados.
- c) El coste del proyecto o actividad causante del daño.
- d) El beneficio obtenido con la actividad infractora.

3. Finalizado el plazo determinado por la Administración para que el interesado lleve a cabo las actuaciones de reposición de las cosas al estado anterior a la comisión de la infracción, si dichas actuaciones no se hubieren llevado a cabo, la Administración optará, en el plazo máximo de un mes, entre la ejecución subsidiaria, la imposición de multas coercitivas conforme al apartado siguiente o el otorgamiento de un nuevo plazo para la realización de las actuaciones precisas por el inculpado. El incumplimiento de este nuevo plazo se sancionará con la multa que corresponda a la infracción originaria, impuesta en cuantía no inferior a la mitad de la prevista en esta Ley, y a la apertura del período de un mes para que la Administración opte por conceder nuevo plazo de ejecución por el interesado, por la ejecución subsidiaria o por la imposición de multas coercitivas. Las sucesivas actuaciones de incumplimiento se resolverán con arreglo a esta misma norma.

4. Cuando la Administración opte por la imposición de multas coercitivas, entre la imposición de las sucesivas multas coercitivas deberá transcurrir el tiempo fijado en la propia resolución para cumplir lo ordenado. Las cuantías de la primera multa coercitiva será de hasta trescientos euros, de hasta seiscientos euros la segunda y de hasta mil doscientos euros las sucesivas. No obstante, cuando se trate de ejecutar resoluciones que impongan la obligación de realizar obras o actuaciones de reposición, la cuantía de cada multa podrá alcanzar hasta el veinticinco por ciento del importe estimado de las obras que hayan de ejecutarse. Podrán imponerse multas coercitivas hasta alcanzar el importe del coste estimado de las obras ordenadas. Los ingresos generados por el cobro de las multas coercitivas impuestas quedarán afectados a la cobertura de los gastos que genere efectivamente la ejecución subsidiaria de las obras, a los que habrá que sumar los intereses y gastos de gestión de las obras.

5. Los que, como consecuencia de una infracción tipificada en esta Ley sufriesen daños o perjuicios podrán exigir de cualquiera de los infractores, con carácter solidario, el resarcimiento y la indemnización que correspondan.

6. En los supuestos de comisión de infracciones graves o muy graves, podrá imponerse accesoriamente la inhabilitación para asumir la condición de urbanizador por un tiempo no superior a cinco años.

haber resuelto con la protección de la legalidad. Pero fundamentalmente se resolvería en una sola resolución con la evidente economía de medios que conlleva en la Administración y que luego se traspassa a los órganos judiciales. Por lo que se vería en un mismo proceso la sanción y la restauración de la legalidad urbanística²³.

El único impedimento legal a ello podría plantearse cuando el expediente sancionador acaba sin sanción, por el motivo que sea prescripción, falta de autor. Pero en esos casos la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que siempre es posible acordar la medida de restablecimiento del orden alterado²⁴.

12. LA PRESCRIPCIÓN

Los plazos de prescripción no han cambiado de una a otra Ley. El art. 280.1 de la Ley 3/2009 establece los mismos²⁵. Lo que sí ha cambiado y mucho es la determinación del día inicial del cómputo de prescripción. Antes el art. 209.2 de la Ley 5/99 decía que el cómputo se iniciaba «cuando aparezcan signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción». Ahora el precepto se redacta de manera más precisa y se indica que (art. 280.2): *El plazo se computará desde la fecha en que se hubieran cometido los hechos o, si ésta fuere desconocida, desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador. Se entenderá que no ha podido incoarse el procedimiento sancionador mientras no aparezcan signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción.*

A la vista del cambio en la norma, entiendo que si se conoce con certeza la fecha de la comisión de los hechos, es ese momento en el que comienza la prescripción, sin que sea posible retrasar el inicio del cómputo a que aparezcan signos externos o no. En cuanto a las infracciones por actividad continuada, sigue indicándose que comienza el cómputo cuando finaliza la misma (art. 280.4).

Lo que sí ha cambiado es el termino —que la doctrina y la jurisprudencia llaman de caducidad— para poder restablecer el orden alterado.

En principio para las obras concluidas y contrarias a planeamiento urbanístico —las no concluidas se suponen que no puede caducar hasta que no finalicen— las medidas para adoptar resoluciones para restablecer la legalidad urbanística pueden adoptarse en el plazo de diez años desde la terminación de las obras (art. 266.1), entendiéndose además —a diferencia de las sanciones— que la fecha de finalización de las obras «*es la comprobación de la Administración de esta circunstancia y ello sin perjuicio de la posibilidad*

(23) En la práctica hay problemas al poder llevar en distintos juzgados los dos expedientes. Además en procedimientos que no son los mismos, unos ordinarios y otros abreviados. Con eventuales Sentencias contradictorias, incluso con distintas pruebas practicadas en los distintos procesos.

(24) STS de 16 de noviembre de 2005 (RJ 750/2006) El Tribunal Supremo en recurso en interés de ley, precisamente ante una Sentencia del Juzgado de Teruel, indica que aunque se archive o no se sancione al infractor la administración debe acordar el restablecimiento del orden alterado. Se trataba de una sanción por infracción de la Ley de Espacios naturales

(25) El plazo de prescripción para las infracciones leves será de un año; para las graves, de cuatro años, y para las muy graves, de diez años, de conformidad con lo establecido en la legislación del procedimiento administrativo común

de acreditar la terminación de las obras en fecha determinada a través de los medios establecidos en la legislación estatal sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. Asimismo, mediante certificación de técnico competente podrá acreditarse que las obras se encontraban terminadas en el momento de la expedición del citado certificado, que deberá limitarse a constatar hechos, no teniendo valor de tal si se basa en meras estimaciones.

Como se ve puede perfectamente haber prescrito una infracción y no la orden de demolición y ello no sólo porque los plazos son más largos, sino por la forma de acreditar la terminación de una obra que por imperativo legal y entiendo que sin mucha justificación se establece de forma distinta.

A ello se ha de indicar para finalizar que la propia norma prevé supuestos imprescriptibles para el restablecimiento. El art. 266.3 de la Ley 3/2009: *Si la edificación se realizara sobre terrenos calificados en el planeamiento como sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable especial, el Alcalde adoptará alguno de los acuerdos establecidos en el artículo anterior, apartado primero, sin limitación alguna de plazo, sin perjuicio de dar traslado al Ministerio Fiscal por si pudieran ser constitutivos de delito.*

En Zaragoza para Teruel a 23 de noviembre de 2009

Juan Carlos Zapata Híjar

MODIFICACIONES OPERADAS EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO POR LA LEY 3/2009, DE 17 DE JUNIO, DE URBANISMO DE ARAGÓN

D. José RUBIO PÉREZ
Abogado

SUMARIO: 1. CONDICIONANTES DE LA LEY 3/2009 DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL.– 2. MODIFICACIONES PROPIAS DE LA LUA 3/2009, DE 17 DE JUNIO: 2.1. El reparto de competencias entre la Administración autonómica y los municipios: 2.1.1. Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (artículos. 87 a 99).– 2.1.2. Sectores Concertados de Urbanización Prioritaria (artículos. 214 a 217 LUA).– 2.1.3. Intervención de la Administración Autonómica en los procedimientos de aprobación del planeamiento.– 2.1.4. Intervención de la Administración Autonómica en los procedimientos de gestión.– 2.1.5. Cesión gratuita de suelo a la Administración Autonómica.– 2.1.6. Otras intervenciones de la Administración Autonómica.– 2.2. Estatuto de la promoción de actuaciones de transformación urbanística. Deberes de entrega de suelo y costes de urbanización: 2.2.1. Marco de la legislación estatal.– 2.2.2. Regulación autonómica.– 2.3. Preponderancia de la gestión indirecta por urbanizador: 2.3.1. Marco de la legislación estatal.– 2.3.2. Regulación autonómica.– 2.4. El jurado aragonés de expropiación.

1. CONDICIONANTES DE LA LEY 3/2009 DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL

Las modificaciones operadas en el ordenamiento urbanístico aragonés por la Ley 3/2009, de 17 de junio, Urbanística de Aragón, tienen su origen tanto en las nuevas determinaciones y principios de la legislación estatal, en especial de la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, como en los nuevos criterios jurídico-políticos del legislador autonómico respecto a la legislación precedente, la Ley Urbanística de Aragón de 1999.

El **condicionamiento de la nueva ley Urbanística de Aragón 3/2009, de 17 junio, por la legislación estatal** y, de modo especial, por la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo,

actual texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, se centra, fundamentalmente, en las siguientes materias.

En primer lugar, en la configuración del **derecho de iniciativa de los particulares para la actividad de ejecución de la urbanización**, sean o no propietarios de terrenos, cuando ésta no vaya a realizarse por la propia Administración competente.

La Ley estatal viene a «declarar» que la facultad de urbanizar no forma parte del contenido del derecho de propiedad del suelo y que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, es decir la legislación autonómica, debe regular el derecho de iniciativa de los particulares, en ejercicio de la libre empresa, sean o no propietarios de terrenos, para la actividad de ejecución de la urbanización. La urbanización, considera en su *exposición de motivos*, es un servicio público cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a la iniciativa privada y, en este último caso, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, sin perjuicio de que el legislador urbanístico pueda optar por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos (Artículo 6-a TRLS). El desarrollo o aplicación de esta concepción en la nueva LUA se plasma, en esencia, en la regulación del sistema de **gestión indirecta por urbanizador** (artículos 166 a 190 LUA).

Otra materia condicionada por la legislación estatal, en este caso de una forma absoluta, es la concerniente a la **valoración del suelo cuando tiene por objeto la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive**, la fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas, la verificación en las operaciones de reparto de beneficios y cargas, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados, y la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública (artículo 21 TRLS).

La fijación del **justiprecio expropiatorio**, a partir de la Ley de Suelo estatal, se determina, fundamentalmente, en función de la situación básica del mismo de suelo rural o de suelo urbanizado, con independencia de su clasificación urbanística, separándose radicalmente tanto del sistema de valoración precedente, como de las reglas de valoración a efectos fiscales y de los precios de mercado¹.

Ello conduce, en la práctica, a una lógica minoración de los justiprecios expropiatorios, en especial de los terrenos que se encuentran en la situación básica de suelo rural, y da lugar, incluso, en los casos de terrenos clasificados por el planeamiento como suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado, a que el importe del justiprecio expropiatorio pueda ser inferior a la suma de las cuotas resultantes por los conceptos de Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales e Impuesto sobre el Incremento del Valor

(1) El suelo en situación rural, que es todo aquél que no está integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (artículo 12 TRLS), se tasa mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación, pudiendo ser corregido hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización y, cuando proceda, incrementado con la indemnización correspondiente a la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización (artículos 23 y 25 TRLS). Y el suelo urbanizado, si no está edificado, se valora por el método residual dinámico y, si está edificado, se valora por el mayor que resulte de aplicar el valor residual dinámico al suelo o de aplicar el método de comparación a la tasación conjunta del suelo y de la edificación legal existente aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente.

de los Terrenos de Naturaleza Urbana, debido a los distintos criterios de valoración a efectos fiscales y a efectos expropiatorios.

Y, por último, el **condicionamiento de la nueva LUA por la Ley de Suelo se produce en la regulación de los deberes de la promoción en las actuaciones de transformación urbanística**, tanto por lo que se refiere a las entregas de gratuitas de suelo a la Administración, como en lo relativo a las cargas de urbanización.

La regulación al respecto, que continúa el modelo iniciado con la Ley del Suelo de 1956 y modificado en los posteriores textos legislativos con incrementos sucesivos de las obligaciones de los propietarios, ha sido criticada en artículos doctrinales recientes por considerar que encierra un reforzamiento «en falso» de la financiación de los municipios, puesto de manifiesto con la crisis y estallido de la burbuja inmobiliaria, con un doble efecto negativo añadido: a) la utilización del planeamiento como técnica de financiación municipal y no como estrategia del crecimiento de la ciudad y b) la potenciación de una fiscalidad encubierta sobre los compradores de vivienda libre.

El condicionamiento de la legislación urbanística por la Ley de Suelo estatal es, sin duda procedente y necesario, ya que, en definitiva, el suelo es el objeto sobre el que gira el campo del urbanismo y corresponde al Estado regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149,1 CE), así como la competencia en materia de legislación civil y expropiación forzosa (art. 149, 8 y 18 CE), materias todas ellas con incidencia en el derecho de propiedad urbanística. Cuestión distinta es el criterio o la postura que cada uno pueda mantener a favor o en contra de la regulación estatal.

2. MODIFICACIONES PROPIAS DE LA LUA 3/2009, DE 17 DE JUNIO

Paralelamente a las innovaciones derivadas de tales condicionamientos, la nueva Ley Urbanística de Aragón introduce modificaciones esenciales en la regulación de la actividad urbanística pública y privada en la Comunidad de Aragón, algunas de las cuales veremos que inciden, a su vez, sobre la regulación contenida en la Ley de Suelo estatal.

Las modificaciones introducidas, refiriéndonos a las que, estimo, tienen mayor trascendencia en la práctica jurídica en las materias de planeamiento y gestión urbanística, son susceptibles de agruparse en los siguientes temas.

2.1. *El reparto de competencias entre la Administración autonómica y los municipios*

En contra de lo que pudiera desprenderse de la lectura de su exposición de motivos, la nueva LUA no se limita a introducir determinados ajustes para perfeccionar el alcance de las competencias autonómicas y los procedimientos instaurados por la LUA de 1999, sino que **modifica sustancialmente la anterior distribución competencial para situar a la Administración Autonómica en una posición dominante y de supremacía general sobre los municipios**, en el principal «poder» administrativo del desarrollo urbanístico y de la promoción pública inmobiliaria.

Ello se aprecia en las siguientes figuras o institutos urbanísticos afectados por la Ley autonómica.

2.1.1. Planes y Proyectos de Interés General de Aragón (artículos. 87 a 99).

Esta figura, cuya **promoción** corresponde exclusivamente a la Administración de la Comunidad Autónoma, organismos públicos, empresas o entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma (frente a la legislación anterior que permitía, en el instituto al que sustituye, su promoción por la iniciativa privada) **recoge en su contenido dos actuaciones públicas de naturaleza distinta**: una, la de **planificación u ordenación** y urbanización de ámbitos determinados; y otra, la de **edificación**. Su finalidad, en uno y otro caso, es llevar a cabo: **a)** la ejecución de grandes equipamientos, redes o infraestructuras de servicios públicos o de interés general; **b)** la ejecución de los programas y políticas públicas de suelo y vivienda; **c)** la implantación de actividades industriales y de servicios de especial importancia; y **d)** la ejecución de cualesquiera actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas por la Administración de la Comunidad Autónoma y los municipios para el ejercicio conjunto de sus competencias (art. 87 LUA).

Su regulación viene a sustituir a la figura de la anterior LUA de los Proyectos Supramunicipales, si bien se **amplían sustancialmente las facultades de la Administración Autonómica para llevar a cabo las actuaciones de planificación y edificación**, tanto por lo que se refiere a las materias objeto de tales Planes (ámbito material), como a los suelos susceptibles de ordenación mediante los mismos (ámbito territorial), como a las competencias en materia de licencias de edificación (ámbito de gestión).

Así, en el **ámbito material**, mientras que la anterior Ley limitaba la intervención autonómica a actividades industriales o de servicios de especial importancia y a la edificación de viviendas de protección oficial, la nueva la hace extensible a la ejecución de cualesquiera programas y políticas públicas de suelo y vivienda, sea ésta libre o de protección oficial.

Por otra parte, **en el ámbito territorial**, mientras que la anterior LUA únicamente permitía este tipo de actuaciones sobre suelo urbanizable no delimitado y sobre suelo no urbanizable genérico, la nueva Ley elimina la limitación de su aplicación al suelo no urbanizable genérico, permitiendo a la Administración Autonómica promover y ejecutar sus Planes y Proyectos de Interés General sobre suelos no urbanizables, sin distinción de categoría, así como su aprobación en suelo urbanizable delimitado cuando han transcurrido los plazos máximos para su ejecución (artículo 87,2 LUA). Frente a lo anterior, llama la atención que, por el contrario, adoptada la decisión por el Gobierno de Aragón de llevar a cabo un Plan de Interés General sobre un ámbito o ubicación determinado, la nueva LUA no establezca plazo alguno para su redacción, aprobación definitiva y ejecución.

La ampliación de facultades se produce también **en el ámbito de la gestión, en materia de licencias**, al disponerse que los Proyectos de Interés General podrán autorizar la edificación no solo para las finalidades de grandes equipamientos e infraestructuras de servicios públicos, según era tradicional, sino también cuando se trata de Planes

o Proyectos concertados o convenidos con los municipios (artículo 88,2 LUA), en cuyo caso los proyectos de interés general pueden autorizar la edificación y ser directamente ejecutables hasta lograr la total funcionalidad de la edificación, no estando sometidos a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal.

En esta línea de potenciación de la posición de la Administración Autonómica en materia de urbanismo, las facultades de intervención y la situación de privilegio de la Administración Autonómica, en el marco de los Planes y Proyectos de Interés General, se ven reforzadas con dos determinaciones normativas:

- una, la que dispone que la forma de **financiación** de las actuaciones que contemplen los Planes o Proyectos de Interés General podrá ser total o parcialmente a cargo del propio plan o proyecto o, previa alteración del planeamiento urbanístico, de otros ámbitos de gestión urbanística ajenos al mismo (artículo 95,4-c LUA).
- y otra, la facultad de la Administración Autonómica de posponer cualesquiera **cesiones de terrenos** al Ayuntamiento al hecho de que éste haya recibido las obras de urbanización y, como complemento de esta facultad, la prohibición al Ayuntamiento de disponer de la cesión del aprovechamiento medio de un ámbito determinado hasta tanto haya recibido la urbanización del mismo (artículo 99-c y d LUA).

Esta prohibición implica un privilegio «singular» para la Administración Autonómica, ya que no existe en los planes de gestión indirecta por particulares (por compensación o por urbanizador), a pesar de los graves problemas que los retrasos en la recepción de la urbanización originan tanto a las Juntas de Compensación, al no poder disolverse, como en la promoción de viviendas, cuando en el momento de su entrega la Administración no ha recibido la urbanización.

2.1.2. Sectores Concertados de Urbanización Prioritaria (artículos. 214 a 217 LUA)

Así como la figura de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón se regula dentro del Título Tercero de la nueva LUA, dedicado a instrumentos de Política Urbanística y del Suelo, el instituto de los Sectores Concertados de Urbanización Prioritaria se regula dentro del Título Cuarto dedicado a la Gestión Urbanística.

Su **objeto** es la urbanización «inmediata» de estos sectores para implantar actividades industriales o de servicios de especial importancia y grandes equipamientos colectivos o para ejecutar los programas y políticas públicas de vivienda y suelo. Vemos, por tanto, que, excepción hecha de la actividad de ejecución de grandes redes de infraestructuras de servicios públicos, viene a coincidir con las finalidades propias de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, si bien en este caso se contempla su aplicación sobre suelo urbano no consolidado y sobre suelo urbanizable, lo que constituye un encuadre lógico al contemplarse la figura sobre el eje fundamental de la «urgencia y ejecución inmediata».

La **promoción** de estos sectores se efectúa, a iniciativa del municipio afectado, conjuntamente por la Administración de la Comunidad Autónoma y el municipio, o por ambos con la iniciativa privada.

Así pues, no puede promoverse de forma independiente por el municipio, estando el Ayuntamiento ineludiblemente unido al efecto a la Comunidad Autónoma tanto para la decisión de su puesta en marcha, ya que requiere la previa declaración de interés general por el Gobierno de Aragón, como para su promoción.

A este respecto, destaca que la declaración del sector concertado de urbanización prioritaria determina la **Administración bajo cuya dependencia se gestionará**, a la que corresponderán cuantas competencias atribuye la Ley a los municipios para la ejecución del planeamiento urbanístico, tales como la aprobación de proyectos complementarios o modificados de urbanización, expedientes de expropiación, proyectos de reparcelación, programas de compensación, programas de urbanización o cualesquiera instrumentos de gestión precisos.

Este tipo de Sectores, cuando van dirigidos a la ejecución de los programas y políticas de vivienda y suelo o, en todo caso, **cuando autorizan la promoción de vivienda en su ámbito sólo pueden aprobarse en municipios que tienen la obligación de reservar terrenos para la construcción de vivienda protegida** conforme a la normativa de vivienda (Ley 24/2003, de 26 de diciembre). Estos municipios, conforme a lo establecido en la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, son: a) Huesca, Teruel y Zaragoza (40% de vivienda protegida en suelo urbanizable y 30% en suelo urbano no consolidado); b) Municipios de más de 3.000 habitantes (30% en suelo urbanizable y en suelo urbano no consolidado); y c) Municipios de relevancia territorial determinados por Orden del Consejero competente en materia de vivienda (30%, pudiendo reducirse hasta un porcentaje no inferior al 10% cuando se trate de municipios no colindantes con capitales de provincia).

Cuando estos sectores se delimitan y ordenan mediante modificación del plan general vigente, deben reservar para la construcción de vivienda protegida, al menos, el doble de los terrenos que hubiesen resultado ordinariamente exigibles en el municipio de que se trate. Exigencia ésta que, dado su alcance, parece ir dirigida a «forzar» la revisión de los Planes Generales en las capitales de provincia y municipios importantes.

Son notas características de la regulación de estos sectores, además de las indicadas, las siguientes:

- Comunicación a los propietarios con la advertencia de expropiación y de la aplicabilidad de la vía de apremio.
- Inscripción de nota de afección en las fincas en el Registro de la Propiedad.
- Declaración de urgencia y prioridad de los procedimientos administrativos precisos.
- Aplicación de cualquiera de los sistemas de gestión directa o indirecta a efectos de su ejecución.
- Declaración de urgencia de la expropiación cuando se aplique éste sistema.
- Preparación del expediente de tasación conjunta para su aplicación a efectos expropiatorios en los casos de incumplimiento de las obligaciones de urbanización o edificación, así como en los supuestos de renuncia a participar en la actuación cuando se aplica un sistema de gestión no expropiatorio.

- Redacción del planeamiento necesario y del proyecto de urbanización, y aprobación inicial del planeamiento en el plazo de 6 meses desde la publicación del acuerdo de declaración del sector.
- Ejecución de la urbanización en el plazo que establezca el planeamiento.
- Iniciación de la edificación dentro del plazo de dos años desde la finalización de las obras de urbanización.

2.1.3. *Intervención de la Administración Autonómica en los procedimientos de aprobación del planeamiento*

Tradicionalmente, el criterio de control por parte de la Administración Autonómica del planeamiento municipal se centraba, jurídicamente, en aquellas materias consideradas como de alcance supralocal, en base a una doctrina que a lo largo de muchos años había venido construyendo el Tribunal Supremo.

La Administración Autonómica estaba facultada para oponerse a la aprobación de aquellas determinaciones del planeamiento local que tenían una incidencia sobre un ámbito superior al municipal, así como en caso de incumplimiento sustantivo o procedimental del ordenamiento jurídico, pero no a aquellas determinaciones que, sustancialmente, solo incidían en el municipio objeto del plan sometido a informe o aprobación autonómica.

Frente a ello, la nueva LUA viene a ampliar las facultades del control autonómico del planeamiento a través de la regulación de los motivos calificables de alcance supralocal que legitiman la denegación de la **aprobación definitiva de planes generales y el informe contrario a la aprobación definitiva de planes parciales**, mediante la incorporación de conceptos jurídicos indeterminados que dan lugar a que las determinaciones relevantes de la ordenación dependan de los criterios de la Administración Autonómica y no de la Administración Municipal. Por ejemplo, son motivos de alcance supralocal el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, o la coherencia del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio con las políticas de vivienda, medio ambiente, patrimonio cultural, sanitaria o educativa de la Comunidad Autónoma (artículo 49 y 57,3 LUA).

Por otra parte, el informe de la Administración autonómica **en el planeamiento de desarrollo**, además de ampliarse a los aspectos indicados, pasa a tener carácter vinculante respecto de planes parciales que ordenen suelo urbanizable delimitado cuando se trata de municipios de menos de 8.000 habitantes y en todos los municipios, excepto en las capitales de provincia, respecto de planes parciales que delimiten y ordenen suelo urbanizable no delimitado (artículo 57,4 LUA).

2.1.4. *Intervención de la Administración Autonómica en los procedimientos de gestión.*

La nueva LUA amplía la intervención y control de la Administración Autonómica a la gestión del planeamiento urbanístico municipal, materia que tradicionalmente estaba en manos exclusivas de los Ayuntamientos.

Una de las fórmulas empleadas al efecto ha sido la creación de nuevos registros autonómicos y otra la exigencia de aprobación o informe preceptivo de órganos autonómicos para la adopción de determinados acuerdos municipales.

Así, se crea el **Registro de Entidades Colaboradoras y de Programas**, ampliando el anterior Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

La nueva LUA modifica las técnicas de gestión indirecta por compensación y por urbanizador, introduciendo la figura de los **programas de compensación y de urbanización**.

Esta figura del «programa», en el caso de la aplicación de la **gestión indirecta por compensación**, debe ser aprobada previamente a la constitución de la Junta de Compensación (art. 158,2 LUA) y debe incluir la acreditación de la titularidad e identificación gráfica y registral de los terrenos, la propuesta de Estatutos y Bases, un anteproyecto de urbanización y la garantía de la correcta ejecución de la urbanización por importe mínimo del diez por ciento de las cargas de urbanización. Constituida la Junta, la misma viene obligada a suscribir los compromisos del programa mediante la formalización del correspondiente contrato con la Administración actuante (ar. 161,3 LUA).

En la **gestión indirecta por urbanizador**, el programa de urbanización contiene una alternativa técnica y una proposición económica, y es adjudicado en el procedimiento de tramitación en competencia. El urbanizador adjudicatario, al igual que en el caso anterior, viene obligado a suscribir los compromisos del programa en el correspondiente contrato a formalizar con la administración actuante (arts. 168 y 188,2).

Pues bien, como medio para facilitar a la Administración Autonómica el control de la ejecución del planeamiento municipal, la Ley establece este nuevo Registro y prohíbe la publicación de la aprobación definitiva de los programas de compensación y urbanización sin su previa presentación en el Registro (disposición adicional décima).

Por otra parte, la Ley exige informe favorable de la Dirección General competente en materia de urbanismo tanto para aprobar **programas en la gestión indirecta por compensación o por urbanizador con plazos de ejecución más amplios que los establecidos en la LUA** (1 para su inicio y 5 para su conclusión), como para aprobar prórrogas de éstos (artículos 159,1-c y 168,3 LUA). Y, en algunos supuestos, dispone el **cambio automático de sistema de gestión** cuando transcurran los plazos del programa, eliminando las tradicionales competencias municipales al respecto. Así, el incumplimiento del plazo de un año desde la aprobación del planeamiento para presentar el programa de compensación determina la sustitución de la compensación por la gestión indirecta por urbanizador (artículo 159,4).

El Registro de Programas de Compensación y Urbanización, unido a las disposiciones anteriores, va a permitir a la Administración Autonómica controlar y decidir sobre los plazos de urbanización y edificación y, a partir de ello, intervenir en el cambio de sistema de gestión e incluso en la promoción directa de la urbanización mediante la figura de los Planes y Proyectos de Interés General en base a lo dispuesto en el artículo 87,2 de la LUA.

Al igual que en los sistemas de gestión indirecta, la intervención autonómica en materia de gestión también se produce en la **gestión directa por expropiación**. Así,

cuando se aplica el procedimiento de tasación conjunta, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo Provincial de Urbanismo (artículo 208,8 LUA).

La técnica de control mediante la figura de los registros, se aplica también respecto a los Convenios Urbanísticos, creándose en la Comunidad Autónoma el **Registro Público de Convenios Urbanísticos**, en el que se inscribirán todos los convenios urbanísticos definitivamente aprobados (art. 109 LUA).

La competencia para la aprobación de los Convenios corresponde al Pleno en el caso de Convenios de Planeamiento y al Alcalde en el caso de Convenios de Gestión, pero en el supuesto de los **Convenios de Planeamiento se requiere informe del órgano competente en materia de urbanismo** por plazo de un mes (art. 107 LUA).

Por último, la técnica de control de los municipios en materia de gestión urbanística por medio de registros autonómicos se completa con la creación del **Registro aragonés de patrimonios públicos de suelo**, en el que se inscribirán los Inventarios de bienes autonómicos y municipales adscritos a sus respectivos patrimonios públicos de suelo. (disposición adicional novena LUA).

2.1.5. Cesión gratuita de suelo a la Administración Autónoma

En esta materia la nueva LUA dispone que los planes parciales deben incorporar, en aquellos municipios obligados a realizar reservas para vivienda protegida, además de las tradicionales dotaciones de viarios, espacios libres, zonas verdes, equipamientos docentes, deportivos y sociales, una dotación local complementaria de dos metros cuadrados de suelo por habitante en las capitales de provincia y un metro cuadrado y medio en los restantes municipios que sea exigible, para cumplir **el sistema autonómico de vivienda social en alquiler**; reserva específica de suelo que debe ser objeto de cesión gratuita a la Administración autonómica (artículos 54-3; 65-3 y 24-d LUA).

Esta cesión, a la que nos referiremos de nuevo al hacer referencia a las obligaciones de los propietarios en las actuaciones de transformación urbanística, puede superar en cuantía a la cesión del aprovechamiento medio a realizar al Ayuntamiento y viene a potenciar la intervención de la Administración Autónoma en la promoción pública de viviendas.

2.1.6. Otras intervenciones de la Administración Autónoma

Esta «nueva posición» de control de la Administración Autónoma sobre la Municipal se plasma, también, en la **Delimitación de Áreas de Inspección Periódica sobre Estado de Conservación de Edificaciones**, para lo cual se exige informe de los servicios provinciales del Departamento competente en materia de urbanismo (artículo 257 LUA).

La nueva distribución competencial se aprecia, igualmente, **en la regulación del suelo no urbanizable genérico**, en el que se exige autorización especial, mediante informe vinculante de la Administración Autónoma, para determinados usos que en la LUA anterior eran susceptibles de autorización directamente mediante licencia municipal. Así ocurre, por ejemplo, con las construcciones destinadas a los recursos naturales o relacionadas con la protección del medio ambiente (artículos 30 y 31 LUA).

Por último, es de señalar que se refuerzan las competencias autonómicas en materia de **disciplina urbanística**, introduciendo, entre otros aspectos, la facultad de la Administración autonómica de acordar la medida provisional de paralización de obras carentes de licencia u orden de ejecución, detectadas por sus servicios de inspección urbanística.

2.2. Estatuto de la promoción de actuaciones de transformación urbanística. Deberes de entrega de suelo y costes de urbanización

2.2.1. Marco de la legislación estatal

Como exponíamos al reseñar algunos de los condicionantes de la LUA procedentes de la legislación estatal, la Ley de Suelo, actual Texto Refundido aprobado por R.D. Legislativo 2/2008, de 20 de junio, viene a incrementar las obligaciones de los propietarios en los procesos de transformación urbanística, tanto por lo que se refiere a las entregas gratuitas de suelo como en cuanto a las cargas de urbanización.

Por lo que se refiere a las **entregas de suelo, la legislación estatal**, continuando el modelo iniciado con la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 y modificado en las reformas de 1975, 1990 y 1998, dispone la entrega gratuita de los terrenos destinados a dotaciones locales, a sistemas generales y al emplazamiento del **porcentaje de aprovechamiento lucrativo** correspondiente a la Administración (*con carácter general no inferior al 5% ni superior al 15%, y susceptible de reducirse y de incrementarse por la legislación de ordenación territorial y urbanística hasta alcanzar un máximo del 20% en el caso de incremento (art. 16 TRLS)*). Esta entrega gratuita de terrenos se aplica también, como novedad respecto de la legislación estatal precedente, al **suelo urbanizado** cuando se trata de «**actuaciones de dotación**», aplicándose en este caso el porcentaje de aprovechamiento lucrativo correspondiente a la Administración al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación (artículo 16 TRLS).

En cuanto a las **cargas de urbanización la legislación estatal** sigue, igualmente, el modelo precedente iniciado con la Ley del Suelo de 1956, incrementando las mismas con la obligación de costear las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y refuerzo de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, incluyendo las de potabilización, suministro y depuración de aguas (antes conexión con sistemas generales y ampliación o refuerzo de los mismos) y, si la legislación autonómica lo dispone, también las **infraestructuras de transporte público** que se requieran para una movilidad sostenible (¿redes de tranvía y metro?) (artículo 16 TRLS).

2.2.2. Regulación autonómica

Consideraciones generales

La nueva LUA contempla esta materia, básicamente, en el artículo 24 bajo el título de **Estatuto de la promoción en suelo urbano y urbanizable delimitado** y la desarrolla

en los Capítulos I (Disposiciones Generales) y III (Actuaciones Integradas) del Título Cuarto dedicado a la Gestión Urbanística.

El artículo 24 de la LUA contempla ambos aspectos —entrega gratuita de terrenos y cargas de urbanización— como parte de las obligaciones de los promotores de actuaciones de urbanización, si bien uno y otro aspecto devienen en obligaciones legales de los propietarios de suelo, lógicamente, al disponer el artículo 35,3 LUA que el propietario que ejerza su derecho a participar en la ejecución de actuaciones integradas *«tiene el deber de asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación ...»*.

Los costes de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística

Por lo que se refiere a los costes de urbanización a asumir por los propietarios, se aprecia en la LUA la referencia a conceptos que suponen, o al menos posibilitan, la exigencia de obligaciones que exceden de las establecidas en la regulación estatal (TRLR) para las actuaciones de transformación urbanística, con la consiguiente inseguridad jurídica.

Como exponíamos más arriba, **la Ley de Suelo** establece la obligación de costear las obras de urbanización de la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y refuerzo de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, incluyendo las de potabilización, suministro y depuración de aguas y, si la legislación autonómica lo dispone, también las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible (¿redes de tranvía y metro?) (artículo 16 TRLR).

Frente a ello, en **la regulación autonómica** nos encontramos con los siguientes conceptos inexistentes en la Ley estatal:

- En el artículo 24-c) se reseña expresamente la obligación de costear *«todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, incluidas las correspondientes a ... los sistemas generales»*, además de la cita a la conexión con los sistemas generales exteriores y a la ampliación o refuerzo de los mismos. Ello permite asignar en el planeamiento a una actuación determinada la carga de urbanizar un sistema general que no venga demandado por la misma.
- En el artículo 146,3 de la LUA, bajo el título de costes de urbanización que han de sufragar los propietarios en las actuaciones de transformación urbanística, junto a la referencia a las obras de vialidad ...arbolado, jardinería, mobiliario urbano se citan expresamente las *«demás dotaciones locales que estén previstas en los planes, programas y proyectos»*, término susceptible de comprender no sólo obras de urbanización en sentido estricto, sino también obras de edificación.
- El artículo 161,4, al referirse a la aprobación de los programas de compensación, dispone que *«podrá condicionarse a la efectiva ejecución de actuaciones previa o simultáneamente programadas, a riesgo y ventura de la junta de compensación»*. Y lo mismo se dispone para el programa de urbanizador en el artículo 188,4 LUA.

- Y en el artículo 169, al establecer las finalidades de los programas de urbanización, después de reseñar como objetivo funcional básico el «**suplementar las infraestructuras y equipamientos existentes en lo necesario para no disminuir sus niveles de calidad o capacidad de servicio existentes o deseables**», añade a continuación como otro objetivo básico «**urbanizar completamente la unidad o unidades de ejecución que constituyan su objeto y realizar las obras públicas complementarias que se precisen para cumplir lo dispuesto en las letras anteriores ...**», concepto indeterminado que permite, de forma patente, incluir obras de urbanización **y de edificación** que excedan del deber de urbanizar contemplado en el artículo 16,1-c) del TRLS.
- Y en el artículo 171, al regular la alternativa técnica del programa de urbanización, al hablar del anteproyecto de urbanización hace constar que *podrá ésta contener también anteproyecto de obras determinadas de edificación*».
- En la misma línea, el artículo 191,4 dispone que «*cuando proceda la cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración conforme a esta ley deberá cederse el inmueble en su conjunto*». Ello implica no solo la entrega del suelo prescrita en el artículo 16 del TRLS, sino también la de las edificaciones existentes sobre el mismo.

Entregas gratuitas de suelo urbanizado

Por lo que se refiere a las entregas gratuitas de suelo urbanizado a la Administración en la nueva LUA, las cuestiones a destacar, por su novedad y por el posible exceso respecto de la legislación estatal, son las relativas a la dotación pública para el sistema autonómico de vivienda social en alquiler y a la cuantificación del aprovechamiento lucrativo de la Administración en las actuaciones de dotación, y, por otra parte, la concerniente al cálculo del aprovechamiento medio.

La dotación local de suelo para el sistema autonómico de vivienda social en alquiler

Como exponíamos al referirnos a las modificaciones legales en materia de competencias de la Administración Autonómica, los Planes Parciales deben incorporar, en municipios obligados a realizar reservas para vivienda protegida —*además de las tradicionales dotaciones de viarios, espacios libres, zonas verdes, equipamientos docentes, deportivos y sociales*—, una dotación local complementaria de **dos metros cuadrados de suelo por habitante** (30 m² de edificabilidad residencial = 1 habitante) **en las capitales de provincia** y un metro cuadrado y medio en los restantes municipios que sea exigible (**municipios de más de 3.000 habitantes, limítrofes a capitales de provincia y de relevancia territorial**) para cumplir el sistema autonómico de vivienda social en alquiler; que debe ser objeto de cesión gratuita a la Administración autonómica y que no computa en el cálculo del aprovechamiento medio (artículos 24-d, 54-3 y 65-3 LUA).

La edificabilidad correspondiente a estos suelos destinados a vivienda, como dispone el artículo 54,3 *será coherente con la del entorno en que se ubique*, lo que nos lleva a interpretar, para poder realizar un estudio sobre su cuantía, número de viviendas y porcentajes que representa en su aplicación a planes parciales y planes especiales de reforma interior, que tal coherencia de la edificabilidad con la del entorno significa análogos parámetros de superficie media de manzana, edificabilidad media por manzana y superficie media construida por vivienda que los del resto de terrenos inmediatos

destinados en dichos planes al uso de vivienda. En definitiva, **análogos parámetros que los correspondientes a la zonificación residencial de su entorno.**

Con este criterio hemos analizado 3 planes parciales recientemente aprobados, dos en Zaragoza y uno en Teruel. Se trata de un ejercicio teórico puesto que, por las fechas de su tramitación, en ninguno de los casos existe tal dotación, pero es de interés práctico para saber como afectará su aplicación a los nuevos planeamientos y a las cargas de urbanización. El resultado de la cuantificación en cada uno de los casos ha sido el siguiente:

1. PLAN PARCIAL SECTOR 88/1 DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ZARAGOZA (Ver plano de ordenación adjunto).

A) Datos reales del mismo:

a) Superficie: sector 680.400 m ² + sistemas generales 277.603 =	958.003 m ²
b) Edificabilidad residencial:	410.281 m ²
c) Número de viviendas: propietarios 3.077 + cesión Ayto. 1.026 =	4.103 vivs.
d) Densidad de Sector (sin incluir sistemas generales):	60,30 vivs./ha.
e) Edificabilidad media por vivienda:	100 m ² /viv.
f) Número de manzanas:	19 manzanas
g) Edificab. resid. media por manzana:	410.281 m ² /19 manzanas = 21.594 m ² /t
h) Superficie media de manzana:	4.507 m ²
i) Altura media de manzana:	B+7+ ático

B) Datos resultantes para la dotación autonómica de vivienda social en alquiler:

a) Superficie de suelo según LUA.:	410.281/30 x 2 = 27.352 m ²
b) N° manzanas:	27.352 m ² /4.507 m ² = 6 manzanas
c) Edificabilidad vivienda social en alquiler:	6 x 21.594 m ² /t = 129.564 m ² /t
d) N° viviendas:	129.564 m ² /100 = 1.296 vivs.

C) Conclusiones:

- En un caso como el presente, de 60 viviendas hectárea, no sería posible destinar a la dotación social de vivienda en alquiler los 27.352 metros cuadrados de suelo exigidos por la LUA, salvo que se incrementara la altura y edificabilidad de las manzanas residenciales.
- Si se incrementara la altura y edificabilidad de las manzanas residenciales, para destinar a la dotación 6 de las 19 manzanas proyectadas, ello representaría un 31% más en tales parámetros que supondría, por el principio de coherencia, análogo incremento en la edificabilidad y número de viviendas de la dotación social en alquiler, pasando de 1.296 viviendas a **1.698 viviendas**, y ello manteniendo la superficie media de la vivienda social de alquiler en 100 m²/t.
- Prescindiendo de los incrementos anteriores, dadas las características del Sector, y manteniendo el mismo parámetro de 100 m² construidos por vivienda correspondiente a las viviendas libres y a las viviendas protegidas previstas en el Plan Parcial, el número total de viviendas de la dotación sería de 1.296.

servicios y dotaciones de las parcelas **para un mínimo de 2.322 viviendas** que deberían ser cedidas obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento y a la Administración Autonómica.

- El suelo que recibiría la Administración Autonómica gratuitamente por la dotación soportaría un número de viviendas superior al que recibe el Ayuntamiento por la cesión del 10% del aprovechamiento medio.

2. PLAN PARCIAL SECTOR 38/3 DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ZARAGOZA (ver plano de ordenación adjunto).

A) Datos reales del mismo:

a) Superficie: sector 107.953 m ² + sistemas generales 48.579 m ² =	156.532 m ²
b) Edificabilidad residencial:	53.222 m ² /t
e) Número de viviendas: propietarios 411 + cesión Ayto. 121 =	532 vivs.
f) Densidad de Sector (por menor % de sistemas generales):	49 vivs./ha.
e) Edificabilidad media por vivienda:	100 m ² /viv.
j) Número de manzanas:	7 manzanas
k) Edificab. resid. media por manzana:	53.222 m ² /7 manzanas = 7.603 m ² /t
l) Superficie media de manzana:	3.313 m ²
m) Altura media de manzana:	B+7

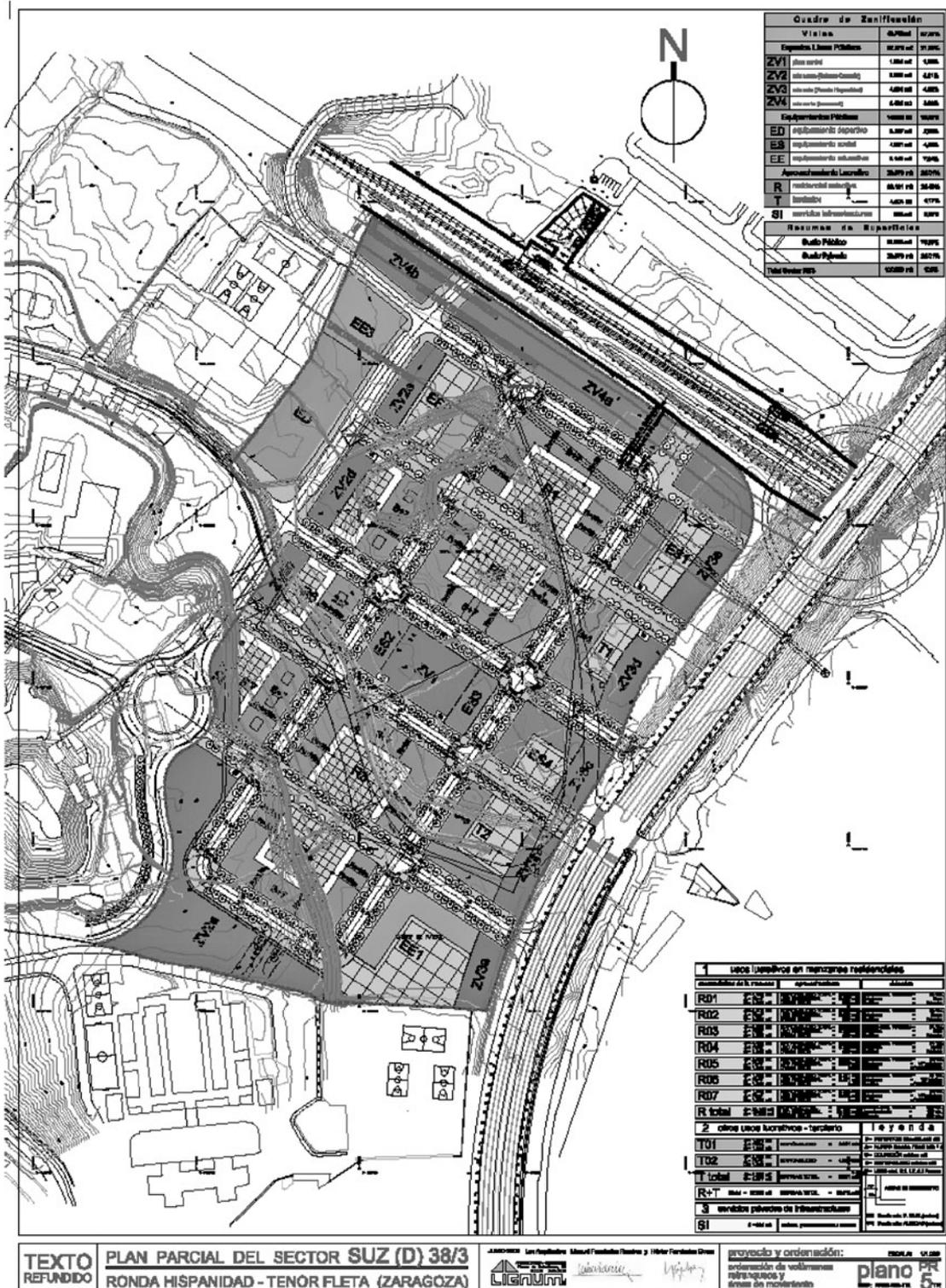
B) Datos resultantes para la dotación autonómica de vivienda social en alquiler:

a) Superficie de suelo según LUA.:	$53.222/30 \times 2 = 3.548 \text{ m}^2$
b) N° manzanas:	$3.548 \text{ m}^2/3.313 \text{ m}^2 = 1,07 \text{ manzanas}$
c) Edificabilidad vivienda social en alquiler:	$1,07 \times 7.603 \text{ m}^2/\text{t} = 8.142 \text{ m}^2/\text{t}$
d) N° viviendas:	$15,23\% \ 8.142 \text{ m}^2/100 = \mathbf{81 \text{ vivs.}}$

C) Conclusiones:

- En un caso como el presente, de 49 viviendas hectárea, no sería posible destinar a la dotación social de vivienda en alquiler los 3.548 metros cuadrados de suelo exigidos por la LUA, salvo que se incrementara la altura y edificabilidad de las manzanas residenciales.
- Si se incrementara la altura y edificabilidad de las manzanas residenciales, para destinar a la dotación 1 de las 7 manzanas proyectadas, ello representaría un 14% más en tales parámetros que supondría, por el principio de coherencia, análogo incremento en la edificabilidad y número de viviendas de la dotación social en alquiler, pasando de 81 viviendas a **92 viviendas**.
- Prescindiendo de los incrementos anteriores, dadas las características del Sector, y manteniendo el mismo parámetro de 100 m² construidos por vivienda correspondiente a las viviendas libres y a las viviendas protegidas previstas en el Plan Parcial, el número total de viviendas de la dotación sería como **mínimo de 81**.
- La suma de las viviendas de la dotación para alquiler y de las 121 viviendas protegidas objeto de cesión gratuita al Ayuntamiento asciende a 202 viviendas.

- Ello significa que el suelo de 411 viviendas de propiedad privada, de las que 375 viviendas son libres y 36 viviendas son de protección oficial, debería soportar las cargas de valor del suelo y urbanización correspondientes a los servicios



y dotaciones de las parcelas para un **mínimo de 202 viviendas** que deberían ser cedidas obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento y a la Administración Autonómica.

- El suelo que recibiría la Administración Autonómica gratuitamente en este caso soportaría un número de viviendas inferior al que recibe el Ayuntamiento por la cesión del 10% del aprovechamiento medio.

2. PLAN PARCIAL SECTOR 1 «RESIDENCIAL SUR» DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE TERUEL (ver plano de ordenación adjunto).

A) Datos reales del mismo:

a) Superficie: sector	211.868 m ² + sistemas generales	1.012 m ² =	212.940 m ²	
b) Edificabilidad residencial:			97.624,79 m ² /t	
c) Número de viviendas: propietarios	722 + 125 cesión10% Ayto.	- =	847 vivs.	
d) Densidad de Sector:			40 vivs./ha.	
e) Edificabilidad media por vivienda de protección:			110 m ² /viv.	
g) Número de manzanas:	zona A	6 + zona B	4 + zona U	3 = 13 manzanas
h) Edific. resid. media por manzana:			zona A = 12.016 m ² / zona B = 3.941 m ² /t zona C = 3.254 m ² /t	
i) Superficie media de manzana:			zona A = 4.611 m ² zona B = 2.136 m ² zona C = 3.796 m ²	

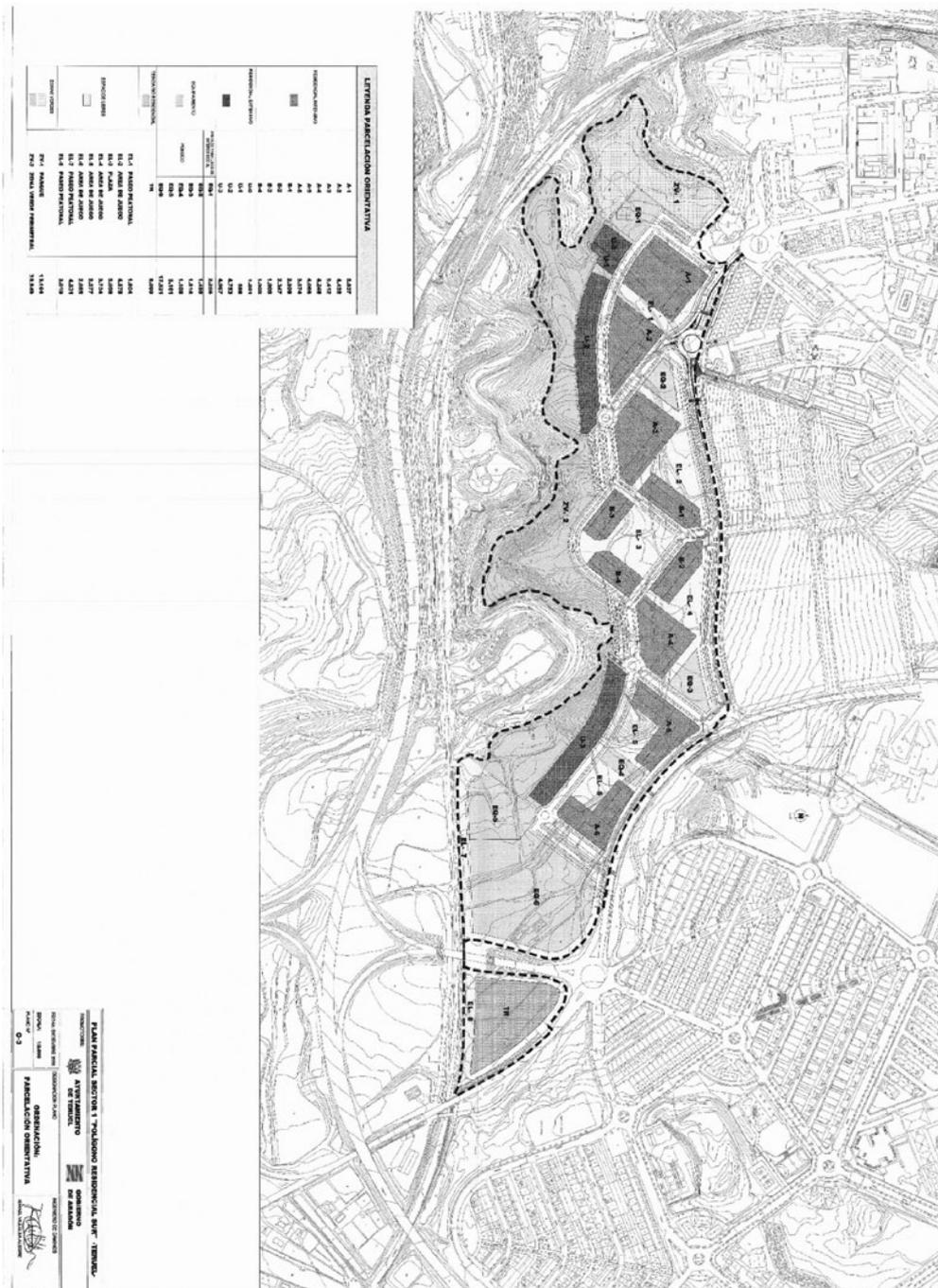
B) Datos resultantes para la dotación autonómica de vivienda social en alquiler:

a) Superficie de suelo según LUA:	zona A = 72.097,34 / 30 x 2 = 4.806,49 m ² zona B = 15.763,80 / 30 x 2 = 1.050,92 m ² zona C = 9.763,65 / 30 x 2 = 650,91 m ² Total 6.508,32 m ²
b) N° manzanas:	zona A 1,04 + zona B 0,49 + zona C 0,23 = 1,76
c) Edific. viv. Soc. Alquiler:	1,04x 12.016 + 0,49x 3.941 + 0,23 x 3.254 = 15.176 m ² /t
d) N° viviendas:	16,29% 15.176,15 m ² /110 = 138 vivs.

C) Conclusiones:

- En un caso como el presente, de 40 viviendas hectárea, no sería posible destinar a la dotación social de vivienda en alquiler los 6.508,32 metros cuadrados de suelo exigidos por la LUA, salvo que se incrementara la altura y edificabilidad de las manzanas residenciales.
- Si se incrementara la altura y edificabilidad de las manzanas residenciales, para destinar a la dotación la superficie correspondiente a 1,7 manzanas de las 13 manzanas proyectadas, ello representaría un 13,54% más en tales parámetros que supondría, por el principio de coherencia, análogo incremento en la edificabilidad y número de viviendas de la dotación social en alquiler, **pasando de 138 viviendas a 157 viviendas.**

- Prescindiendo de los incrementos anteriores, dadas las características del Sector, y manteniendo el mismo parámetro de 110 m² construidos por vivienda protegida prevista en el Plan Parcial, el número total de viviendas de la dotación sería de 138.
- La suma de las viviendas de la dotación para alquiler y de las 125 viviendas protegidas objeto de cesión gratuita al Ayuntamiento asciende a un mínimo de 263 viviendas.
- Ello significa que el suelo de 712 viviendas de propiedad privada, de las que 560 viviendas son libres y 162 viviendas son de protección oficial, deberían sopor-



tar las cargas de valor de suelo y urbanización correspondientes a los servicios y dotaciones que originan las parcelas **para un mínimo de 263 viviendas** que deben ser cedidas obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento y a la Administración Autonómica.

- El suelo que recibiría la Administración Autonómica gratuitamente soportaría un número de viviendas superior al que ha recibido el Ayuntamiento por la cesión del 10% del aprovechamiento medio.

Las preguntas que nos hacemos son si esta «dotación pública» destinada a vivienda social en alquiler, que debe entregarse gratuitamente y urbanizada con cargo a las viviendas del aprovechamiento susceptible de apropiación por los propietarios, supone o no un incremento de los deberes de la promoción establecidos por la legislación estatal en el ejercicio de su competencia constitucional para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149,1 CE) y hasta qué punto la carga fiscal encubierta que representa, sobre las viviendas susceptibles de patrimonialización por los propietarios, el conjunto de todas las entregas gratuitas de suelo urbanizado a las Administraciones municipal y autonómica cumple con los requisitos de un sistema tributario justo prescrito en el artículo 31 de la Constitución Española.

Las entregas de suelo en las actuaciones de dotación

Las actuaciones de dotación son aquellas que tienen por **objeto** incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito.

En estas actuaciones, según el legislador estatal, el porcentaje de la edificabilidad media ponderada que corresponde a la Administración, a situar en suelo objeto de cesión obligatoria y gratuita, con destino al patrimonio público de suelo, o sustituirse económicamente, debe entenderse referido al **incremento de la edificabilidad media ponderada** atribuida a los terrenos (artículos 14-b y 16 del TRLS).

Este incremento de edificabilidad de un suelo ya urbanizado venía interpretándose por la doctrina que se computaba respecto de la edificabilidad determinada por el planeamiento precedente, dando lugar a las mismas obligaciones en cuanto a entrega gratuita de terrenos que los suelos urbanizables —*suelo para dotaciones más suelo de aprovechamiento lucrativo en un porcentaje entre un 5 y un 15% del aprovechamiento homogeneizado a determinar por el legislador autonómico*— respecto de tal incremento.

Frente a ello, **la LUA dispone que el incremento de edificabilidad se computa respecto de los terrenos de suelo urbano en los que el planeamiento incremente el aprovechamiento preexistente** (artículo 13,3 LUA), considerando como tal al materializado lícitamente en una parcela concreta y, caso de ausencia de edificabilidad, computado sobre la media de la edificabilidad del uso mayoritario correspondiente a la zona en que se integre la parcela (artículo 131,5 LUA). La cesión de aprovechamiento lucrativo se cuantifica en el 10% del incremento de aprovechamiento objetivo atribuido a la parcela (artículo 134,4 LUA), determinación que, en una interpretación literal, unida a lo dispuesto sobre el cómputo de edificabilidad en el artículo 131,5, da lugar a que sean mayores las cargas de una parcela con edificación preexistente inferior a la media,

que las de una parcela carente de edificación. Esta contradicción aparente estimamos se resolverá, lógicamente, vía reglamento.

El cálculo del aprovechamiento medio

La LUA rompe con el criterio de las legislaciones autonómica y estatales precedentes en cuanto al cálculo de aprovechamiento medio en el suelo urbanizable delimitado al disponer que el mismo puede calcularse para todo su ámbito o, alternativamente, por ámbitos de sectores dotados de un mismo uso característico residencial unifamiliar o plurifamiliar, industrial o terciario (artículo 135 LUA).

La aplicación de esta alternativa, dado que el aprovechamiento correspondiente al propietario se limita en la misma al 90% del aprovechamiento medio del sector (artículo 136 LUA), conduce, matemáticamente, a un incremento de la cesión de los sectores dotados de usos homogéneos de menor valor de mercado y, consecuentemente, al establecimiento en el Plan General, por principio equidistributivo, de aprovechamientos lucrativos superiores al 10% a favor de la Administración, al amparo de lo dispuesto en el artículo 135,2 de la LUA, para los sectores de usos homogéneos de mayor valor.

En consecuencia, de calcularse el aprovechamiento medio por sectores dotados de un mismo uso característico, no obstante lo dispuesto en el artículo 135,1, el aprovechamiento subjetivo correspondiente a los propietarios no alcanzará en ningún caso el resultante de aplicar a la superficie aportada el 90% del aprovechamiento medio de todo el suelo urbanizable, ya que el porcentaje de aprovechamiento correspondiente al municipio, cualquiera que sea la técnica aplicada, no puede reducirse en ningún caso (artículo 135,3 LUA).

Lo mismo puede ocurrir en el suelo urbano no consolidado cuando el aprovechamiento medio se calcula no sobre la totalidad del sector sino sobre unidades de ejecución de usos homogéneos de distinto valor (artículo 134 LUA).

Vemos, por tanto, como conclusión, que la LUA, unas veces mediante determinaciones expresas y otras mediante conceptos jurídicos indeterminados, establece una regulación que permite, al menos en su tenor literal, un incremento de los deberes de los propietarios en las actuaciones de transformación urbanística respecto de lo dispuesto en el TRLS.

2.3. Preponderancia de la gestión indirecta por urbanizador

2.3.1. Marco de la legislación estatal

La Ley de Suelo de 2007, como exponíamos al inicio, considera, conceptualmente, al ocuparse del estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados, que el régimen de iniciativa privada para la actividad urbanística es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de propiedad como a la libertad de empresa y que la urbanización es un servicio público que excede de los límites propios del derecho de propiedad.

Por ello declara que, cuando la ejecución de la urbanización en lugar de afrontarse directamente por la Administración se confía a la iniciativa privada, la misma ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, sin perjuicio de que el legislador autonómico, en cuanto legislador urbanístico, opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos.

Consecuentemente con esta concepción, el artículo 6 del TRLS dispone, como hemos expuesto con anterioridad, que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente.

2.3.2. Regulación autonómica

Consideraciones generales

A partir del precepto anterior, la nueva LUA dispone que la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística es siempre pública, correspondiendo a la Administración establecer si se afrontan directamente por la misma o por **gestión indirecta**, previendo en este segundo caso **dos alternativas**: la gestión por compensación y la gestión mediante adjudicación a urbanizador (artículo 141 LUA).

Ambas alternativas estaban ya contempladas en la LUA de 1999 bajo la denominación de sistema de compensación y sistema de concesión de obra urbanizadora, si bien este último sistema, que nunca se aplicó en nuestra comunidad, tenía diferencias significativas en relación con la actual gestión indirecta por urbanizador.

Así, en la LUA de 1999, los propietarios de terrenos que representaran más del cincuenta por ciento de la superficie afectada por la actuación tenían derecho a subrogarse en la posición del urbanizador que hubiese resultado adjudicatario, mientras que en la nueva LUA, no sólo no existe tal posibilidad, sino que **la gestión indirecta por urbanizador se configura como preferente respecto a la gestión por compensación**, al tiempo que se introduce en la gestión por compensación mayor rigidez y carga de procedimiento, y se elimina el sistema de ejecución forzosa, que venía a ser una continuación del sistema de compensación con minoría de propietarios pero con el apoyo municipal.

La gestión indirecta por urbanizador

La preferencia a favor de la gestión por urbanizador en la LUA se aprecia, especialmente, en las siguientes determinaciones legales (artículo 167 LUA):

- en primer lugar, se aplica por defecto en todos aquellos casos en que el planeamiento, previendo la gestión indirecta, no concreta ninguna de las dos modalidades.
- se aplica obligatoriamente cuando, habiéndose aprobado definitivamente el planeamiento pormenorizado a ejecutar por compensación, los propietarios no presentan el programa de compensación en el plazo de un año.
- se aplica obligatoriamente cuando, habiéndose aprobado el programa de compensación, los propietarios no presentan el proyecto de reparcelación dentro del plazo improrrogable de un año.
- y también se aplica obligatoriamente cuando no se inicia la obra de urbanización dentro del plazo previsto en el planeamiento o de un año desde la aprobación del programa.
- Por el contrario, la gestión indirecta por urbanizador solo puede sustituirse, en principio, por la gestión directa y tras la declaración de la resolución del contrato con el urbanizador.

Otro aspecto a destacar en la gestión por urbanizador de la nueva LUA, es que se remite supletoriamente al **contrato de gestión de servicios públicos**, sin que resulte exigible la clasificación del contratista, eludiendo así los requisitos del contrato de obra que es, precisamente, el tipo de contrato oneroso correspondiente a su finalidad esencial: la ejecución de la urbanización. Finalidad ésta que, por otra parte, es la que justifica conceptualmente la figura del empresario urbanizador no propietario en la exposición de motivos del TRLS y de la propia LUA.

A partir de ambos aspectos (carácter público de las actuaciones de transformación urbanística y preferencia de la figura del empresario urbanizador en la gestión indirecta), la gestión por urbanizador se diseña en la nueva LUA como la técnica principal para la ejecución del planeamiento, mereciendo un total de 35 artículos frente a 1 artículo dedicado a la gestión por expropiación, 1 artículo dedicado a la gestión por cooperación y 8 artículos dedicados a la gestión por compensación. Algunas de sus características más destacadas son las siguientes

El empresario urbanizador no se configura en la LUA como un ejecutor de obras de urbanización sino como un **gestor de la ejecución del planeamiento** (artículo 166 LUA).

Su selección se efectúa a partir de un **programa de urbanización**, instrumento urbanístico que organiza la ejecución del planeamiento estableciendo los compromisos y obligaciones del urbanizador y sus relaciones con la Administración y con los propietarios afectados (artículo 168 LUA).

Se produce en este punto un **cambio conceptual** esencial en relación a la legislación precedente. Mientras que en las anteriores legislaciones urbanísticas los compromisos de los «promotores-propietarios» en los planes de iniciativa privada se concretaban en los planes a partir de la regulación legal, en la nueva LUA tales **compromisos u obligaciones se van a concretar en el programa de urbanización o en el programa de compensación y en el contrato final a suscribir con la Administración** en un procedimiento que responde no solo a obligaciones regladas en función del estatuto del propietario, sino también a una negociación entre Administración y urbanizador con cargo al propietario.

El procedimiento para la adjudicación del programa de urbanización parte de una alternativa técnica previa y de unas Bases Generales y Particulares con unos criterios de valoración que sirven para seleccionar al urbanizador en un **procedimiento abierto por concurso** con admisión de variantes (artículos 182, 183 y 184 LUA).

El programa de urbanización completo contiene una **alternativa técnica y una proposición económica** que se presentan en dos fases sucesivas. Abierto el concurso y publicado en la sección provincial del BOA por plazo mínimo de dos meses, cualquier persona puede presentar alternativas técnicas, y concluido dicho plazo se pueden presentar proposiciones jurídico-económicas en plica cerrada en el plazo de un mes contado desde la finalización del periodo de información pública (artículo 185), llamando la atención que, entre los criterios de valoración de las bases, figure, por determinación legal, el ofrecimiento por el urbanizador de mayores compromisos de los correspondientes legalmente, ya que éstos siempre irán en detrimento de la minoración de los costes económicos a pagar por el propietario.

Concluidas las actuaciones, **se selecciona una alternativa técnica** y se convoca el acto de apertura de plicas de las proposiciones jurídico-económicas relativas a la alternativa técnica seleccionada. Las actuaciones, a partir de este momento, pueden ser objeto de consulta y alegación durante los diez días siguientes, en los cuales los competidores pueden asociarse unificando sus proposiciones. Transcurrido este plazo, tras los preceptivos informes, se procede a adjudicar el programa de urbanización (artículos 186 y 187 LUA). El procedimiento se cierra con la firma de un **contrato** entre el urbanizador y el Ayuntamiento, viniendo obligado a prestar garantía que no podrá ser inferior al 10 por ciento de las cargas de urbanización (artículos 177 y 188 LUA). No obstante, bien en la adjudicación o bien en el contrato (la LUA no lo precisa) se le pueden exigir por la Administración compromisos distintos de los que el licitante ofreció. Supuesto en el que puede renunciar a la adjudicación sin pérdida de la garantía provisional.

La retribución del urbanizador puede ser en metálico o en especie, obligando la Ley al pago en especie cuando el urbanizador asume el compromiso de promover viviendas protegidas (artículos 177 y 179 LUA).

Ello produce indudables reticencias jurídicas en la medida que implica un acto expropiatorio o de venta forzosa con pago en obra de urbanización (con las consiguientes cargas fiscales), mediante un procedimiento de concurso que concluye en un contrato en el que el propietario no es parte. El indudable conflicto de intereses que ya de partida existe entre urbanizador no propietario y propietario, se agrava a nuestro juicio con la retribución preceptiva en terrenos resultado de un compromiso del urbanizador al que el propietario es ajeno. Al conflicto de partida entre ambos, que se plantea con los precios del proyecto de urbanización y con la valoración en la adjudicación de compromisos adicionales sobre los deberes de la promoción por parte de los licitadores en el concurso (artículo 172 1-e), se añade ahora el pago en especie en un proyecto de reparcelación que redacta el urbanizador y que puede separarse de los coeficientes de valoración fijados en el planeamiento.

Será esencial ver el desarrollo reglamentario y la futura aplicación de esta técnica de gestión indirecta a la que, en principio, le auguramos una importante conflictividad jurídica si realmente los Ayuntamientos la generalizan en la aprobación de los planeamientos pormenorizados.

La gestión indirecta por compensación

La gestión por compensación, si bien se mantiene como técnica de ejecución jurídica y física de los planes por parte de los propietarios de terrenos constituidos en Junta de Compensación, es objeto de **modificaciones importantes** que la sitúan en situación de «inferioridad» respecto a la gestión indirecta por urbanizador.

Separándose de lo dispuesto en la legislación precedente, la aplicación de esta técnica no se inicia con el procedimiento dirigido a la constitución de la Junta de Compensación mediante la presentación de unas Bases y Estatutos de Actuación, sino presentando ante la Administración un **programa de compensación** en el plazo máximo de un año desde la aprobación de la ordenación pormenorizada que prevea la aplicación de esta técnica de ejecución, aplicándose, caso de incumplirse dicho plazo, la gestión indirecta por urbanizador.

El programa de compensación debe contener de partida los estatutos y bases de la futura Junta, un anteproyecto de urbanización y una garantía por importe mínimo del 10% de las cargas de urbanización, frente al 6% precedente, y sólo puede presentarse cumpliendo el requisito de prever el inicio de su ejecución material dentro del primer año de su aprobación y la conclusión de su urbanización dentro de los cinco años desde su inicio, salvo informe previo favorable de la Dirección General competente en materia de urbanismo por causas excepcionales.

Los compromisos a asumir por la Junta de Compensación deben formalizarse en un **contrato**, para el que la Administración puede requerir compromisos distintos a los propuestos por los propietarios e incluso condicionarse a la efectiva ejecución de actuaciones previa o simultáneamente programadas, a riesgo y ventura de la Junta de Compensación y en los términos que se establezcan reglamentariamente, extremos que parecen implicar una fase final de negociación y la pretensión de impedir la impugnación mediante la exigencia mediante la aplicación de la fórmula del contrato. Se separa así la nueva LUA de la regulación precedente, como hemos indicado con anterioridad, en la que los compromisos se establecían, de forma fundamentalmente reglada, en el planeamiento pormenorizado de iniciativa privada y, consecuentemente, eran susceptibles de impugnación indirecta.

Aprobado el programa de compensación, la Junta de Compensación dispone del plazo improrrogable de un año para formular y someter a aprobación municipal el proyecto de reparcelación. Transcurrido dicho plazo sin que se haya presentado queda sustituida por la gestión indirecta por urbanizador por ministerio de la Ley y pueden presentarse alternativas de programas de urbanización (artículos 158 a 165 LUA).

La regulación de la LUA relativa a la gestión indirecta por compensación, nos lleva a considerar que el legislador ha pretendido colocar al «propietario-urbanizador» en una situación poco apetecible y de inferioridad respecto al «empresario-urbanizador», que se manifiesta en el rigor y automatismo de los plazos, en el cambio de sistema a favor de éste, en la ambigüedad respecto a posibles compromisos u obligaciones a asumir y, en definitiva, en una situación de inseguridad jurídica por la absoluta dependencia de criterios no reglados dependientes de las administraciones municipal y autonómica. Estas situaciones parecen ir unidas a la desconfianza sobre el papel del propietario en el proceso de ejecución urbanística del planeamiento, que late a lo largo de todo el texto de la nueva Ley Urbanística.

2.4. El jurado aragonés de expropiación

La LUA crea el Jurado Aragonés de Expropiación como órgano de la Comunidad Autónoma especializado en materia de expropiación forzosa y se adscribe al Departamento competente en materia de economía.

Corresponde al Jurado la competencia para la fijación del justiprecio en las expropiaciones realizadas por la Comunidad Autónoma o cualquiera de las entidades locales de Aragón., poniendo fin sus actos a la vía administrativa.

El régimen de organización y funcionamiento del Jurado se establecerá reglamentariamente.