

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

M^a Josefa Aguado Orta

I. LEGISLACIÓN

Siguiendo la estela del resto de los ordenamientos jurídicos, tanto el estatal como los autonómicos, la producción legislativa aragonesa en el año 2012 ha estado más centrada en lo económico, propio del ajuste presupuestario, que en la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda.

En el primer trimestre del año se dictaron las normas siguientes:

El Decreto 57/2012, de 7 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 52, 15 de marzo), que pretende dar transparencia y publicidad a la actividad convencional del Gobierno de Aragón y de su Administración al establecer la obligación de inscribir todos los convenios en un plazo determinado y de publicarlos.

En el Registro General de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón se inscribirán los convenios y acuerdos que celebren el Gobierno de Aragón, la Administración de la Comunidad Autónoma y las demás entidades del sector público autonómico con el Estado, las Comunidades Autónomas, los entes públicos e instituciones de otros Estados u organismos internacionales en el ámbito de la Unión Europea y de la acción exterior, las universidades públicas, las corporaciones de derecho público y las Corporaciones Locales.

En lo que al urbanismo se refiere, este decreto excluye de su ámbito de aplicación la inscripción de los convenios urbanísticos.

También resulta destacable la **Orden de 25 de abril de 2012, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transporte, por la que se crea el Foro de la Vivienda de Aragón** (BOA núm. 89, 10 de mayo).

El Foro de la Vivienda de Aragón es un instrumento de participación y de debate sobre las políticas en materia de vivienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, que no tiene carácter jurídico-administrativo, por lo que no le son aplicables las disposiciones sobre órganos colegiados previstas en la legislación administrativa.

Estará integrado por el Consejero competente en materia de vivienda, que lo presidirá, los Directores Generales competentes en materia de vivienda y urbanismo, un representante de los departamentos competentes en materia de empleo y de servicios sociales, dos funcionarios de la dirección general competente en materia de vivienda, uno de los cuales actuará como secretario, un representante de cada una de las asociaciones siguientes: de las empresas aragonesas gestoras de cooperativas, de cooperativas, de promotores, de consumidores, de las entidades financieras con domicilio en Aragón; un representante de los sindicatos más representativos de Aragón, un representante de la Federación aragonesa de municipios, comarcas y provincia y un representante de las entidades sociales que participan en el Plan de Gestión Social de la Vivienda.

Se le atribuyen los cometidos siguientes:

- a) Participación en la elaboración del borrador de la Ley de Vivienda.
- b) Participación, como órgano asesor, en la puesta en marcha del Plan de Gestión Social de la Vivienda.
- c) Elaboración de propuestas respecto a las políticas desarrolladas en materia de vivienda.
- d) Cooperación entre los sectores representados.
- e) Valoración y estudio de proyectos normativos relacionados con la vivienda.
- f) Cualesquiera otras similares que puedan ser propuestas por los miembros del foro.

El foro se reunirá, a convocatoria del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, con la periodicidad que requieran los asuntos a tratar y la participación en el mismo foro no será remunerada.

Sin embargo, merecen mayor detenimiento las modificaciones introducidas a la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón y a la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida, efectuadas en dos leyes de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que avanzan una reforma más profunda de la legislación urbanística aragonesa, en trámite parlamentario en estos momentos.

Así, una primera **Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón** (BOA núm. 54, 19 de marzo) introdujo modificaciones en los dos textos legales mencionados.

Las novedades incorporadas a la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón son muchas y ponen de manifiesto cuál va a ser el espíritu de la reforma más profunda de la misma que está en elaboración.

En concreto, como ya lo hacía el Reglamento estatal de planeamiento urbanístico, incorpora al contenido básico de los planes parciales de iniciativa no municipal las garantías por importe del 6 % del coste de la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Parcial (art. 59.f).

Tiene en cuenta la difícil situación por la que atraviesa el sector inmobiliario y a tal fin añade un nuevo apdo. 5 al art. 130, que regula la recepción y conservación de las obras de urbanización, facilitando la recepción parcial de las obras de urbanización e instalaciones y dotaciones cuya ejecución estuviese prevista en el plan de ordenación y proyecto de urbanización aplicables “aun cuando no se haya completado la urbanización de este ámbito territorial siempre que el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable” y aunque no estuviese prevista la ejecución por fases en el proyecto de urbanización. Esto conlleva la posibilidad de la cancelación parcial de los avales aportados en garantía de las obras de urbanización, que tienen unos costes financieros inasumibles en estos momentos.

Igualmente, se restaura la libertad de los propietarios a la hora de elegir los sistemas de actuación. Ahora, con la modificación introducida en el art. 159 ya no es necesario que para que se actúe por el sistema de gestión indirecta por compensación el planeamiento lo señale así *expresamente*, basta que se refiera a la gestión indirecta sin concretar la modalidad. No obstante, no se ha modificado, en la misma línea, el art. 167.1.a) de la ley, que resulta estar en total contradicción con la modificación del art. 159, porque cuando detalla los supuestos en los que es de aplicación la gestión indirecta por urbanizador se refiere a la mención en el planeamiento de detalle que la ejecución se realice por gestión indirecta, con la excepción de que se prescriba expresamente la gestión indirecta por compensación. Sería deseable que la reforma de la legislación urbanística en trámite solucionara esta discrepancia.

Merecen mención especial las novedades en el sistema de gestión por urbanizador. La reforma elimina el carácter improrrogable de un año para someter a aprobación definitiva el proyecto de reparcelación, una vez aprobado definitivamente el programa de compensación. En el caso de que la junta de compensación renuncie a su condición de agente público gestor de la urbani-

zación, por causas no justificadas, ya no es de aplicación directa el sistema de urbanizador sino el sistema de gestión que decida el órgano municipal competente mediante acuerdo expreso y motivado. Tampoco se establecen plazos concretos para iniciar la ejecución material y la conclusión de la urbanización, sino que la ley remite a lo que establezca el planeamiento, lo cual deja un mayor margen de maniobra muy favorable en estos momentos de ralentización del sector inmobiliario.

Asimismo la modificación de la LUA reconoce el fracaso del intento de dotar de Plan General a los pequeños municipios, y vuelve a incorporarse en la legislación urbanística autonómica la figura de los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano en una nueva Disposición Adicional Decimocuarta. Estos Proyectos son el único instrumento urbanístico de los municipios carentes de Plan General de Ordenación Urbana.

La delimitación de suelo urbano debe responder a unos mínimos criterios, tales como:

- a) Identificación del ámbito perimetral de los terrenos integrantes del suelo urbano. La consideración de estos terrenos será la de suelo urbano, sin perjuicio de la aplicación del régimen de derechos y obligaciones de los propietarios de suelo urbano consolidado a los efectos de lo establecido en la ley.
- b) Obligación de incluir en el suelo urbano los terrenos ya transformados por contar con acceso rodado integrado en la malla urbana y servicios de abastecimiento y evacuación de agua, así como suministro de energía eléctrica, de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.
- c) Las alineaciones y rasantes del sistema viario existente, completando las insuficiencias de este sistema con las que sean procedentes, pudiendo prever, modificar o reajustar, a través de estudio de detalle, las alineaciones y rasantes que no afecten a la superficie destinada a espacios libres, públicos o privados. A estos efectos, también ha sufrido modificaciones el art. 67 de la ley, que regula los estudios de detalle.
- d) Las ordenanzas de edificación para regular los aspectos morfológicos y estéticos de las construcciones, los usos de los inmuebles conforme a lo establecido en el art. 69 de la presente ley.

El contenido complementario de los PDSU, que es potestativo, abarca la identificación perimetral de los ámbitos legalmente integrados en el suelo no urbanizable especial y las ordenanzas de protección ambiental del suelo no urbanizable especial que lo precise, de acuerdo con las determinaciones de la normativa sectorial.

Igualmente incluye la documentación mínima exigible de estos instrumentos de planeamiento y una documentación adicional en caso de que la delimitación comprenda la identificación perimetral del suelo no urbanizable especial.

En lo relativo al procedimiento de tramitación de los PDSU, la aprobación inicial corresponde al Pleno de la Corporación municipal. Tras la aprobación inicial, el proyecto se somete, simultáneamente, por el plazo común de un mes, a audiencia de las entidades inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales, a informes exigidos por la legislación sectorial aplicable y cualesquiera otros que se considere oportuno solicitar, informe del Departamento de la Comunidad Autónoma competente en materia de medio ambiente e información pública. La aprobación provisional también corresponde al Ayuntamiento Pleno. La aprobación definitiva compete al Consejo Provincial de Urbanismo, que solo podrá denegarla por motivos de legalidad, disponiendo para ello de un plazo de tres meses, cuyo transcurso sin resolución expresa hará que se entienda producida la aprobación definitiva.

La reforma también posibilita la formulación de estos PDSU conjuntamente para varios términos municipales de una misma comarca, a instancia de la propia comarca o del Departamento de la Comunidad Autónoma competente en materia de urbanismo, previo convenio. Corresponde la aprobación inicial y provisional al Consejo Comarcal en el primer caso y al Director General competente en materia de urbanismo, la inicial, en el segundo caso.

Las modificaciones de los PDSU se realizan por el mismo procedimiento que para su aprobación pero, en estos casos, el Consejo Provincial de Urbanismo podrá denegar la modificación formulada, además de por motivos de legalidad, por considerar que responde a un desarrollo que excede del contenido de la Delimitación del Suelo Urbano, por apreciar que responde a una evolución de los servicios urbanísticos no adecuada al modelo urbanístico del municipio y del entorno o valorar la necesidad de recoger los desarrollos planteados en un Plan General de Ordenación Urbana.

El mismo procedimiento de modificación será aplicable a los PDSU vigentes a la entrada en vigor de la Ley 3/2012, según dispone la Disposición Transitoria Segunda.

Se faculta al Gobierno de Aragón para fijar el contenido documental de las DSU.

Igualmente es destacable la modificación de la regularización de parcelaciones ilegales y actuaciones en áreas degradadas, prevista en el Disposición Transitoria Sexta. En la regulación anterior, para realizar los procesos de regularización o erradicación de las parcelaciones ilegales, se exigía la previa elaboración por la Comunidad Autónoma de un censo en el plazo de 4 años desde la entrada en vigor de la Ley 3/2009 (plazo que ahora se amplía a 6 años).

La modificación permite a los Ayuntamientos la posibilidad de iniciar este procedimiento antes de que se haya redactado el censo autonómico. Para iniciar la regularización se exige la redacción de un censo, en este caso municipal, de parcelaciones existentes en el correspondiente municipio, que sean consideradas viables técnica y económicamente y no se ubiquen en suelos objeto de protección especial conforme a las determinaciones establecidas en la presente ley. En todo lo demás, la regulación es similar a la anterior.

Finalmente, también ha sido modificada la Disposición Transitoria Décima, sobre el régimen aplicable a las reservas. En concreto, en el caso de los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo aprobados inicialmente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley de medidas, se regirán por la normativa aplicable en el momento en que recayó el acuerdo de aprobación inicial, sin necesidad de optar por un régimen u otro, como establecía la regulación anterior. También se ha eliminado el apdo. 4 de esta disposición transitoria, que prohibía que la aplicación de la misma supusiera una minoración de la superficie total de suelos objeto de cesión obligatoria y gratuita en cumplimiento del régimen de reservas vigente antes de la entrada en vigor de esta Ley.

Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón también incorporó dos nuevas disposiciones adicionales a la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida. La Disposición Adicional Octava sustituye la licencia de primera ocupación por las autorizaciones administrativas que sean necesarias, lo que facilitará la inscripción de las viviendas en el Registro de la Propiedad. Esta disposición también añade que en tanto la Administración autonómica no regule un sistema de control de la eficiencia energética de los edificios, en el caso de los de viviendas protegidas, la eficiencia energética quedará acreditada por el certificado emitido por la dirección facultativa de la obra. La nueva Disposición Adicional Novena permite a los propietarios de las viviendas protegidas calificadas definitivamente para venta solicitar autorización para su arrendamiento.

Pero las modificaciones más importantes en materia de vivienda protegida se han introducido con el art. 30 de la **Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón** (BOA núm. 253, 31 de diciembre). Como manifiesta el apdo. II.V de la exposición de motivos de la ley de medidas, el objetivo de la reforma es atajar determinadas situaciones detectadas en la actual coyuntura de crisis económica.

La afección principal de la reforma se sitúa en la reserva de terrenos para vivienda protegida. El art. 5.1 anterior a la reforma establecía el mismo tratamiento para el suelo urbano no consolidado (sin ninguna distinción) que para el suelo urbanizable, en ambos casos de uso característico residencial, e imponía una re-

serva de terrenos para la construcción de vivienda protegida en unos porcentajes de la edificabilidad residencial que oscilaban entre el 30 % y el 40 %. Distinguía, igualmente, en función de las características del municipio. Así en las capitales de provincia esta reserva era del 30 % en suelo urbano no consolidado y del 40 % en suelo urbanizable. En los municipios de más de 3000 habitantes el porcentaje exigible en una y otra clase de suelo era del 30 %, pudiendo exigirse esta reserva a municipios de inferior población, pero con relevancia territorial, mediante Orden del Consejero competente en materia de vivienda. También, por Orden del Consejero, podía establecerse una reserva mínima del 10 % a municipios de menos de 3000 habitantes que no lindaran con capitales de provincia. Dejaba libertad de imposición de reservas al planificador en el resto de los municipios, con el matiz de que nunca podían ser superiores al 30 %.

Las modificaciones introducidas por la Ley de Medidas 10/2012 establecen como criterio general en esta materia el previsto en la legislación básica del Estado, sin distinción alguna en función de las características del municipio, esto es, si éstos son o no capitales de provincia. A este respecto, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, cuando regula los criterios básicos de utilización del suelo (art. 10) obliga a las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística a 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 que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda. Esta reserva, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para materializar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, sin perjuicio de que la legislación autonómica pueda fijar excepcionalmente una reserva inferior.

Por lo tanto, el porcentaje de reserva ya no se establece en función de si el suelo es urbano o urbanizable (30 % o 40 %) sino que impone el 30 % (mínimo en la legislación estatal) en toda clase de suelo y en todo tipo de actuaciones. Además, a diferencia de la legislación estatal que prevé dicha reserva “en todo caso”, en la legislación aragonesa se matiza; primero, porque respecto del suelo urbano no consolidado debe ser aquel que “deba someterse a actuaciones de renovación urbana que impliquen la reurbanización del ámbito” y, después, porque el suelo urbanizable debe ser aquel “cuyo uso característico sea el residencial”, por lo que parece que estaría excluyendo el suelo urbanizable de usos productivos, que la legislación estatal sí contempla.

El nuevo art. 5.1 de la Ley 24/2003, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida establece dos excepciones al criterio general expuesto, diferenciando, ahora sí, en función de la población:

Una. En los municipios con población de derecho superior a 3000 habitantes y que no sean capitales de provincia, el Gobierno de Aragón podrá acordar una reserva mínima inferior de la establecida en la legislación básica del Estado, que no puede ser nunca menor del 10 %, cuando se justifique por razones de satisfacción de la demanda de vivienda protegida.

Dos. Se elimina la obligación de reserva de suelos con destino a vivienda protegida en los municipios con población de derecho no superior a 3.000 habitantes, sin perjuicio de sus instrumentos de planeamiento puedan establecer la que consideren necesaria.

El apdo. 1 de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 10/2012 admite que este nuevo régimen previsto en el art. 5.1 de la Ley 24/2003 pueda aplicarse a aquellos planes que hubieran comenzado su tramitación y se encuentren ya aprobados inicialmente, en cuyo caso, si es necesario, se modificará el contenido del correspondiente plan para ajustar los correspondientes cálculos y ordenación, y se retrotraerá al momento anterior de la aprobación inicial.

Otro de los aspectos importantes de la reforma es el que afecta al destino de las viviendas protegidas. A tal efecto, aunque mantiene el principio de que las viviendas protegidas se destinarán a residencia habitual y permanente de su propietario o, en su caso, del inquilino, y que habrán de ser ocupadas en el plazo de 9 meses desde la calificación definitiva, el nuevo apdo. 2 del art. 11 de la ley prevé que el particular solicite autorización para no residir, previa acreditación, cuando se produzca una modificación de las circunstancias económicas o un traslado de residencia por motivos laborales, cuando suponga más de 50 km de distancia entre la residencia y el centro de trabajo, provocando la imposibilidad de iniciar o mantener la ocupación de la vivienda como domicilio habitual.

En este caso, la autorización será concedida por el plazo máximo de dos años, transcurrido el cual, el interesado deberá ocupar la vivienda o cederla en los términos y con los requisitos previstos en la ley, sin perjuicio de la posibilidad de prórroga si las condiciones iniciales persistiesen.

Igualmente, cuando por motivos graves dentro de la unidad familiar residente se produzca una modificación sustancial de las circunstancias que motivaron la recepción de esta vivienda, la Administración pública podrá, previa petición debidamente justificada y avalada por servicios sociales de la Administración pública, autorizar la no residencia en esa vivienda, o la permuta dentro del territorio aragonés de esta vivienda protegida por otra con las compensaciones económicas que hubiera lugar como consecuencia de la distinta valoración de los bienes, que permita ayudar a resolver esta situación de gravedad.

En coherencia con esta nueva regulación, se modifica la infracción por falta de ocupación, de tal suerte que, si existe autorización, el hecho infractor no se considera producido (art. 43.ñ).

El proceso de adjudicación de viviendas ha sido sensiblemente modificado. Ahora son el promotor, la cooperativa o la comunidad de bienes los que seleccionan directamente a los compradores o arrendatarios de las viviendas protegidas, sustituyendo por completo el régimen de sorteo u otros sistemas alternativos. La razón de este cambio profundo es la sustancial evolución del mercado de vivienda durante los últimos años, de tal manera que se persigue conceder mayores facilidades para el flujo de negocios sobre estos bienes. La nueva redacción dada al art. 19 de la ley distingue los siguientes casos:

- a) Viviendas protegidas de promoción privada, que no sean promovidas por cooperativas, comunidades de bienes o entidades de similar naturaleza. Estas serán adjudicadas por la entidad promotora directamente entre unidades de convivencia que cumplan los requisitos establecidos normativamente.
- b) Cooperativas, comunidades de bienes o entidades de similar naturaleza. En este caso seleccionarán directamente a sus socios o comuneros, respectivamente, entre unidades de convivencia que cumplan los requisitos establecidos normativamente.
- c) Viviendas protegidas de promoción pública. La adjudicación de las viviendas se realizará de acuerdo con los principios de publicidad y objetividad que se establezcan reglamentariamente.

Las entidades promotoras, cooperativas, comunidades de bienes y entidades de naturaleza similar cuando adquieran suelo público, deberán cumplir con los procesos de adjudicación previstos en los pliegos administrativos correspondientes. Igualmente, deberán comunicar al órgano competente en materia de vivienda los adjudicatarios seleccionados, con los documentos necesarios para la comprobación de que cumplen los requisitos legalmente establecidos.

Se mantienen las previsiones de la redacción anterior de que los contratos deben contener las cláusulas de inserción obligatoria que se establezcan reglamentariamente, remitiendo a desarrollo reglamentario las garantías adecuadas de solvencia de quienes resulten adjudicatarios de viviendas protegidas.

La D.T. 2.3 de la Ley 10/2012 prevé que en las promociones que hayan obtenido la calificación provisional como viviendas protegidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, el promotor pueda optar entre la aplicación de los procedimientos de adjudicación de esta Ley o los establecidos en la legislación anterior, respetando en todo caso las actuaciones, adjudicaciones y compromisos adquiridos hasta el momento.

También se introducen modificaciones en el art. 19 bis que regula las viviendas protegidas en régimen de alquiler. En este caso, básicamente la regulación es la misma que la anterior y la adjudicación de las mismas se hará directamente por la promotora o por entidad interpuesta, sin excluir las otorga-

das con opción de compra, como se hacía antes. Ahora tampoco es necesario comunicar la adjudicación al Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida, basta la comunicación a la Administración pública competente en materia de vivienda para la constancia y control del arrendamiento u ocupación de las viviendas, a los efectos establecidos en su normativa reguladora.

La transformación de los procedimientos de adjudicación, en los que ya no va a intervenir la Administración con carácter previo a los procesos de compra-venta o arrendamiento, no significa que la Comunidad Autónoma no siga conservando facultades sobre reserva de viviendas si éstas se van a destinar a finalidades sociales, como puede ser la búsqueda de una salida para familias que han sido desahuciadas, aunque no exclusivamente estos supuestos, ya que las situaciones de necesidad de vivienda pueden ser numerosas y producidas por causas de lo más diverso. Por esta razón, se introduce una nueva Disposición Adicional Décima sobre reserva de vivienda para fines sociales cuando dice que “Mediante Resolución del Director General competente en materia de vivienda, la Administración podrá reservar viviendas, con finalidades sociales, de una promoción de viviendas de promoción pública. Esta reserva deberá ejercerse en el momento de pronunciarse sobre el derecho de opción de compra previsto en el art. 28 de esta Ley”.

Finalmente, la Disposición Transitoria Segunda, apdo. 2, de la Ley 10/2012 suspende la aplicación de los arts. 14 y 23 de la Ley 24/2003, relativo a la autorización de cesión y visado de contratos y a la obligación de inscripción para la adjudicación, respectivamente. La suspensión del registro de solicitantes de vivienda protegida durante 2013 supone que no hará falta que el que desee comprar una vivienda de estas características o alquilarla deba inscribirse previamente en un Registro.

Para finalizar también hay que hacer referencia a la **Orden de 20 de noviembre de 2012, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, por la que se crean y regulan las Unidades de Gestión Social de la Vivienda (BOA núm. 232, 28 de noviembre).**

Se dicta para aportar soluciones alternativas a la situación de crisis económica y como complemento del Plan de Gestión Social de la Vivienda 2012-2015 del Gobierno de Aragón, para atender a aquellos colectivos más vulnerables, que encuentran mayores dificultades para el acceso a la vivienda.

A tal efecto, se crean las Unidades de Gestión Social de la Vivienda, como instrumento de apoyo y asesoramiento legal, técnico y social a los ciudadanos que puedan resultar beneficiarios de las actuaciones administrativas desarrolladas por el Gobierno de Aragón tendentes a hacer efectivo el derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Se crean una en cada provincia

en la sede de las Subdirecciones Provinciales de Vivienda del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes.

Compuestas cada una de ellas por tres empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus organismos públicos, con la titulación de licenciado en Derecho, Arquitectura Superior o Técnica y Trabajo Social o equivalentes, actuarán a solicitud del ciudadano interesado, debiendo éste aportar la documentación e información que le sea requerida y se constituirán en el plazo de 1 mes a contar desde la entrada en vigor de la orden.

II. JURISPRUDENCIA

Hemos de detenernos en la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior de Justicia de Aragón a fin de suplir la escasa producción legislativa durante este año 2012.

En primer lugar, destaca la **Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 207/2011, de 20 de diciembre, que resuelve conflictos positivos de competencia interpuestos por el Gobierno de Aragón en relación con diversos artículos del RD 324/2000, de 3 de marzo, que establece las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas**. Aunque fue dictada en 2011 se incluye aquí por su publicación se efectuó en el *BOE* núm. 9, de 11 de enero de 2012.

El Gobierno de Aragón interpone sendos conflictos positivos de competencia acumulados núms. 3919/2000 y 2679/2001, contra los arts. 1.1; 2.2.j), k) y m) 5. Uno B).1 y Dos A).1; 7.7, 8.3; disposición adicional segunda y disposiciones transitorias primera y segunda del Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y con el Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 324/2000, respectivamente.

La representación procesal de la CA de Aragón considera que ambos decretos vulneran las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, ordenación del territorio, sanidad y especialmente las competencias exclusivas en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias y tratamiento especial de las zonas de montaña.

El TC se remite al fundamento jurídico 8 de la STC 158/2011 para concluir que el Estado se encuentra competencialmente habilitado para establecer criterios de ordenación de las explotaciones porcinas en todo el territorio nacional, por lo que desestima la impugnación del art. 1.1 y de la disposición adicional segunda del RD 324/2000 que se refieren al objeto y ámbito de aplicación y al título competencial.

En cuanto al específico contenido de este informe merece mención especial el fundamento jurídico noveno de la sentencia, que examina la impugnación de las disposiciones transitorias primera y segunda, relativas a las explotaciones existentes o pendientes de autorización. En este caso, el Gobierno de Aragón las cuestiona porque establecen un régimen transitorio específico relativo a los parámetros de la capacidad productiva y de la ubicación de las explotaciones con arreglo a los criterios establecidos en el Real Decreto 324/2000 y porque omite cualquier referencia a la falta de la preceptiva licencia municipal como presupuesto previo para la inscripción en el Registro de explotaciones porcinas de las sujetas a regularización. El Abogado del Estado considera que la falta de referencia en el precepto a la licencia municipal no supone vicio competencial alguno ni afectación a su exigibilidad en los casos en que resulte preceptiva, añadiendo el TC que “[...] es claro que la regulación controvertida no afecta a las condiciones de exigibilidad de la licencia municipal en las explotaciones porcinas sujetas a regularización, cuestión sobre la que nada dice el precepto estatal”.

Finalmente, el fallo declara que el conflicto ha perdido su objeto en diversos artículos con la publicación de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal y desestima el conflicto en todo lo demás.

También merece mención la Sentencia, de 12 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que resuelve el recurso de casación núm. 2993/2009, interpuesto contra la Sentencia del TSJA que desestimó el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio que aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Huesca (ROJ STS 8925/2012).

El Tribunal Supremo reconoce en el fundamento tercero de la sentencia que el conflicto que subyace se encuentra en la categorización del suelo como consolidado o no por la urbanización y, en su caso, si la sentencia de instancia y la Administración urbanística han infringido el art. 14.1 de la Ley 6/1998 y la jurisprudencia existente al respecto.

Enumera una lista importante de sentencias del propio Tribunal Supremo que han declarado que “[...] el suelo urbano consolidado por la urbanización es una realidad que no cabe degradar a urbano no consolidado por la urbanización por el mero hecho de preverse en el planeamiento general del municipio una renovación integral del ámbito en que aquél se encuentre, y, por consiguiente, la consolidación o no del suelo por la urbanización no depende de las renovaciones integrales a que el planeamiento urbanístico trate de someterlo sino del hecho innegable de su urbanización consolidada”.

La Asociación recurrente alega que el TSJA se ha apartado de esta tesis jurisprudencial al admitir que los terrenos en cuestión constituyen suelo urbano

no consolidado porque el Plan General los ha sometido a un proceso integral de urbanización, renovación o reforma interior. Al respecto, el TS considera que la valoración de la prueba practicada por la Sala de instancia es fundamental para concluir si efectivamente los suelos urbanos están o no consolidados.

Ha quedado probado a lo largo del proceso que la ordenación tiene viarios irregulares e interrumpidos por edificaciones y que el polígono adolece de falta de coherencia y calidad en el trazado de los viales, “debido a que las infraestructuras existentes en el área se han ido ejecutando a saltos, como simple forma de ir dotando de servicios a cada una de sus parcelas en la medida que se deseaba construir sobre ellas”. Reconoce, como se desprende de la sentencia de instancia, que se trata de “[...] una urbanización rudimentaria y caótica, impropia del orden y coherencia exigible a cualquier urbanización a fin de que los servicios de que esté dotada sirvan eficazmente al fin para el que fueron instalados o establecidos, lo que conduce a la conclusión lógica, a la que llega dicho Tribunal, de que es necesaria su reestructuración para lograr que cumpla el cometido inherente y propio de una urbanización”. Por estas razones, aunque los terrenos cuentan con servicios urbanísticos, que confieren a ese suelo el carácter de urbano, supuesto que el porcentaje de superficie ocupada por las edificaciones oscila, según manzanas, ente el 0 % y el 79,85 %, con una media del 53,59 %, de manera que, prácticamente, la mitad del polígono está sin construir, concluye que “[...] el 46,41 % de la superficie del área se encuentra sin urbanización, y, por tanto, no se puede tener por acreditado que los terrenos en cuestión posean una urbanización consolidada, lo que es determinante para, al igual que lo ha entendido la Sala de instancia considerando acertado el criterio de la Administración urbanística, concluir que el suelo en cuestión no debe categorizarse como urbano consolidado por la urbanización, pues, de lo contrario, no se respetaría la realidad, que es, como dijimos, el dato decisivo para definir el carácter de consolidado o no de un concreto suelo [...]”.

Por lo tanto, es un factor decisivo para la categorización como suelo urbano consolidado el hecho de que el área a ordenar, si no tiene la totalidad de los servicios urbanísticos a que se refiere el art. 12.a) de la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, sí, los terrenos estén incluidos en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en las 2/3 partes de su superficie edificable (art. 12.b), siempre que la parte edificada reúna o vaya a reunir, en ejecución del plan, los requisitos del art. 12.a).

Igualmente, resulta destacable la Sentencia, de 19 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que resuelve el recurso de casación núm. 1205/2010, interpuesto contra la Sentencia del TSJA que estima parcialmente varios recursos contencioso-administrativos acumulados

contra la valoración de la expropiación de determinadas fincas con motivo de la ejecución del Proyecto Supramunicipal de la Plataforma Logística Industrial y Centro de Transportes de Fraga (ROJ STS 8583/2012).

En esencia, esta sentencia cuestiona la clasificación de los suelos como no urbanizables cuando deberían haberse clasificado como urbanizables delimitados, según solicitan los recurrentes. La Sentencia se remite a otra de la misma Sala de 30 de octubre de 2012, dictada en recurso de casación 1466/2010, que a su vez remite a la dictada el 18 de abril de 2012 en recurso por unificación de la doctrina núm. 5576/2011, que resolvía el mismo asunto, desestimándolo porque reconocía que la aprobación del Proyecto Supramunicipal Logístico-Industrial y Centro de Transportes de Fraga no conllevaba la modificación de la clasificación del suelo afectado por el mismo, ya que la clasificación del suelo es una cuestión que debe ser ordenada por el PGOU del Municipio. Por esta razón, mantiene que el suelo está correctamente clasificado como no urbanizable y, en consecuencia, la valoración de los terrenos a efectos de expropiación debe tener en cuenta esta clasificación. Como dice la sentencia:

[...] El hecho de que mediante un Proyecto Supramunicipal se autorice la ejecución de obras de urbanización en suelo no urbanizable genérico o urbanizable no delimitado no lo convierte directamente en suelo urbanizable delimitado o urbano, sin perjuicio de que a efectos valorativos y de conformidad con el específico destino dado a los terrenos expropiados pudiera incrementarse el valor de los citados terrenos que el propio de no urbanizable.

De lo anterior se desprende que la premisa de la que parte la Sentencia recurrida, esto es, que la mera aprobación del Proyecto Supramunicipal cambia la clasificación inicial del suelo no urbanizable genérico, no puede ser aceptada en los términos citados, y ello deriva de la propia naturaleza de los Proyectos Supramunicipales, que no pueden sustituir al Plan General como instrumento de ordenación, por lo que no pueden clasificar suelo. También hemos de destacar que con anterioridad a la aprobación del Proyecto Supramunicipal se aprueba por el Ayuntamiento de Fraga el Texto Refundido de la Modificación aislada del Plan General Municipal de Ordenación Urbana, clasificando la zona en cuestión como suelo urbanizable no delimitado y suelo no urbanizable genérico, de lo que se desprende que este Proyecto Supramunicipal no altera la naturaleza del suelo determinada por la Modificación Aislada del Plan General, siendo precisamente el Proyecto Supramunicipal el instrumento necesario para producirse la declaración de interés supramunicipal que permite la expropiación de los terrenos y mediante el cual podrá autorizarse la urbanización.

Por todo ello, la sentencia entiende que la valoración del suelo, en atención a las solas circunstancias señaladas con anterioridad, debe hacerse conforme su clasificación urbanística de suelo no urbanizable genérico. Así, el recurso de ca-

sación para la unificación de doctrina se estima, con la consiguiente anulación de la Sentencia impugnada.

Respecto a la labor jurisprudencial del Tribunal Superior de Justicia de Aragón destacan varias sentencias que enjuician sendas modificaciones aisladas del Plan General de Ordenación Municipal de Zaragoza, en las que se estudian temas diversos tales como la disyuntiva entre calificar un suelo de sistema general como no urbanizable o urbanizable, el cambio de calificación de un equipamiento privado en uso residencial y la obligación de la Administración municipal de aprobar las modificaciones de planeamiento precisas en caso de obras de interés general de la Administración autonómica.

Así, la Sentencia núm. 147/2012, de 22 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón, estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 521/2005, interpuesto contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 30 de septiembre de 2005, que aprobó definitivamente la modificación aislada núm. 16 del PGOU de Zaragoza que reclasificaba y recalificaba los terrenos del Meandro de Ranillas (STSJ AR 326/2012).

El fundamento segundo de la sentencia, en el examen de los hechos contrapone la memoria justificativa de la Modificación/apdo. II.4.2, en la que se indica que el destino final del Sistema General que se ejecute en los suelos del Triángulo de La Almozara será “[...] otro gran parque de apoyo a las actividades que se desarrollaran durante el desarrollo de la Exposición Internacional... En la actualidad se ha redactado un Proyecto sobre estos suelos para aparcamiento al servicio de la Exposición Internacional 2008. Este aparcamiento según información facilitada por los técnicos de Zaragoza 2008, es provisional” y el informe pericial judicial que manifiesta que, después de realizada visita de inspección a los terrenos se acredita que los mismos cuentan con acceso rodado por el Camino de Monzalbarba o la Noguera, que es una vía pavimentada que parte de Avenida de Francia y conecta con el Camino de la Ribera y Camino del Soto, servicio de abastecimiento de agua (agua de pozo no potable), servicio de evacuación de aguas (pozo ciego) con limpieza periódica particular y suministro de energía eléctrica, que aun siendo suficientes, no están integrados, especialmente el abastecimiento y evacuación de agua en unas redes generales de suministro, conformadores junto con los viales, de malla urbana.

Lo que se discute en el proceso no es tanto la calificación de los terrenos como sistema general sino la clasificación como suelo no urbanizable en lugar de suelo urbano no consolidado o, subsidiariamente, suelo urbanizable. A fin de resolver esta cuestión, el fundamento cuarto de la sentencia se remite, para utilizar el argumento en contra, a la sentencia del Tribunal Supremo 211/2011 que desestima

un recurso de casación interpuesto contra la desestimación del contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón de aprobación definitiva de la Revisión del PGOU respecto de los terrenos de la finca Acampo Casellas. Después de transcribir la totalidad de dicha sentencia del TS, el fundamento quinto concluye que de forma distinta “[...] en cuanto a la clasificación del terreno referido como *suelo urbanizable*, pues como se desprende de la doctrina del Tribunal Supremo citada, la solución que debe adoptarse es aquella que mejor sirva al interés público. En función de lo expuesto y a tenor de la situación en que se encuentra el comprendido en el Triángulo de La Almozara, rodeado de núcleos urbanos, es claro que debería haberse clasificado como suelo urbanizable sin que desvirtúe lo anterior los criterios que mantienen las administraciones o los informes que han servido de base a la anterior resolución en que fundamentan la clasificación de suelo no urbanizable otorgada a informes que han perdido virtualidad a la vista de la finalidad y destino de estos terrenos que es, precisamente el servir de conexión y apoyo al desarrollo urbano además de una ampliación de los usos otorgados inicialmente”.

En segundo lugar, la **Sentencia núm. 174/2012, de 29 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón, desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 81/2007, interpuesto contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 22 de diciembre de 2006, que aprobó definitivamente la modificación aislada número 27 del PGOU de Zaragoza que recalificaba la parcela de equipamiento de sistema local deportivo ED (PV) 28.16 de la SAD Real Zaragoza a uso residencial con la zonificación A2. (STSJ AR 373/2012).**

Considera primeramente el tribunal que no cabe la inadmisión del recurso por ejercicio abusivo de la acción pública no se desprende que “la parte actora haya ejercitado su derecho buscando exclusivamente el daño de un tercero y no el beneficio propio o de la colectividad, no pudiendo llegarse a tal conclusión por el hecho de haber solicitado y no obtenido en el inmueble de su propiedad, colindante con el de la codemandada, un uso residencial con el máximo aprovechamiento urbanístico posible”.

Los motivos alegados en el recurso son la imposibilidad de cambiar el uso de terrenos dotacionales de carácter deportivo a otros de carácter residencial en los términos en los que se hace, art. 75 de la LUA, que no existe motivación ni justificación para hacerlo y la potestad de planeamiento ha sido ejercitada inmotivadamente y con alejamiento de los intereses generales y en exclusivo beneficio de la SAD codemandada, sin que se haya emitido el preceptivo estudio sobre los efectos de la recalificación en el territorio, que no se ha cumplido con la necesidad de nuevos espacios verdes derivada de la modificación y la plaza

del Emperador Carlos, que es donde se ubican tales espacios, está fuera del ámbito de actuación urbanística, que no existe preceptivo convenio urbanístico previo a la aprobación del Plan y el Plan aprobado incumple las prescripciones impuestas por el COTA.

A la hora de resolver el recurso, el tribunal, atendiendo al principio de unidad de doctrina, se remite a la Sentencia núm. 142/2012, de 23 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón, que también desestimó el recurso contencioso-administrativo núm. 48/2007, interpuesto contra el mismo acuerdo plenario (STSJ AR 298/2012), si bien, dado que en este caso también se recurrían indirectamente los PGOU de Zaragoza de 1986 y de 2001 y la modificación aislada núm. 7, recuerda nuevamente el ámbito de la impugnación indirecta de las disposiciones generales, la cosa juzgada y la litispendencia.

Transcribe el fundamento jurídico tercero de aquella sentencia y reconoce que no se trata de una modificación del PGOU a instancia de parte, sino de oficio porque fue el propio Ayuntamiento el que acordó la aprobación inicial de la Modificación, después de otras actuaciones en el ámbito de la M.A. núm. 7, y obligó a la modificación del proyecto presentado por los particulares que incrementaba la zona verde en la calle Ibarra, decidiéndose por que el incremento se efectuara en el ámbito de la plaza del Emperador Carlos.

Añade que las alteraciones del planeamiento planteadas en la modificación impugnada (cambio de calificación de un equipamiento privado a uso residencial) se enmarcan dentro del ejercicio del *ius variandi* de la Administración, y que tal decisión se debe a criterios estrictamente de oportunidad; prerrogativa concedida a la Administración en el ejercicio de sus facultades de planificación urbanística, tal y como ha reconocido la jurisprudencia consolidada del TS. El TSJA llega a la conclusión de que en el presente caso no se han excedido los límites que los tribunales imponen en el ejercicio del *ius variandi*. Reconoce el TSJA que no puede entenderse que haya concurrido arbitrariedad y que la justificación de la modificación viene prevista en la memoria que se remite a “los antecedentes del propio documento y expediente de petición inicial formulada por el Real Zaragoza y a los propios acuerdos municipales, con el complemento de los informes técnicos y jurídicos elaborados durante la tramitación de la Modificación a los que hemos de remitirnos, entre ellos los que dieron respuesta al Acuerdo adoptado por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón en sesión de 10 de octubre de 2006, que informó favorablemente la modificación si bien con determinadas prescripciones –entre ellas la de que debía ampliarse la motivación a algunas de las determinaciones incorporadas al expediente–”.

Aun reconociendo que la alteración producida supone un considerable incremento de aprovechamiento residencial en favor de la codemandada, también

tiene en cuenta que no se trata de una empresa privada sin más, sino que “es un notable activo de la ciudad de Zaragoza, cuya relevancia social trasciende considerablemente de lo meramente privado, constituyendo, sin duda, de interés general tanto por su representatividad como por el desarrollo y promoción del deporte a que contribuye”, remitiéndose a precedentes judiciales del TS en asuntos parecidos, como el de la modificación de la manzana del Estadio Santiago Bernabeu.

En cuanto a la alegación de que desaparezca un sistema local privado sin sustituirlo por otro equivalente, el TSJA se remite a un informe municipal en contestación a las prescripciones impuestas por el COTA, que indica que se tuvo en cuenta el estudio de los equipamientos existentes en Zaragoza que se realizó en el año 2000 con ocasión de la Revisión del Plan General, del que se concluía que la dotación de equipamientos y servicios en el Distrito 4, tanto generales como locales, era de las más elevadas de la ciudad. El hecho de crear unas nuevas zonas verdes o espacios libres en proporción suficiente y superior al mínimo legal, equilibra la densidad y los espacios libres, sin que la desaparición de equipamiento deportivo privado pueda tener excesiva incidencia en el estándar de equipamientos. Tampoco plantea problemas la demanda de estacionamiento, que puede resolverse en el nuevo edificio y el aparcamiento subterráneo en la calle Eduardo Ibarra; que la atracción generada de tráfico en el entorno será incluso menor; y que la incidencia en el paisaje urbano, de tipo visual, se limita a introducir un nuevo volumen de altura similar a las existentes, algo inferior en dimensión incluso a otros existentes, manteniendo unas separaciones equivalentes según la normativa.

El TSJA tampoco aprecia vulneración del art. 74 de la Ley 5/1999, porque junto al incremento de aprovechamiento residencial se prevé el incremento de espacios verdes y libres de dominio y uso público, mediante la recalificación como zona verde pública de parte del sistema general viario –destinado a aparcamiento en superficie– de la plaza del Emperador Carlos, en una superficie ampliamente superior a la requerida. Considera que no es impedimento que la nueva zona verde se ubique fuera del ámbito del antiguo polígono Gran Vía, porque el art. 74 habla de “preferentemente”, no necesariamente, en el ámbito objeto de modificación, y en este caso, al tratarse de la concreta parcela que se recalifica a uso residencial, es imposible ubicarla en el ámbito objeto de la modificación.

Finalmente, la Sentencia núm. 199/2012, de 25 de abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón, que estima el recurso contencioso-administrativo núm. 121/2008, interpuesto por la DGA contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 26 de octubre de 2007, que no aprobó la modificación aislada núm. 26 del PGOU de Zaragoza relativo a

varias parcelas donde se prevé la instalación de la Escuela de Artes y Escuela de Diseño de Zaragoza (STSJ AR 444/2012).

En este caso, la modificación del PGOU recurrida fue presentada a trámite por Suelo y Vivienda de Aragón, S.L. con la pretensión de ubicar en esas parcelas la Escuela de Artes y la Escuela Superior de Diseño de Zaragoza, previa adjudicación de un concurso de ideas para la proyección de este edificio, incluido dentro del protocolo para la Exposición Internacional de Zaragoza 2008 tanto por ser necesario para la ejecución del futuro Espacio Goya en el edificio construido en 1908 y diseñado por Doroteo y situado en plaza de los Sitios núm. 5, como por su ubicación estratégica en el entorno de las riberas del Ebro.

Aprobada inicialmente la modificación del PGOU el 27 de julio de 2006, se requiere al Ayuntamiento de Zaragoza la conformidad o disconformidad del Proyecto con el planeamiento vigente y el 8 de marzo de 2007 se informa desfavorablemente. El COTA informa favorablemente el proyecto el 26 de marzo y el 27 de marzo el Gobierno de Aragón acuerda la ejecución del proyecto básico y de ejecución de la referida escuela, al tiempo que ordena la tramitación del procedimiento de alteración del PGOU, al amparo de los arts. 71 a 75 de la LUA. El Ayuntamiento no aprueba la modificación aislada núm. 26 del PGOU de Zaragoza, mediante acuerdo de 26 de octubre de 2007.

Resulta de interés esta sentencia por cuanto analiza el art. 177 de la Ley Urbanística 5/1999 de 25 de marzo, vigente en aquél momento, que viene a regular un régimen similar al resto de las obras efectuadas por el Estado o las CC AA. En estos casos, la legislación prevé que cuando el Consejo de Gobierno de la CA decide que un determinado proyecto debe de llevarse a cabo, con independencia de la ordenación urbanística vigente en el municipio, la ley desapodera a la Administración local y le obliga a tramitar una modificación del planeamiento para adaptar el planeamiento a la obra aprobada.

El TSJ dice que no debe de obligar a la modificación de planeamiento cualquier proyecto, sino que esta medida es excepcional para el caso de la “realización de grandes obras de ordenación territorial y cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan [...]”. Pero lo que se desprende claramente del art. 177 es que existe una obligación municipal de tramitar y aprobar el procedimiento de modificación, sin perjuicio de la posterior impugnación del proyecto. El hecho de tratarse de un acto debido para la Administración municipal, no significa que se anulen las competencias municipales, sino que es la Administración municipal la que debe reaccionar contra la decisión adoptada de conformidad a ley por la Administración autonómica. En el presente caso el Ayuntamiento de Zaragoza desatendió la decisión autonómica.

Concluye el TSJA que el Ayuntamiento debió aprobar la modificación y, en caso de discrepancia, impugnar la decisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

También se refiere la sentencia a la concurrencia de razones de urgencia o excepcional interés público para la aprobación del proyecto. Examinada la memoria del Texto Refundido de la Modificación del planeamiento y la justificación del proyecto en los expedientes, el TSJA considera que había motivos de urgencia e interés público para aprobar el proyecto unitario de las Escuelas de Arte y Diseño, cuando dice:

“Dentro de los eventos previstos en la Exposición Internacional Zaragoza 2008, el edificio donde se ubicaba la Escuela de Artes iba a destinarse a la ejecución del futuro Espacio Goya. Por lo tanto era imprescindible trasladar la Escuela a otra ubicación. La decisión de la realización de este espacio cultural en ese enclave simbólico si tenemos en cuenta que el edificio proviene de la Exposición de 1908, entiende este Tribunal es una decisión discrecional, incluida dentro de las que se adoptaron en ese tiempo de cara la realización de la Expo. Y adoptada la misma, era urgente la construcción o traslado a otra ubicación de la Escuela. Consta también en el proyecto la conveniencia de unir en el nuevo edificio la Escuela de Artes y de Diseño, decisión también discrecional y que adquiere la categoría de estrategia en el desarrollo educativo de Aragón y particularmente en la ciudad de Zaragoza. Una vez adoptada esa decisión, ubicar la Escuela en las parcelas objeto del recurso, viene claramente condicionado por su situación estratégica dado que las mismas están dentro del protocolo de la Exposición Internacional y amparado en la urbanización del denominado Plan de Riberas del Ebro”.

Sostiene que el hecho de que finalmente no se llevase a cabo el Espacio Goya, por motivos ajenos a la decisión de que allí existiera, no convierten ahora en falta de urgencia lo que en aquellos momentos tenía justificación para ello.

En consecuencia, estima el recurso y condena al Ayuntamiento de Zaragoza a aprobar la modificación aislada núm. 26 del PGOU relativa a las parcelas 004, 005 y 006, donde se prevé la instalación de la Escuela de Artes y Escuela de Diseño de Zaragoza, de conformidad con el inciso final del art. 177.3 de la LUA. Aunque cabe la interposición de casación, no es previsible que el Ayuntamiento recurra la sentencia.

Otra Sentencia núm. 235/2012, de 2 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, que resuelve el recurso de apelación núm. 176/2008, interpuesto por el Ayuntamiento de Nuez de Ebro contra la sentencia del Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 3 de Zaragoza (STSJ AR 545/ 2012) cuestiona la tipificación de las infracciones urbanísticas

y, conectado con este tema, el de la concurrencia o no del requisito de formación de núcleo de población en el suelo no urbanizable.

En primera instancia, el JCA núm. 3 de Zaragoza estimó en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la imposición de una sanción por la comisión de una infracción urbanística muy grave, consistente en la ejecución de una parcelación urbanística sin la correspondiente licencia, que podía dar lugar a formar núcleo de población. El Juzgado rebaja la sanción porque considera que la infracción no es muy grave sino grave, ya que no se ha acreditado que exista riesgo de formación de núcleo de población.

En apelación, el TSJA considera que para tipificar la infracción como grave o muy grave hay que determinar, efectivamente, “si hay riesgo o no de formar núcleo de población”. En contra de lo que manifiesta la sentencia de instancia, el hecho de que los 3 trozos de parcela estén en frente y al otro lado del camino de unas parcelas regularizadas, no solo no agrava la situación física previamente existente, sino que la consolida. Este hecho no solo no va a impedir la formación de núcleo de población, sino que la cercanía con esa urbanización puede provocar que se confundan estas 3 viviendas con la urbanización, por lo que el riesgo de existencia de núcleo de población, donde el planeamiento no ha querido, puede producirse. Por esta razón califica la infracción de muy grave, revoca la sentencia y confirma la actuación municipal con la elevación de la sanción impuesta.

En otra Sentencia núm. 245/2012, de 10 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, se resuelve el recurso de apelación núm. 348/2008, interpuesto contra la sentencia del JCA núm. 3 de Zaragoza, que confirma unas actuaciones municipales en materia de incumplimiento por olores (STSJ AR 547/2012).

El TSJA desestima el recurso de apelación y confirma la sentencia de instancia, que a su vez, confirmó un acuerdo municipal del Consejo de Gerencia de Urbanismo de Zaragoza, que previa estimación del recurso de reposición, concedió licencia de apertura para el ejercicio de la actividad de bar, si bien en el mismo acto procedió a la suspensión temporal de la licencia de funcionamiento hasta que no se acreditara la correcta adaptación a las condiciones en las que se otorgó la licencia de apertura.

Considera que a la suspensión de la licencia es de aplicación el procedimiento previsto en la legislación de espectáculos públicos y no así el Reglamento de Actividades Molestas. Una de las condiciones de la licencia de apertura era el cumplimiento eficaz del sistema de extracción de humos y la sentencia de instancia considera probado este incumplimiento. Respecto a la alegación del apelante de que “no existiendo olfatómetros la apreciación de

un mal olor es subjetiva no puede servir de base para suspender la licencia”, el TSJA mantiene que “aquí no estamos hablando de que se aprecia o no mal olor, sino de que el sistema de extracción de humos no es eficaz. Y no lo es precisamente porque el inmueble huele al producto de la actividad, en este caso asador de pollos. Pudiera discutirse efectivamente lo subjetivo que puede ser lo bueno o mal de un olor, pero que huela o no, no es algo subjetivo. Aquí es la demostración palpable de que el sistema de extracción no funciona y debe de suspenderse la licencia hasta que se proceda a su subsanación”.

Para finalizar los asuntos relativos a la disciplina urbanística me referiré a la **Sentencia núm. 429/2012, de 11 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, que resuelve el recurso de apelación núm. 409/2008, interpuesto por el Ayuntamiento Zaragoza contra la sentencia del JCA núm. 3 de Zaragoza (STSJ AR 913/2012)**, que estudia la prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística.

El recurso de apelación se interpone contra una sentencia que confirma las actuaciones municipales consistentes en un acuerdo de 27 de marzo de 2007 de requerimiento de demolición de la vivienda, por ejecutar un acto de edificación incumpliendo la normativa de aplicación para el suelo no urbanizable especial de ecosistema productivo agrario. Las obras habían concluido 10 años antes de incoar el procedimiento, razón por la que se solicita la caducidad del expediente y la consideración del suelo como urbano por aplicación del poder fáctico de los hechos.

El Fundamento de derecho primero se refiere a la prescripción de la acción para el restablecimiento de la legalidad urbanística, cómo se computa el plazo y la aplicación de la nueva ley urbanística de Aragón a situaciones nacidas bajo el imperio de la norma anterior, pero no consumadas o agotadas.

La sentencia de instancia aplica una retroactividad de grado medio a un acto claramente desfavorable o restrictivo de derechos (demolición de la vivienda) contrario al art. 9.3 CE. Esta retroactividad se aplica a situaciones nacidas bajo la vigencia de una norma anterior, pero que a la entrada en vigor de la nueva norma, no han sido consumadas o agotadas. Antes de la LUA de 1999 el plazo de prescripción era de 4 años y con la entrada en vigor de ésta, si se edifica en suelo no urbanizable especial, el restablecimiento de la legalidad urbanística puede exigirse en cualquier momento.

Esta ampliación del plazo de prescripción lleva al tribunal a dilucidar si la aplicación de la nueva norma a situaciones nacidas pero no consumadas es o no ajustada a derecho. Al no existir ninguna norma transitoria al respecto, el TSJA acude a la doctrina del TS de aplicar el principio general de carácter subsidiario del art. 2.3 del CC, el principio de irretroactividad de las leyes, salvo que dispon-

gan lo contrario. En supuestos relativos a actos sancionadores o restrictivos de derechos, no cabe aplicar la nueva normativa a situaciones nacidas anteriormente aunque no hayan sido consumadas o agotadas, porque se estaría incurriendo en una aplicación retroactiva a una situación transitoria no querida por la ley. Por esta razón, revoca la sentencia de primera instancia y anula la actuación administrativa recurrida.

Para finalizar, me referiré a la **Sentencia núm. 403/2012, de 9 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, que resuelve el recurso contencioso-administrativo núm. 538/2008, interpuesto contra el acuerdo de aprobación definitiva del plan parcial del SUZ (D) 38/3 de Zaragoza (STSJ AR 879/2012)**, que cuestiona la obligación de ejecutar con cargo al referido sector de suelo urbanizable delimitado la rotonda de encuentro de la prolongación de Tenor Fleta y el Tercer Cinturón.

El recurrente considera que es una infraestructura de sistema general que no es necesaria ni imprescindible para el sector 38/3, y que, salvo convenio urbanístico, las obligaciones de los propietarios no alcanzan a la ejecución de sistema generales. Alega esta obligación, que deriva de la condición vinculante del Anejo VI de las normas urbanísticas del PGOU con contrarias a lo dispuesto en el art. 18 de la LUA 1999.

El TSJA reitera las sentencias dictadas por la Sala en la que reconoce que la obligación de ejecución de los sistemas generales efectivamente, excede de las que, en relación con los mismos, se impone a los propietarios de suelo urbanizable en el art. 18 de la Ley 5/1999, que son la de ceder gratuitamente al municipio los terrenos destinados a los sistemas generales incluidos en la unidad de ejecución o adscritos a la misma y costear y, en su caso, ejecutar “las obras de urbanización correspondientes a las dotaciones locales, incluidas las obras de conexión con los sistemas generales y de ampliación o refuerzo de los mismos”.

A la alegación municipal de que la referida rotonda constituye una infraestructura de conexión con el sistema general, por lo que corresponde a los propietarios el deber de afrontar su coste, la sentencia se hace eco del informe pericial que dice que la ejecución de la rotonda es una obra del sistema general viario de comunicaciones, que corresponde ser proyectada y ejecutada al Ayuntamiento en colaboración con el Ministerio de Fomento, que no es una obra de refuerzo ni de conexión a sistemas generales sino que sirve a los desarrollos de cuatro ámbitos circundantes, que es necesaria para completar la trama viaria de la ciudad y que el sector 38/3 puede desarrollarse sin necesidad de que esté ejecutada la rotonda.

Concluye que la rotonda tiene finalidad estructurante, que le atribuye condición de sistema general, lo que lleva al TSJA a declarar nula la obligación im-

puesta en el Anejo VI de las normas urbanísticas del PGOU para el desarrollo del SUZ(D) 38/3, de ejecutar esa rotonda.

Anula el TSJA la condición impuesta de ampliar la obligación del mantenimiento y conservación de los viarios y espacios libres hasta la finalización del periodo de garantía porque carece de todo fundamento y justificación imponer tal obligación tras la recepción de las obras. No se aprecian circunstancias que determinen ni la necesidad ni la conveniencia de la imposición.

Por último, considera improcedente incluir el IVA en la cuantificación del aval del 6 % previsto en el art. 99.1.e) del Reglamento de Planeamiento.

III. DOCUMENTOS RELEVANTES

Ya adelantaba más arriba que se encuentra en fase de tramitación parlamentaria el **Proyecto de modificación de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón.**

Las novedades introducidas son varias y de gran calado, puesto que muchas de las figuras que fueron novedad con la publicación de la Ley 3/2009 ahora pierden su virtualidad. Supone un profundo cambio en la legislación urbanística porque flexibiliza procedimientos. Las modificaciones introducidas más destacadas son:

- Suprime el Consejo de Urbanismo de Aragón como órgano de ámbito autonómico y coordinador.
- Suprime la previsión de desclasificación automática de los suelos urbanizables que no se hubieran desarrollado al cabo de 10 años desde su clasificación.
- Introduce modificaciones en el régimen jurídico y procedimiento administrativo de las autorizaciones de ejecución de obras e implantación de usos en suelo no urbanizable.
- Se suprimen los límites a la densidad de ocupación.
- Se modifica el cómputo de los módulos de reserva, siendo en el proyecto menos exigentes que en la legislación vigente.
- Desaparece el registro público de convenios urbanísticos en la DGA, ante la publicación de los mismos en el *Boletín oficial*.
- En materia de gestión urbanística se pretende disminuir la complejidad y el exceso de intervención administrativa en los sistemas de gestión urbanística y clarificar el papel del propietario de suelo. Se elimina el programa de compensación. También se suprime la aplicación automá-

tica de la figura del agente urbanizador. En este sistema de gestión por urbanizador aumenta el grado de participación de los propietarios afectados.

- Adapta el ritmo de la urbanización al de la edificación, posibilitando la recepción parcial de las obras de urbanización o supresión de garantías adicionales a la urbanización que impidan completar vacíos urbanos por las actuales dificultades de acceso a la urbanización.
- En materia de licencias las novedades se centran en eliminar la nomenclatura de determinados tipos de licencias e introducir la distinción entre licencias, comunicaciones previas y declaraciones responsables, como consecuencia de la directiva comunitaria y de las modificaciones introducidas en la legislación estatal. También se producen ajustes en los plazos de edificación, permitiendo las prórrogas de los mismos a fin de compaginar la ejecución de las obras con la demanda del mercado.
- Se restablece el límite tradicional del deber de conservación, concretado en el 50 % del valor actual de la edificación.

En general, con estos cambios se pretende dar mayor flexibilidad al proceso urbanizador y edificatorio con la finalidad de estimular el mercado inmobiliario.

IV. BIBLIOGRAFÍA

CALVO MIRANDA, J.L.: «Las actuaciones de dotación en la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 39-40, Zaragoza (2012), pp. 293-315.