

Expte.

DI-145/2020-2

**Ilma. Sra. ALCALDESA-PRESIDENTE
AYUNTAMIENTO DE TERUEL
PLAZA DE LA CATEDRAL, 1
44071 TERUEL**

ASUNTO: Sugerencia relativa a la adecuación de las normas de planeamiento urbanístico a la legislación vigente.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- En su día, se presentó una Queja por parte de unos ciudadanos, en la que se daba cuenta de la denegación de una licencia urbanística y del recurso de reposición que había interpuesto contra dicha denegación. En concreto, dichos señores entendían que, en función de las normas legales y de planeamiento aplicables, tenían derecho a la obtención de la licencia urbanística; todo ello, de acuerdo con lo que sigue:

«En el momento de solicitud de la licencia urbanística (7 de agosto de 2018), el planeamiento urbanístico vigente en la zona del Área 12 “Las Viñas”, es:

- El Plan General de Ordenación Urbana de Teruel, elaborado al amparo de lo establecido en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, y fue aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo en sesión celebrada el 24/01/1985.

- El Plan Especial de Reforma Interior del Área 12 Las Viñas, aprobado definitivamente el 27 de diciembre de 1988, redactado también al amparo del Real Decreto 1346/1976.

La modificación del Plan Especial de Reforma Interior Área 12 “Las Viñas”, a la que hacen referencia en la justificación de la denegación no cuenta con aprobación definitiva, por lo que no es de aplicación. Fue aprobada inicialmente por la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 2017. Mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Teruel, el 3 de enero de 2018, se acordó la suspensión de licencias, y la apertura de un trámite de información al público por espacio de un mes. Se tiene constancia de que finalizado el plazo de exposición al público, las alegaciones realizadas no han sido contestadas.

Según el Plan General vigente en la localidad, la parcela en la que se quiere edificar y que fue objeto de solicitud de licencia de obras, se ubica en suelo urbano, concretamente en el Área 12.3, denominada Las Viñas, donde se remite a la redacción de un Plan Especial de Reforma Interior.

Este Plan Especial de Reforma Interior del Área 12 fue aprobado el 27 de diciembre de 1988, y es de aplicación en el momento de solicitud de la licencia. Según este documento, la parcela ubicada en la C/ (...), se encuentra la Manzana I, sin estar incluida en ninguna de las Áreas de Actuación previstas en el PERI.

En aplicación del régimen transitorio del suelo que se regula en la Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, en el que se incluye en la categoría de suelo urbano no consolidado los ámbitos de suelo urbano de polígonos, unidades de actuación y unidades de ejecución. En consecuencia, la parcela en la que se solicita licencia de obras está clasificada como suelo urbano y no está incluida en ningún polígono, unidad de actuación o unidad de ejecución, por lo que tendría la clasificación de suelo urbano consolidado.

Tanto el Plan General en el Título I, Capítulo I de las Normas Urbanísticas en el que se regula el ejercicio de la facultad de edificar, como el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en el artículo 29, permiten la edificación en terrenos que no merecieran la calificación de solar, siempre que se asegure debidamente la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación».

Por su parte, en el recurso de reposición -que se acompaña a la Queja- se expuso lo que sigue:

«Que con fecha 25 de noviembre me fue notificado el Decreto n°2.690/2019 dictado por la Alcaldía- Presidencia del Ayuntamiento de Teruel. por el cual se deniega la licencia urbanística para VIVIENDA UNIFAMILIAR, en (...).

Que considerando dicho acuerdo a Derecho, y lesiva para los derechos e intereses legítimos de mi persona. por el presente. interpongo RECURSO DE REPOSICIÓN contra dicho acto administrativo, al amparo de lo establecido en los arts. 116 y siguientes Ley 30/1 992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999. de 13 de enero (en

adelante LRJAP-PAC), recurso que baso y fundamento en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Habiéndose solicitado el 17 de enero de 2018 las condiciones urbanísticas de la parcela sita en la c/ (...) (referencia catastral actual ...), se me remitieron según informe técnico de 16 de mayo de 2018, en el cual se especificaba que el planeamiento urbanístico era:

"Plan General de Ordenación Urbana. Área 12 "Las Viñas. Clasificación del Suelo: urbano. Calificación: Uso Global: Residencial Extensivo grado 2.

Plan Especial de Reforma Interior (PERI) Área 12 "Las Viñas" aprobado definitivamente el 27. 12. 1986.

Modificación del Plan Especial de Reforma Interior (PERI) Área 12 "Las Viñas (expediente 7120141PLANURB) en tramitación. La parcela no reúne la condición de solar, encontrándose incluida en la unidad de ejecución nº 10 (U. E. 10."

Segundo.- A la vista de la normativa urbanística de aplicación, el 7 de agosto de 2018, se solicitó licencia de obras mayores en la c/ (...) para vivienda unifamiliar, presentado proyecto básico redactado por técnico competente y visado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón con fecha 01/08/2018, impreso de estadística y autorización de conexión a la red de saneamiento privada que discurre por la calle (...).

Tercero- Mediante escrito fechado el 10 de agosto de 2018, se me comunicó la suspensión del transcurso del plazo máximo legal para resolver la solicitud de licencia, por tener que solicitar una serie de informes para comprobar las condiciones técnicas de las instalaciones proyectadas.

Cuarto.- Con fecha 12 de febrero de 2019 el Servicio Técnico de Urbanismo emitió informe en sentido DESFAVORABLE por no cumplir la condición de solar requerida en los artículos 29 y 14 del TRLUA, dándome un plazo de quince días para alegar como trámite de audiencia previo a la denegación de la licencia. A continuación se transcribe la parte de su informe en la que se justifica el sentido del informe:

"De la realidad existente, podemos indicar que el ámbito de la parcela que nos ocupa NO está urbanizado de acuerdo con las determinaciones establecidas por el planeamiento, por lo que la parcela referida No reúne la condición de solar.

Conforme establece el artículo 29 del TRLUA, no podrá ser edificado terreno alguno que no merezca la condición de solar, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización precisa para ello y la edificación conforme a lo establecido en los artículos 235 ó 236.

En relación con lo anterior, me remito a la Memoria de la Modificación del PERI, en tramitación:

A pesar de los casi 30 años de tiempo transcurrido desde la aprobación del PERI, y a pesar del desarrollo de la edificación en la zona, siguen persistiendo las carencias en infraestructuras, redes de servicios públicos y suelos dotacionales, que ya ponía de manifiesto la Memoria del PERI de 1988. La edificación se ha seguido ejecutando sin la correspondiente urbanización de los viales ni la dotación de servicios, ni obtención de suelos dotacionales.

Las actuaciones aisladas de urbanización realizadas por los propietarios de forma individual para servicio de su respectiva edificación han tenido un alcance y características limitado e insuficiente respecto a las previsiones y nivel de servicio establecido en el planeamiento. La situación real es que el grado de urbanización existente no alcanza a tener la consideración de viales urbanizados y redes de servicios que puedan servir con suficiencia a los terrenos.

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del PERI donde se estableció la ordenación detallada, la actuación de la iniciativa privada ha sido muy escasa o se ha demostrado incapaz de realizar las actuaciones de transformación urbanística y dotación de servicios conforme a las previsiones del plan.

Se tiene la circunstancia que para alcanzar el nivel de consolidación por la urbanización previsto en el planeamiento, la actuación de los propietarios debe extenderse más allá de sus propias parcelas imposibilitando así la previa o simultánea realización de las obras de edificación y de urbanización pendientes. En consecuencia, no se reúnen los requisitos del artículo 132. 1 del TRLUA. También se da la circunstancia que los propietarios no tienen de imposibilidad civil para la conexión con obras de urbanización ejecutadas por otros propietarios, siendo necesario el correspondiente procedimiento de equidistribución."

Quinto.- A la vista del informe emitido, y durante esos quince días, me reúno con el técnico municipal, para ver los pasos a seguir para poder obtener la licencia de obras. En esa reunión, se me comunica la necesidad de delimitar una unidad de ejecución, para lo cual se habría que Modificar el Plan Especial de Reforma Interior del Área 12 "Las Viñas". No formulo alegaciones, y busco un técnico para que redacte la documentación solicitada.

Sexto.- En escrito de 22 de octubre de 2019, se me comunica el Decreto n° 2690/2019 adoptado por la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Teruel el 21 de octubre de 2019 denegando la licencia urbanísticas para Vivienda Unifamiliar en C/ (...).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece que Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Segundo.- Según la doctrina jurisprudencial desde hace años mantenida:

La licencia urbanística es un acto administrativo de autorización o declarativo de derechos, de carácter reglado. por virtud del cual se lleva a cabo un control previo de la actuación proyectada por el administrativo verificando si se ajusta o no a las exigencias del interés público tal y como han quedado plasmadas en la ordenación vigente. Esta ordenación ha de estar vigente, lo que exige no sólo que haya culminado su tramitación a través de la aprobación definitiva, sino que se haya producido su publicación.

La concesión o denegación de las licencias se constituye un acto reglado, es decir que si se cumplen los requisitos legales para su concesión, ésta habrá de otorgarse, por lo que la misma no depende de una voluntad discrecional de la administración.

Las licencias urbanísticas deben otorgarse en el plazo máximo de tres meses. En el supuesto de que el procedimiento de licencia urbanística requiera la emisión de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución este plazo podrá suspenderse. La suspensión del plazo legal para resolver deberá comunicarse a los interesados, y la recepción de dichos informes, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos.

El ordenamiento urbanístico aplicable a las licencias urbanísticas, es el vigente en el momento de la resolución.

La denegación de las licencias deberá de ser motivada

Tercero.- En el momento de solicitud de la licencia urbanística, (7 de agosto de 2018), el planeamiento urbanístico vigente en la zona del Área 12 Las Viñas", es:

- El Plan General de Ordenación Urbana de Teruel, elaborado al amparo de lo establecido en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y fue aprobado definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo en sesión celebrada el 24/01/1 985.

- El Plan Especial de Reforma Interior del Área 12 Las Viñas, aprobado definitivamente el 27 de diciembre de 1988, redactado también al amparo del Real Decreto 1346/1976.

Cuarto.- La Modificación del Plan Especial de Reforma Interior Area 12 "Las Viñas", aprobada inicialmente por la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 2017, a la que hizo referencia el informe de condiciones urbanísticas de 16 de mayo de 2018, a fecha de hoy, no ha sido aprobada definitivamente. Mediante anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Teruel, el 3 de enero de 2018, se acordó la suspensión de licencias, y la apertura de un trámite de información al público por espacio de un mes. Se tiene constancia de que finalizado el plazo de exposición al público, las alegaciones realizadas no han sido contestadas. En definitiva, a fecha de hoy, el documento no cuenta con aprobación definitiva, por lo que no es de aplicación, a la hora de emitir la licencia urbanística solicitada.

Quinto.- El Plan General, contempla entre los ámbitos de suelo urbano, el Área 12. Denominada Las Viñas, donde se remite a la redacción de un Plan Especial de Reforma Interior. El objetivo principal asignado por el Plan General a éste ámbito "es el crear una estructura urbana organizada sobre un sistema viario, que facilite el acceso fácil a todas y cada una de las parcelas, exigiendo además que se respete la traza de la nueva variante proyectada. Se establece también la necesidad de señalar y determinar equipamientos, estableciendo unas determinadas áreas y dotar al espacio de redes de servicio e infraestructuras adecuadas a las tipologías edificatorias Previstas"

Según el plano 2.7 Áreas y Sectores, el suelo sobre el que se solicita licencia Urbanística, está incluido en el área 12.3 Las Viñas: suelo urbano

pendiente de Plan Especial de Reforma Interior (PERI).

El 27 de diciembre de 1988, se aprueba el Plan Especial de Reforma Interior Área 12, en el que se establece de forma expresa "Con independencia de los objetivos señalados por el Plan General de Ordenación Urbana de Teruel para esta área de suelo urbano, cabe señalar además otro objetivo para las determinaciones a incluir en el documento de Plan Especial: "La subdivisión de la ordenación propuesta en 'áreas de actuación', independientes, ha de permitir una mayor facilidad de las actuaciones: subdividiendo el territorio, a efectos de simple actuación urbanística, según las características de ocupación, calidad o uso del mismo, se puede conseguir mayor operatividad en el proceso de urbanización-edificación, evitando las dificultosas reparcelaciones en áreas consolidadas parcialmente por la edificación. Únicamente en caso de que existan afecciones de excesiva desigualdad a determinadas propiedades, que hagan necesaria la reparcelación, o si la gestión urbanística lo requiere, podrán transformarse en Unidades de Actuación, a los efectos previstos en la Ley del Suelo."

El PERI define 12 manzanas y señala un total de 6 Áreas de Actuación, que podrán traducirse a Unidades de Actuación si fuera necesario.

Según los planos 1 "Situación y Relación con el Plan General" y 7 "Estructura Urbana", el suelo está clasificado como residencial extensivo grado 1 13 (uso global) y edificación unifamiliar aislada A(uso pormenorizado).

Según el plano 8 "Definición de Areas de Actuación y Manzanas", la parcela objeto de solicitud de licencia de obras se encuentra en la Manzana 1, sin estar incluida en ninguna de las Áreas de Actuación previstas en el PERI.

Sexto.- Actualmente debemos tener en cuenta el régimen transitorio del suelo que se regula en la Disposición Transitoria Tercera del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, en el que se incluye en la categoría de suelo urbano no consolidado los ámbitos del suelo urbano de polígonos, unidades de actuación y unidades de ejecución. En consecuencia, la parcela en la que se solicita licencia de obras, está clasificada como suelo urbano y no está incluida en ningún polígono, unidad de actuación ó unidad de ejecución, por lo que tendría la clasificación de suelo urbano consolidado.

Séptimo.- Las Ordenanzas del PERI, nos remiten a las cuestiones de carácter general relativas al ejercicio de la facultad de edificar a las Normas Urbanísticas del Plan General.

El Plan General en el Título 1 Capítulo 1 de las Normas Urbanísticas regula el ejercicio de la facultad de edificar. Tras la Modificación aprobada definitivamente el 30 de julio de 2002 quedó redactado del siguiente modo:

I.1.a. Podrá edificarse cuando los terrenos adquieran la condición de solar, considerándose como tales aquellos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de agua y suministro de energía eléctrica, siempre que la vía a la que den frente tenga pavimentada la calzada y, en su caso, encintado de aceras,' Así mismo se exigirá que se hayan señalado alineaciones y rasantes, bien por venir señaladas en el Plan General o por haberse aprobado el correspondiente Estudio de Detalle, para el caso de ser competentes, de acuerdo con el art. 65 a, del Reglamento de Planeamiento. En suelo urbano, el señalamiento de alineaciones y rasantes, en caso de no venir fijadas por el P. G., será competencia de los PERI.

I. 1.b. No obstante podrá edificarse en terreno que no mereciera la calificación de solar siempre que se asegure debidamente la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación.

En éste supuesto se deberá exigir el cumplimiento de las garantías previstas en los artículos 40 y 41, según corresponda, del Reglamento de Gestión Urbanística.

I. 1.c. El régimen anteriormente expuesto será de aplicación igualmente en aquellas áreas de suelo urbano pendientes de P. E. R. I., según previsión del Plan General, siempre que el terreno se sitúe en una manzana consolidada en su totalidad por la edificación, aplicándose las alineaciones y rasantes recogidas en el Plan General que se remiten a las existentes de hecho.

Cuando las alineaciones y rasantes de hecho incumplan los mínimos establecidos en el Apéndice 2: 'Accesibilidad y entorno de los edificios de la NBE-CPI-96, será preceptiva la redacción del correspondiente Estudio de Detalle para posibilitar su cumplimiento.

I. 1. d. Del mismo modo resulta de aplicación el régimen de las normas 1I. 1.a y I. 1.b para aquellos terrenos que se hallen en áreas pendientes de P. E. R. I. y en las manzanas consolidadas por la edificación al menos en sus dos terceras partes, siendo de aplicación las alineaciones y rasantes recogidas en el Plan General que se remiten a las existentes de hecho, debidamente completadas mediante un Estudio de Detalle, de acuerdo con las previsiones del artículo 126 del Decreto de DGA n° 5212002, de 19 de febrero, y del Apéndice 2. "Accesibilidad y entorno de los edificios", de la NBE-CPI-96.

I. 1. e. Siempre que los terrenos se sitúen en un área pendiente de PERI. y en una manzana no consolidada al menos en sus dos terceras partes, al no existir el grado de determinación preciso del planeamiento y no existiendo posibilidad de remitirse en el Plan General a las alineaciones y rasantes de hecho, no podrá edificarse hasta tanto se apruebe el P. E. R. I. correspondiente.

En caso de poder remitirse a alineaciones y rasantes de hecho, materializadas por la preexistencia de obra urbanizadora, deberá redactarse el oportuno Estudio de Detalle con las finalidades de completar esas

alineaciones y rasantes, dándoles cobertura jurídica, y cumplir los mínimos del Apéndice 2, "Accesibilidad y entorno de los edificios", de la NBCEP1- 96.

Las posibilidades del reajuste de alineaciones tienen su límite en lo dispuesto en el artículo 17 b) de la Ley 511999 Urbanística de Aragón. Si se supera ese límite, el Estudio de Detalla deberá ir acompañado de la delimitación de una unidad de ejecución, o, en su caso, será preciso directamente la redacción del correspondiente P. E. R. 1.

Es decir. La propia normativa del Plan General, nos permite realizar la edificación en terrenos que no merecieran la calificación de solar, siempre que se asegure debidamente la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación. En nuestro caso tenemos el PERI aprobado, por lo que sería de aplicación directamente el Ite).

Señalar, que la manzana está consolidada además en más de sus dos terceras partes.

Octavo.- A pesar de que el Plan General se redactó con el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, en la legislación urbanística vigente, se mantiene la posibilidad de la ejecución simultánea de la edificación en el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Concretamente en el artículo 29, se establece que en suelo urbano no podrá ser edificado terreno alguno que no merezca la condición de solar conforme a las determinaciones establecidas en el artículo 14 de la precitada Ley salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización precisa para ello y la edificación conforme a lo establecido en los artículos 235 o 236.

El artículo 234, regula las licencias para la edificación y urbanización simultáneas, del siguiente modo:

1. Podrá promoverse la edificación de parcelas 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. Los solicitantes deberán acreditar para ello la disponibilidad civil sobre terrenos suficientes para asegurar que edificarán la parcela objeto de la actuación, urbanizando o completando la urbanización, y que lo harán en el plazo que se establezca en la licencia, o en su defecto, en plazo inferior a tres años,"

En nuestro caso, por tratarse de un suelo no incluido en una unidad de ejecución, será de aplicación el artículo 235, por lo que 'la autorización de la edificación de los terrenos objeto del presente expediente, deberían requerir como garantía de realización de las obras de urbanización, que en la solicitud de licencia el interesado asuma los siguientes compromisos.'

a) *Ejecutar la edificación y urbanización simultáneamente, no sólo en lo que respecta a las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretenda construir, sino a todas las infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios, tales como red de abastecimiento de aguas, saneamiento, alumbrado público y pavimentación de aceras y calzada, hasta el punto e enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.*

b) *Prestar garantía, de carácter real o financiera, para hacer frente a la ejecución de las obras de urbanización, y a los costes íntegros derivados de la eventual ejecución subsidiaria de dichas obras de urbanización por el municipio en cuantía suficiente a juicio de éste. no inferior al cincuenta por ciento del coste total previsto de las obras, actualizable y con vigencia hasta la total terminación y aprobación municipal de las mismas.*

c) *No utilizar la construcción en tanto no esté concluida la obra de urbanización y establecer tal condición en las cesiones del derecho de propiedad o de uso que se lleven a efecto para todo o parte del edificio."*

Teniendo en cuenta los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos procede la interposición de recurso de reposición contra el acuerdo denegatorio de la licencia urbanística para Vivienda Unifamiliar en C/ (...), formulada por (...), en base a la siguiente argumentación:

Vulneración de lo establecido en el artículo 89 de la Ley 3011992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El Decreto 2690/2019 dictado por la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Teruel resolvió denegar la licencia urbanística para Vivienda Unifamiliar en C/ (...), por los motivos consignados en el informe técnico:

"Por no cumplirla condición de solar requerida en los artículos 29 y 14 del TRLUA."

Se deniega la licencia urbanística, por no cumplir la condición de solar, cuando el propio planeamiento urbanístico municipal permite la ejecución simultánea de la edificación con la urbanización

Cuando se me comunicó el contenido del informe del técnico municipal, dándome un plazo de quince días para formular alegaciones. se me dijo que debería delimitar una unidad de ejecución similar a la que había definida en el documento de Modificación del PERI aprobado inicialmente en diciembre de 2017, y que a día de hoy, no ha sido aprobado definitivamente. Lo que obligaba a tramitar una modificación del planeamiento actual, cuando queda más que demostrado, el derecho a edificar conforme la normativa urbanística de aplicación, sin tener que modificar nada.

Del PERI vigente, se extrae la innecesariedad de delimitar unidades de ejecución en este ámbito, siendo posible únicamente en casos excepcionales en los ámbitos delimitados como Áreas de Actuación. Como

se establece en el apartado 7 de la Memoria Justificativa del PERI del año 1988, vigente actualmente, 'se puede conseguir mayor operatividad en el proceso de urbanizaciónedificación. evitando las dificultosas reparcelaciones en áreas consolidadas parcialmente por la edificación.' En este caso, dada la morfología de la parcelación y la urbanización pendiente de ejecutar, se puede completar la misma de forma independiente por parte de cada una de las parcelas sin ser necesario realizar reparcelaciones de equidistribución de cargas y beneficios, tal y como el propio Plan Especial de Reforma Interior vigente contempla.

Se trata de edificar en suelo clasificado como suelo urbano consolidado (fuera del ámbito de una unidad de ejecución), por lo que sería de aplicación el artículo 235 del TRLUA, por lo que:

"La autorización de la edificación de terrenos en suelo urbano que no tengan la condición de solar y no se incluyan en unidad de ejecución requerirá, como garantía de la realización de las obras de urbanización, que en la solicitud de licencia el interesado asuma los siguientes compromisos.'

a) Ejecutar la edificación y urbanización simultáneamente, no sólo en lo que respecta a las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretenda construir, sino a todas la infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios, tales como red de abastecimiento de aguas, saneamiento, alumbrado público y pavimentación de aceras y calzada, hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.

b) Prestar garantía, de carácter real o financiera, para hacer frente a la ejecución de las obras de urbanización, y a los costes íntegros derivados de la eventual ejecución subsidiaria de dichas obras de urbanización por el municipio en cuantía suficiente a juicio de éste, no inferior al cincuenta por ciento del coste total previsto de las obras, actualizable y con vigencia hasta la total terminación y aprobación municipal de las mismas.

c) No utilizar la construcción en tanto no esté concluida la obra de urbanización y establecer tal condición en las cesiones del derecho de propiedad o de uso que se lleven a efecto para todo o parte del edificio."

En ningún momento, se me realizó un requerimiento para aportar la documentación que faltaba conjuntamente con la solicitud, y poder asumir los compromisos como garantía de la realización de las obras de urbanización.

El Decreto no se ajusta al artículo 89.1 de la Ley 30/1 992, que obliga a las resoluciones de los procedimientos a decidir sobre todas las cuestiones planteadas en los mismos, y vulnera los principios de seguridad jurídica e

interdicción de la arbitrariedad.

Inadecuada e insuficiente justificación de la resolución denegatoria y falta de coherencia en la misma

La legislación de procedimiento administrativo establece la necesidad de la motivación de las resoluciones administrativas.

La licencia urbanística es un acto reglado, referido a un derecho preexistente. Su otorgamiento o denegación está predeterminado por el plan urbanístico. Se trata sobre todo de cotejar el proyecto técnico con el plan urbanístico para comprobar que uno tiene cabida en el otro; si se acoplan es obligatorio otorgar la licencia; si no encajan es obligatorio denegar la licencia. No se entiende la denegación conforme al planeamiento vigente desde el año 1988, sin tener que hablar de discrecionalidad por parte del Excmo. Ayuntamiento, ya que no ha cambiado nada respecto a la gran cantidad de licencias de edificación concedidas por el Ayuntamiento a lo largo de los casi treinta años de vigencia del PERI de las Viñas.

Las licencias de obras concedidas por el Excmo. Ayuntamiento de Teruel en el Área 12 Las Viñas. desde la aprobación definitiva del PERI el 27 de diciembre de 1988, no hacen más que confirmar que no se incurre en el motivo de denegación.

Por todo lo expuesto, a la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Teruel SOLICITO:

Que tenga por presentado este escrito y en su virtud interpuesto recurso de reposición frente al Decreto 2690/2019, adoptado por la Alcaldía-Presidencia, de fecha 21 de octubre en relación con la licencia urbanística para Vivienda Unifamiliar, en C/ (...), y tras los trámites oportunos, estime el mismo, acordando la concesión de la licencia urbanística conforme lo establecido en el artículo 235.1 del TRLUA condicionada a que el interesado asuma los siguientes compromisos:

a) Ejecutar la edificación y urbanización simultáneamente, no sólo en lo que respecta a las obras que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno sobre el que se pretenda construir, sino a todas las infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios, tales como red de abastecimiento de aguas, saneamiento, alumbrado público y pavimentación de aceras y calzada, hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que estén en funcionamiento.

b) Prestar garantía, de carácter real o financiera, para hacer frente a la ejecución de las obras de urbanización, y a los costes íntegros derivados de la eventual ejecución subsidiaria de dichas obras de urbanización por el municipio en cuantía suficiente a juicio de éste, no inferior al cincuenta por ciento del coste total previsto de las obras, actualizable y con vigencia hasta la total terminación y aprobación municipal de las mismas.

c) *No utilizar la construcción en tanto no esté concluida la obra de urbanización y establecer tal condición en las cesiones del derecho de propiedad o de uso que se lleven a efecto para todo o parte del edificio».*

SEGUNDO.- Mediante resolución se admitió a supervisión la anterior Queja y se acordó solicitar la oportuna información al Excmo. Ayuntamiento de Teruel.

TERCERO.- Diligentemente, fue remitida por el Ayuntamiento de Teruel una amplia información y, en concreto, la resolución desestimatoria del recurso de reposición por la Ilma. Sra. Alcaldesa, junto con los informes del Servicio Técnico Urbanístico y del Servicio Jurídico, en relación con el recurso a que se refería la Queja.

En el informe urbanístico, entre otras cosas, se expresó:

«El Técnico de Administración General de la Unidad de Licencias solicita la emisión de informe técnico a este Servicio Técnico de Urbanismo en el seno del expediente de referencia y en concreto sobre alegaciones del recurso de reposición presentado, adjuntando copia del escrito presentado con nº de registro: 2019018618-19/11/2019.

Como antecedentes, procede señalar que sobre esta parcela se solicitó informe de condiciones urbanísticas, tramitándose el expediente nº 6/2018-PLANURB, donde entre otros aspectos se indicó que 'la parcela no reúne la condición de solar, encontrándose incluida en la unidad de ejecución nº 10 (U.E.10).

Planeamiento urbanístico municipal

Atendiendo al emplazamiento de la parcela es de aplicación:

1.- El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), con aprobación definitiva el 24-01-1985 (BOA 11/02/1985), Planeamiento no adaptado al Decreto 1/2014 por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (en adelante TRLUA). Este PGOU incluye la parcela en suelo con clasificación de suelo urbano Área 12 "Las Viñas" pendiente de desarrollo urbanístico mediante Plan Especial de Reforma Interior. Es necesario señalar que por tratarse de un PGOU no adaptado al TRLUA no incluye la distinción entre suelo urbano consolidado (por la urbanización) y no consolidado (por la urbanización), al no existir obligación legal de esta distinción en el momento de su aprobación. Como es sabido, estos conceptos tienen un primer antecedente en fecha posterior, esto es, en el artículo 14 Deberes de los propietarios de suelo urbano, de la Ley 6/1998, de

13 de abril sobre régimen de suelo y valoraciones.

2.- *Plan Especial de Reforma Interior (PERI) del Área 12 'Las Viñas', con aprobación definitiva el 27-12-1988 (BOA el 20-01-1989) (en adelante, PERI 1988). Calificación: uso global: residencial extensivo grado 1º y uso pormenorizado: edificación unifamiliar aislada "A". Planeamiento no adaptado al TRLUA.*

3.- *Modificación del Plan Especial de Reforma Interior (PERI), Área 12, "Las Viñas" (expediente 7/2014/PLANURB) en tramitación, con aprobación inicial el 11-12-2017. Esta modificación de planeamiento mantiene la calificación uso global: residencial extensivo grado 1º y uso pormenorizado: edificación unifamiliar aislada "A". La parcela no reúne la condición de solar, encontrándose incluida en la unidad de ejecución nº 10 (UE 10). Entre otros objetivos de esta modificación de planeamiento está su adaptación a la legislación urbanística vigente incluyendo la delimitación de unidades de ejecución. Además la Modificación del PERI no establece una ordenación urbanística diferente a la prevista en el Peri de 1988, ni tampoco una nueva transformación física de mejora ni de reurbanización, en cuanto a determinaciones distintas de las obras de urbanización mínimas y necesarias, que ya estuvieran contempladas en el citado PERI (de 1988) para que las parcelas alcancen la condición de solares edificables.*

La habilitación legal de la Modificación del PERI se encuentra establecida en la disposición transitoria segunda, punto segundo (DT 2.2) del TRLUA, que establece: "2. Los planes, normas subsidiarias municipales y demás instrumentos urbanísticos podrán adaptarse a las determinaciones de esta Ley a través del correspondiente procedimiento de modificación o revisión".

Así mismo, conforme al artículo 65.3 del Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, "Las determinaciones y documentos de los planes especiales de reforma interior serán los adecuados a sus objetivos y como mínimo, salvo que alguno de ellos fuera innecesario por no guardar relación con la reforma, los previstos para los planes parciales. Contendrán en todo caso la delimitación de las unidades de ejecución, plazos de ejecución y determinación de la forma de gestión, así como las bases orientativas para su ejecución, relativas al menos a calidades, plazos y diseño urbano, cuando no hubieran sido establecidas en el plan general".

En el mismo sentido, el artículo 118.4 del Decreto 52/2002, de 10 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios (vigente conforme a la disposición derogatoria primera apartado i), establece: "Cuando proyecte sus determinaciones sobre suelo urbano no consolidado, el Plan Especial de Reforma Interior podrá contemplar

actuaciones integradas, para su ejecución de forma sistemática. En este supuesto, el Plan especial deberá contener tanto la delimitación de las pertinentes unidades de ejecución como el señalamiento de los plazos de ejecución y del sistema de actuación, si el Plan General no los hubiere ya predeterminado, y siempre sin perjuicio de su modificación posterior por alguno de los procedimientos previstos al respecto”.

Sobre la consideración de suelo urbano no consolidado.

Además de lo indicado anteriormente hay que señalar, tal y como resulta comúnmente conocido por los operadores jurídicos y técnicos especialistas en materia urbanística, que la distinción entre suelo urbano consolidado o no consolidado debe hacerse “en los límites de la realidad” o conforme a la realidad física, esto es, depende de las circunstancias físicas o características de los terrenos y su entorno, en cuanto al grado o nivel de urbanización alcanzado. Es decir, que tal distinción tiene que operar atendiendo a la realidad de los terrenos.

Igualmente, hay que tener en cuenta que la parcela en cuestión tampoco ha sido sometida previamente a un proceso de costear y ejecutar la urbanización para alcanzar las características técnicas necesarias que tiene establecidas el PERI (1988). Esto es, la parcela en cuestión en ningún momento ha tenido alcanzada la categoría de suelo urbano consolidado por la urbanización, esto es, no cuenta con urbanización consolidada conforme a las determinaciones y características establecidas en el PERI 1988.

De la realidad existente podemos indicar que el ámbito de la parcela que nos ocupa NO está urbanizada de acuerdo con las determinaciones establecidas en el planeamiento, por lo que la parcela referida no tiene la condición de solar.

Conforme establece el artículo 29 TRLUA, no podrá ser edificado terreno alguno que no merezca la condición de solar, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización precisa para ello y la edificación conforme a lo establecido en los artículos 235 o 236 TRLUA.

En relación con lo anterior, me remito a la Memoria de la Modificación del PERI en tramitación que de forma general señala:

“A pesar de los casi 30 años de tiempo transcurrido desde la aprobación del PERI, y a pesar del desarrollo de la edificación en la zona, siguen persistiendo las carencias en infraestructuras, redes de servicios públicos y suelos dotacionales, que ya ponía de manifiesto la Memoria del PERI de 1988. La edificación se ha seguido ejecutando sin la correspondiente urbanización de los viales ni la dotación de servicios, ni obtención de suelos dotacionales.

Las actuaciones aisladas de urbanización realizadas por los propietarios de forma individual para servicio de su respectiva edificación han tenido un alcance y características limitado e insuficiente respecto a las previsiones y nivel de servicio establecido en el planeamiento. La situación real es que el grado de urbanización existente no alcanza a tener la consideración de viales urbanizados y redes de servicios que puedan servir con suficiencia a los terrenos.

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del PERI donde se establecía la ordenación detallada, la actuación de la iniciativa privada ha sido muy escasa o se ha demostrado incapaz de realizar las actuaciones de transformación urbanística y dotación de servicios conforme a las previsiones del plan.

Se tiene la circunstancia que para alcanzar el nivel de consolidación por la urbanización prevista en el planeamiento, la actuación de los propietarios debe extenderse más allá de sus propias parcelas imposibilitando así la previa o simultánea realización de las obras de edificación y de urbanización pendientes. En consecuencia, no se reúnen los requisitos del artículo 132.1 del TRLUA. También se da la circunstancia que los propietarios no tienen la disponibilidad civil para la conexión con obras de urbanización ejecutadas por otros propietarios, siendo necesario el correspondiente procedimiento de equidistribución”.

Así, siguiendo lo definido por el Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencia 94/2014, de 12 de junio: “El suelo urbano consolidado es el transformado o consolidado por la urbanización, es decir, el que cuenta con todos los servicios propios del suelo urbano, ya los haya adquirido en ejecución del planeamiento, o con el devenir del tiempo, como es el caso de la mayoría de los cascos antiguos de las ciudades actuales. El suelo urbano no consolidado es el integrado por los suelos que, aun formando parte de la ciudad -consolidados por la edificación-, carecen de una urbanización completa, es decir, no cuentan con todos los servicios urbanos. Son los denominados suelos urbanos no consolidados de primera urbanización, bolsas de suelo dentro de la ciudad ya formada, más o menos edificadas, pero apenas urbanizadas o no urbanizadas por completo”.

También, es necesario señalar que la jurisprudencia, entre otras, la sentencia de la Sala Tercera de 11 de abril de 2014, ha señalado que “no cabe atribuir a una finca la caracterización de suelo urbano consolidado por la mera razón de su proximidad o colindancia con otras fincas que sí tiene reconocida tal categorización”.

De forma concreta o particular para la parcela objeto del expediente hay que señalar:

Que los requisitos para que una superficie de suelo urbano tenga la

consideración de solar están establecidos en el artículo 14 TRLUA. Al respecto como se ha indicado anteriormente la parcela no está urbanizada de acuerdo con las determinaciones y normas técnicas establecidas o especificadas en el planeamiento urbanístico (PERI 1988) y, por tanto, no tiene la consideración de , como además puede constatarse en el reportaje fotográfico que se adjunta al presente informe.

La parcela no puede alcanzar la condición de solar mediante una actuación aislada con la aprobación de su correspondiente proyecto de obras ordinarias de urbanización, por cuanto, como establece el artículo 132.1 TRLUA: 'Las actuaciones aisladas pueden ejecutarse por los propietarios de suelo urbano consolidado sobre sus propias parcelas o solares, sin más requisito que la obtención de la licencia correspondiente, con previa o simultánea realización de las obras de urbanización pendientes conforme a lo establecido en esta Ley'. Al respecto hay que señalar que para la ejecución de las obras de urbanización pendientes para que esta parcela alcance la condición de solar conforme a las determinaciones técnicas especificadas en el PERI 1988, es necesario ejecutar la urbanización hasta su conexión o conectividad con la calle (...), esto es, el punto más próximo de la red viaria que ya tiene un nivel de consolidación suficiente. La parcela precisa la ejecución de una acera de 1,50 m de ancho para tránsito peatonal, inexistente en la actualidad, que deberá disponer de las correspondientes instalaciones urbanas bajo ella o redes de servicios subterráneas de suministro eléctrico, alumbrado, telecomunicaciones, y ampliación de la pavimentación de la calzada actual hasta el bordillo de la nueva acera a ejecutar, y todo ello, hasta conectar con la esquina de la calle (...). Por ello, el alcance de las obras necesarias no afecta únicamente a las propia parcela en cuestión, sino que debe desarrollarse ocupando superficies de terrenos o parcelas de otros propietarios que se encuentran afectados por retranqueo para ampliación de calle y que están situadas entre la parcela en cuestión y la esquina con la calle (...). Por este motivo, no es de aplicación al presente caso el artículo 235 del TRLUA, pues no es posible asegurar la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación de la parcela mediante una actuación aislada hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias que están en funcionamiento, sino que es necesario la ejecución de la urbanización mediante una actuación integrada en el ámbito de una unidad de ejecución, como así ha sido definida en la Modificación del PERI.

Y consecuentemente para costear la urbanización deberá realizarse un procedimiento de equidistribución de beneficios y cargas derivados de la urbanización entre los propietarios afectados.

También hay que señalar que las redes de servicios existentes de suministro eléctrico, alumbrado y telecomunicaciones, tienen un trazado aéreo que incumple las condiciones y especificaciones técnicas del planeamiento PERI. Las fotos adjuntas también muestran la precariedad e insuficiencia de las instalaciones existentes.

(...)

CONCLUSIÓN

Por todo lo señalado anteriormente, y en especial donde las fotos insertadas en el presente forman parte inseparable del mismo, considero que:

La situación urbanística de la realidad de la parcela con referencia catastral (...) es que se trata de suelo urbano no consolidado, y consecuentemente fue incluida en la unidad de ejecución nº 10 de la Modificación del PERI Área 12 'Las Viñas'.

La situación urbanística de la realidad de la parcela con referencia catastral (...) es que no tiene la condición de solar y no puede alcanzar tal consideración mediante una actuación aislada con la aprobación de su correspondiente proyecto de obras ordinarias de urbanización, y ello porque las obras de urbanización necesarias deben extenderse hasta su conexión o conectividad con la calle (...) afectando a otras parcelas de otros propietarios. Siendo necesaria una actuación integrada para la ejecución de las obras de urbanización y el correspondiente procedimiento de equidistribución de beneficios y cargas entre las parcelas. Igualmente, por ello considero que no puede existir un compromiso real, sino ficticio en todo caso, para garantizar la ejecución y entrega a la Administración de las obras de urbanización de forma simultánea a la edificación”.

II.- CONSIDERACIÓN JURÍDICA

ÚNICA.- Dado que las personas que han formulado la Queja nos han comunicado que se ha presentado un recurso contencioso-administrativo contra la denegación de la licencia y su confirmación expresa, no le resulta posible a esta Institución, en términos de estricta legalidad, terciar en el debate procesal que ha de seguirse ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Sin embargo, el estudio de las circunstancias fácticas y jurídicas del caso planteado sí que permite realizar algunas consideraciones de carácter general, al margen, se insiste en ello, de las cuestiones concretas suscitadas en vía administrativa y, previsiblemente, en el correspondiente procedimiento judicial. A tal fin, interesa destacar lo dispuesto en el art. 15.2 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, que dice así:

«2. El Justicia no entrará en el examen de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si iniciada su tramitación se interpusiera o formulase por persona interesada demanda, denuncia, querrela o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal

Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre la problemática general, que, en su caso, se derive de la queja presentada.»

Sobre la base de lo expuesto hasta ahora en los antecedentes de esta Resolución, cabe colegir que uno de los asuntos que, con carácter general, pueden generar problemas interpretativos, nada recomendables desde la perspectiva de la seguridad jurídica, tiene que ver con la aplicabilidad del régimen legal en materia de suelos urbanos no consolidados en un municipio que no cuenta con los instrumentos de planeamiento adaptados a la nueva ordenación legal.

Ciertamente, para evitar estos desajustes, la legislación establece normas de aplicación en el tiempo de las regulaciones en cuestión. En concreto, conviene reproducir algunas de las normas transitorias del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Así, en la Disposición transitoria segunda, con la rúbrica «Instrumentos urbanísticos vigentes», se prescribe:

«1. Los planes, normas subsidiarias municipales y demás instrumentos urbanísticos vigentes a la entrada en vigor de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, continuarán aplicándose en los contenidos que no sean contrarios a esta Ley, conforme a las equivalencias establecidas en la siguiente disposición transitoria.

2. Los planes, normas subsidiarias municipales y demás instrumentos urbanísticos podrán adaptarse a las determinaciones de esta Ley a través del correspondiente procedimiento de modificación o de revisión.

(...)».

Por su parte, en la Disposición transitoria tercera, titulada «Régimen transitorio del suelo», se prevé lo que sigue:

«1. El régimen urbanístico de la propiedad establecido en esta Ley se aplicará íntegramente desde la entrada en vigor de las correspondientes determinaciones contenidas en las leyes refundidas conforme a las siguientes equivalencias:

a) El suelo urbano existente se regirá por las disposiciones de esta Ley, aplicándose el régimen del suelo urbano no consolidado en todos los ámbitos del suelo urbano incluidos en polígonos, unidades de actuación o unidades de ejecución.

(...))»

Sin embargo, dado que ha sido la propia Corporación la que inició el trámite de modificación del Plan Especial de Reforma Interior (modificación que ha sido aludida como motivación, entre otras razones, de los actos impugnados), parece que, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, sería bueno que, en orden a la evitación de eventuales y futuros conflictos interpretativos, se valorase por parte del Ayuntamiento la necesidad y/o conveniencia de la aprobación de este plan o del instrumento de planeamiento que se considerase necesario para adecuar la planificación urbanística a la legislación vigente; todo ello, con el fin de favorecer un marco jurídico-urbanístico lo más claro posible, alcanzándose con ello una máxima coherencia entre las normas de planeamiento y la legislación urbanística.

De ahí que, sin perjuicio de ser consciente de los costes y esfuerzos que supone la aprobación del planeamiento urbanístico, se emita la presente Sugerencia en congruencia con lo hasta ahora manifestado.

III.- RESOLUCIÓN.

En cumplimiento de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, me permito sugerir al Excmo. Ayuntamiento de Teruel que, a la vista de la situación urbanística existente en el Área 12 «Las Viñas», se valore la necesidad y/o conveniencia de la aprobación del instrumento de planeamiento que se considere necesario para adecuar la planificación urbanística a la legislación vigente; todo ello, con el fin de favorecer un marco jurídico-urbanístico lo más claro posible, alcanzándose con ello una máxima coherencia entre las normas de planeamiento y la legislación urbanística.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que, en la medida de lo posible en función de las circunstancias que están en la mente de todos, me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 9 de junio de 2020

ÁNGEL DOLADO

JUSTICIA DE ARAGÓN