

# Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

M<sup>a</sup> Josefa Aguado Orta

## I. LEGISLACIÓN

En lo que a la legislación urbanística se refiere, Aragón ha iniciado una modificación en profundidad con la Ley 4/2013, de 25 de mayo, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio de Urbanismo de Aragón (BOA núm. 110, de 6 de junio), que no se agota en ella.

Los objetivos perseguidos por la reforma son múltiples; desde la simplificación de la regulación existente clarificando el texto y adecuándolo al marco normativo actual hasta la simplificación de la tramitación de los procedimientos administrativos, clarificando la intervención de cada uno de los agentes y distribuyendo claramente las competencias, pasando por la reducción de la intervención del Gobierno de Aragón hacia la mejora de los instrumentos y procedimientos de planificación y gestión y protección de los valores de interés supramunicipal. Aumenta la claridad en la intervención administrativa en los sistemas de gestión urbanística, se pretende fomentar la rehabilitación, el desarrollo de iniciativas en suelo no urbanizable, así como establecer las medidas necesarias que permitan adecuar la urbanización al proceso de edificación garantizando la ejecución de la urbanización paralela. También pretende coordinar la normativa urbanística con la normativa de ordenación del territorio.

Cuantitativamente hablando, la reforma es profunda puesto que afecta, aproximadamente, a un total de 178 artículos, 9 disposiciones adicionales y 11 disposiciones transitorias de los 290 artículos, 14 disposiciones adicionales y 18

transitorias que tenía la Ley 3/2009. Respecto del contenido de esas modificaciones, gran parte de ellas obedece al simple motivo de la adecuación de la norma al nuevo régimen competencial que, en materia de planeamiento, ha supuesto la supresión del Consejo de Urbanismo de Aragón o la supresión, como órgano activo de la Comunidad Autónoma, del Director del Servicio Provincial competente en materia de urbanismo.

En los primeros artículos retocados introduce las que, luego se verá, son unas de las modificaciones más importantes de la Ley 3/2009. El art. 9 incluye, en una auténtica declaración de intenciones, dentro de los objetivos de la actividad urbanística, la agilización de la gestión urbanística y el fomento de la rehabilitación de los espacios y la edificación construida. A fin de alcanzar estos objetivos, la ley suprime el programa de compensación y regula in extenso las actuaciones de rehabilitación urbana, como otra forma de gestión, distinta de las actuaciones aisladas y las actuaciones integradas. Todo ello, en la misma línea que la ley estatal 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Igualmente, suprime las referencias a la reserva de vivienda protegida en el artículo que regula los derechos del ciudadano. Deja muy claro que la urbanización es una función de iniciativa pública cuyo ejercicio corresponde a la Administración y en el que pueden «participar» los propietarios del suelo y los particulares que no ostenten la propiedad, en el marco del ejercicio de la libre empresa y con sujeción a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia, a diferencia de la redacción anterior del art. 23 que colocaba en un plano de igualdad a la Administración y a «cualesquiera otras personas, ostenten o no la propiedad del suelo».

**EL RÉGIMEN DEL SUELO** ha experimentado cambios que afectan a la definición y a los usos admitidos en cada una de las clases de suelo.

En lo que al SUELO URBANO se refiere, además de mantener en la definición aquellos terrenos que el plan general incluye en áreas consolidadas por la edificación en las dos terceras partes de su superficie edificable, siempre que reúnan o vayan a reunir, en ejecución del plan los requisitos legales, y aquéllos que hayan sido urbanizados con arreglo al planeamiento, la ley incorpora en esta clase de suelo los terrenos que cuenten con «servicios urbanísticos suficientes», entendiendo por tales, por ejemplo, que tengan, no ya acceso rodado integrado en la malla urbana, sino «red viaria que tenga un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal», incluyendo además de los clásicos servicios de abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, los servicios de telecomunicaciones y gestión de residuos. Aunque la nueva definición no mencione expresamente el requisito de integración en la malla urbana, no significa que, a la hora de interpretar si un suelo es o no urbano, no deba tenerse en cuenta la doctrina consolidada del Tri-

bunal Supremo a este respecto. También incluye en el concepto de suelo urbano los terrenos que carezcan de alguna de las infraestructuras y servicios mencionados anteriormente, pero puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que la conexión con las instalaciones preexistentes; criterio éste que también es resultado de la labor jurisprudencial.

La ley 4/2013, además, simplifica el concepto de suelo urbano no consolidado, que antes resultaba confuso.

En cuanto al SUELO URBANIZABLE, la ley introduce cambios en la consulta para la promoción de suelo urbanizable no delimitado. Incluye como un dato a valorar por el órgano municipal la pertinencia de la transformación, «la viabilidad de la dotación de los servicios urbanísticos suficientes en los terrenos». También incorpora la ejecución de equipamientos como una de las razones de interés público para el desarrollo de los suelos urbanizables no delimitados cuando dispone que la declaración de viabilidad de la delimitación determinará «los equipamientos que hayan de ser ejecutados con cargo al correspondiente sector». La reforma altera el sentido del silencio administrativo, ya que el transcurso de 3 meses sin resolución expresa, considera la consulta viable. Antes el silencio tenía efecto negativo. Lo mismo cabe decir en caso de que intervenga el Consejo Provincial de Urbanismo (en adelante, CPU) y no resuelva en el plazo de 3 meses que le atribuye la ley. Resulta una paradoja que, en el momento de crisis que atraviesa el mercado inmobiliario propiciado por los excesos de clasificación de suelos, la reforma habilite la viabilidad de la consulta por el mero transcurso del plazo sin respuesta expresa.

Asimismo, la ley amplía los casos en los que podrán autorizarse construcciones destinadas a usos no residenciales (a diferencia de la regulación anterior, que limitaba esta posibilidad a la construcción e instalación de usos industriales), en parcelas que no reúnan la condición de solar en zonas de suelo urbano o urbanizable en las que se permitan esos usos y el propietario asuma las obligaciones de gestión y urbanización que le correspondan y así se comprometa mediante inscripción en el Registro de la Propiedad. Esta previsión, que es discrecional, debería ser excepcional y, sin embargo, al ampliar los usos admisibles, la está transformando en habitual.

Por lo que respecta al SUELO NO URBANIZABLE, la reforma pretende «contribuir al desarrollo socioeconómico o a la creación de empleo, a través de una dispersión controlada de las actuaciones y, fundamentalmente, incentivando la rehabilitación de usos sobre edificaciones ya existentes o sobre suelos ya transformados», tal y como manifiesta la exposición de motivos de la ley de reforma.

En aras a contribuir a estos objetivos, se modifica la definición de suelo no urbanizable, que es más didáctica y aporta mayor claridad. Son cuatro las circuns-

tancias que pueden concurrir; que el suelo se preserve de su transformación porque incluya terrenos que son excluidos de esta transformación por la legislación sectorial; por razones de peligrosidad para la seguridad de las personas y los bienes motivada por la existencia de riesgos de cualquier índole; porque concurren valores ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales; y, finalmente, todos los suelos que el plan general considere que no deben transformarse en urbanos, según el modelo de evolución urbana fijado. Las circunstancias están redactadas de forma genérica y no tan exhaustiva como en la redacción anterior. A su vez, la disposición adicional primera de la ley, para el caso de municipios sin planeamiento general, simplifica los casos en que los terrenos tendrán la consideración de suelo no urbanizable especial, al excluir una serie de casos que reiteraban la definición que de suelo urbanizable especial establece el art. 19 de la ley y la normativa sectorial.

Respecto a la autorización de usos en suelo no urbanizable, sigue distinguiendo según sea necesaria, bien una autorización especial, mediante un procedimiento ad hoc, bien título habilitante de naturaleza urbanística. Las novedades más destacables son las siguientes:

1. En el caso de necesidad de autorización directa mediante título habilitante de naturaleza urbanística, la reforma amplía los usos al incorporar, junto a las construcciones destinadas a explotaciones agrarias, las ganaderas y la explotación de los recursos naturales o relacionados con la protección del medio ambiente. También admite la construcción de viviendas unifamiliares para la vivienda habitual de las personas de estas explotaciones.

Permite también la autorización de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar, sin vinculación a uso agrario o ganadero alguno, «en municipios cuyo plan general no prohíba este tipo de construcciones», siempre que no exista la posibilidad de formación de núcleo de población. En la regulación anterior este uso estaba prohibido en municipios sin plan general y en aquellos en los que el plan general no lo autorizara expresamente, con lo cual el régimen ha sido modificado sustancialmente, porque ahora basta la no prohibición expresa en el plan general para posibilitar la construcción de vivienda unifamiliar, sin vinculación a otros usos admitidos. Limita la autorización a «una sola edificación por parcela», en lugar de «una sola vivienda por parcela», precisión aquella que no tiene mucho sentido si tenemos en cuenta que el art. 30.2 se refiere exclusivamente al uso de vivienda unifamiliar, no vinculada a otros usos admitidos.

Al igual que ya dispusiera la Ley 3/2009, la 4/2013 incurre en el error de exigir a los edificios aislados de vivienda unifamiliar el mantenimiento del uso agrario o la vinculación al medio natural, subsumibles estos supuestos solamente en el caso de las explotaciones agrarias y ganaderas.

Reduce a una sola las circunstancias objetivas de la posibilidad de formar núcleo de población: la existencia de dos o más edificaciones residenciales en un círculo de 150 metros de radio desde el centro de la edificación proyectada.

## 2. En el supuesto de previa o simultánea autorización especial:

En el caso de construcciones e instalaciones de interés público o social, éstas deben reunir dos requisitos: que contribuyan a la ordenación y al desarrollo y que su emplazamiento en el medio rural «sea conveniente», lo que supone una discrecionalidad que antes venía más limitada por la obligatoriedad que expresaba la frase «que hayan de emplazarse en el medio rural». La conveniencia viene justificada por el tamaño, las características o el efecto positivo en el territorio, pero, a diferencia de la regulación anterior, no alude a ningún tipo de uso en concreto. Esto entraña el peligro de que, al amparo del tamaño, las características y el efecto positivo en el territorio, los usos en suelo no urbanizable sean ampliados de manera desproporcionada y sin ningún control.

Igualmente, admite la vivienda unifamiliar aislada en municipios sin plan general, con los mismos requisitos que en el caso de título habilitante de naturaleza urbanística. Entiendo que la regulación atribuye a un mismo supuesto dos procedimientos diferentes.

La novedad más importante se refiere al caso de las obras de rehabilitación de construcciones en aldeas, barrios, etc. En este tipo de actuaciones, y salvo que el plan general establezca lo contrario, no será de aplicación el régimen jurídico de las viviendas unifamiliares aisladas previsto en el art. 30.2, esto es, no será necesario acreditar que no hay posibilidad de formar núcleo de población ni tampoco hace falta que el plan general no prohíba el uso de vivienda, porque estamos ante edificaciones existentes que se rehabilitan, no ante nuevas construcciones. Persiste la posibilidad de dividir el edificio existente en varias viviendas, mediante la creación de algo parecido a la propiedad horizontal, circunstancia que resulta incompatible o, cuando menos, contradictoria con la definición de núcleo de población que prescribe la reforma.

Resulta novedosa la remisión de los parámetros urbanísticos aplicables a estas actuaciones a lo que disponga el plan general, al tiempo que faculta al planificador, en términos similares a los previstos en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, para la fijación de un porcentaje máximo de incremento de volumen o de la superficie edificable que no podrá ser superior al cien por cien, siempre y cuando se acredite suficientemente la preexistencia del volumen. Resulta paradójico que si se produce un incremento de volumen en suelo urbano consolidado, deban cumplimentarse los módulos de reserva previstos para el suelo urbanizable, y el incremento de volumen en el suelo no urbanizable no reciba el mismo tratamiento. También resulta de difícil justificación

que la dotación de infraestructuras en un suelo no urbanizable «en ningún caso, [...] alterará la clasificación como suelo no urbanizable del núcleo», si tenemos en cuenta que la clase de suelo urbano consolidado tiene carácter reglado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido constante en esta interpretación.

El procedimiento de las autorizaciones especiales es básicamente igual que el previsto en la Ley 3/2009, salvo que la valoración de si concurre o no interés público o social no recae en el órgano autonómico competente en materia de urbanismo sino en el órgano municipal. En el caso de que no se dé esa circunstancia ni se cumplan los parámetros urbanísticos aplicables podrá no admitir a trámite la petición. Aumenta a 20 días el trámite de información pública y ya no se explicita que el informe negativo del órgano autonómico es vinculante. Reduce el plazo municipal para resolver de tres a dos meses desde la emisión del informe autonómico. En caso de silencio administrativo, la resolución se entenderá positiva. Con la nueva regulación es la resolución municipal, y no el informe del CPU, la que debe valorar los intereses públicos concurrentes, la justificación del emplazamiento en el medio rural y el resto de condiciones y parámetros urbanísticos de aplicación.

Este procedimiento no resulta aplicable a las construcciones e instalaciones que deban someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental o autorización ambiental integrada, ya que será en el curso de estos procedimientos donde el órgano ambiental consulte al CPU. En este supuesto, el informe es vinculante «en cuanto a las afecciones supralocales del uso o actividad planteados, la justificación del emplazamiento en el medio rural, la posibilidad de formación de núcleo de población, la conveniencia y alcance de la rehabilitación y los parámetros urbanísticos de aplicación». Se evita así la duplicidad de los procedimientos urbanístico y ambiental.

Respecto a los deberes de los propietarios de las distintas clases de suelo, el legislador impone un límite, el resultante del deber de conservación, a las obras que deban ejecutar a su costa los propietarios, cuando las ordene la Administración por motivos turísticos o culturales. La reforma ha omitido, a mi juicio de forma intencionada, cualquier alusión al suelo rural refiriéndose únicamente a los suelos vacantes de edificación. En el caso de autorizaciones especiales en suelo no urbanizable, en el supuesto de usos privados distintos de las explotaciones agrarias y ganaderas, la ley aclara que la cuantía de la prestación patrimonial será como máximo del 5 % del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar y se devengará de una vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística.

El PLANEAMIENTO también ha sido retocado en gran medida y las modificaciones introducidas son de suma importancia.

Las novedades en la regulación de los PLANES GENERALES que afectan al modelo de ordenación urbana y a la ordenación estructural y pormenorizada, en función de la clase de suelo, son, más de concepto, que de gran calado. Así, cuando regula los modelos de ordenación urbana ya no se menciona la primacía de la ciudad compacta, sino que la ley se refiere a la adopción de un «modelo de ocupación del territorio sostenible», que tiene un significado similar. La implantación de nuevos núcleos de demanda de servicios urbanísticos requiere una justificación de la implantación y un análisis de su viabilidad. Otro de los criterios es el establecimiento de un horizonte temporal de gestión, que en la regulación anterior obligatoriamente debía ser de un máximo de quince años y que, ahora puede ser superior, porque la ley dice que «en defecto de previsión del planeamiento, aquél será de veinte años». Esto significa que la ley está facultando al planificador para imponer unos plazos mayores, porque ya no se habla de máximos. También incorpora, como parte del contenido del modelo de ordenación urbana, las acciones destinadas a rehabilitar los espacios y la edificación existentes.

En cuanto a las determinaciones de la ordenación estructural del Plan General, los sistemas generales deben distinguirse según sean municipales o de incidencia supramunicipal y según sean de titularidad pública o de titularidad privada y uso público. Establece las reservas mínimas para fines de espacios libres públicos e infraestructuras y equipamientos. En el primer caso, en lugar de establecer una previsión mínima de 5 m<sup>2</sup>/hab., como disponía la ley 3/2009, deja a libertad del instrumento de planeamiento la fijación de esa ratio, que deberá mantenerse en las modificaciones posteriores, y solo en defecto de previsión o de adecuada justificación, se aplicará la de 5 m<sup>2</sup>/hab. En la determinación de infraestructuras y equipamientos se prestará especial atención para la ubicación de los de carácter educativo, asistencial y sanitario.

Respecto de las disposiciones que garanticen suelo suficiente para viviendas protegidas, la ley faculta a que el Ayuntamiento pueda prever o el órgano autonómico exigir un incremento del legalmente exigible en las reservas, para cubrir las necesidades residenciales de los más desfavorecidos, bien sea en alquiler o por medio de otras fórmulas. El 2 % de la edificabilidad de la reserva de vivienda protegida deberá reservarse a estos colectivos más desfavorecidos, solo en los casos de planes generales de capitales de provincia y en los sectores en los que la edificabilidad total residencial sea superior a 100.000 m<sup>2</sup>.

Uno de los criterios para proceder a la delimitación del suelo urbanizable no delimitado, que se incluye como novedad en esta ley, es la ejecución de equipamientos educativos o de otro tipo, siempre que se garantice su adecuada inserción en la estructura de la ordenación municipal. También prevé esta ejecución de equipamientos en el suelo urbanizable delimitado, con cargo al sector y siempre que se trate de dotaciones locales. El Plan General debe establecer los plazos

máximos para proceder a la ordenación del suelo urbanizable delimitado y del suelo urbano no consolidado. En defecto de previsión, la nueva ley han ampliado estos plazos sobradamente, veinte años en suelo urbanizable delimitado y doce años en suelo urbano consolidado. Recuérdese que la regulación anterior establecía cinco años en una y otra clase de suelo.

El incumplimiento de los plazos previstos para el desarrollo de los suelos faculta al Ayuntamiento para desclasificar el suelo urbanizable, salvo que el incumplimiento sea imputable a la Administración.

Por lo que respecta a la ordenación pormenorizada de los planes generales; en el suelo urbano consolidado, si incorpora un programa de rehabilitación urbana, el plan general definirá las actuaciones de rehabilitación y los ámbitos de regeneración o renovación urbana; en el suelo urbano no consolidado, ya no exige la concreción de los terrenos en los que haya de localizarse vivienda protegida, únicamente debe preverse la reserva de esos terrenos. Faculta a las áreas sujetas a rehabilitación urbana a reducir o eliminar los módulos mínimos de reserva, reducir la cesión del aprovechamiento o sustituirlo por compensación económica o establecer su localización en otra zona del municipio, así como elevar la densidad máxima establecida con carácter general por el planeamiento, siempre que se haga de forma expresa y suficientemente justificada en los tres casos.

En el caso de suelo urbanizable delimitado, la modificación más importante respecto de la regulación anterior, en lo que a la ordenación pormenorizada el plan general se refiere, es la obligación actual de indicar los plazos máximos de ejecución y la densidad, que ya no tiene que ser «máxima», sino «la adecuada al modelo de ordenación y desarrollo urbano definido [...]».

En la ordenación pormenorizada del suelo no urbanizable la ley faculta al plan general para, en caso de construcciones tradicionales en situación de fuera de ordenación, regular un régimen jurídico singularizado que permita el cambio de uso y obras de consolidación y mejora de las edificaciones. Asimismo, considera autorizables los usos que el planeamiento no prohíba ni permita expresamente, con las limitaciones de la legislación sectorial y de protección medioambiental.

Las novedades respecto del procedimiento de tramitación de los planes generales radican fundamentalmente en los aspectos siguientes:

- Consulta a los departamentos autonómicos competentes en materia de educación, sanidad y servicios sociales, sobre la necesidad de reservas de suelo para esta clase de equipamientos, en la redacción del avance de planeamiento.
- Sometimiento exclusivo a informe del órgano ambiental competente, que consultará al CPU. En caso de discrepancia entre ambos órganos, resolverá el Gobierno de Aragón.



- Inicio del procedimiento con el acuerdo de aprobación inicial del plan general.
- El acuerdo de aprobación definitiva corresponde, en todo caso, al CPU, a diferencia de la regulación anterior que distinguía según se tratara de capitales de provincia o del resto de los municipios. Reduce el plazo de 6 a 4 meses para resolver y notificar el acuerdo de aprobación definitiva. En caso del transcurso del plazo, la aprobación se entiende producida. Ya no se refiere a la posibilidad de ampliar el plazo para resolver, si bien sobre este punto será aplicable la legislación básica de procedimiento administrativo.

Los PLANES PARCIALES también han experimentado novaciones de interés con la regulación de la Ley 4/2013.

La densidad y la edificabilidad deben ser las adecuadas y acordes al modelo de ordenación adoptado y conformes con la capacidad y suficiencia de los servicios e infraestructuras que permiten la funcionalidad y movilidad adecuadas de cada sector. A diferencia de la regulación anterior, que establecía una densidad y edificabilidad máxima, que no podía superarse, la Ley 4/2013 permite que el plan parcial establezca unos parámetros distintos, siempre que estén adecuadamente justificados. En defecto de previsión del planeamiento, la ley 4/2013 establece unos máximos, unificando el coeficiente de 75 viv/hab., tanto para uso residencial como para uso turístico. En los sectores de uso terciario o industrial, reduce la edificabilidad a la mitad, pasando de  $m^2/m^2$  a  $0,5 m^2/m^2$ .

Asimismo modifica los módulos mínimos de reservas y su cálculos. En el suelo residencial el cálculo se establece en función del número máximo de viviendas potenciales (1 unidad de reserva por cada  $85 m^2$  construibles de uso residencial), a diferencia de la normativa anterior que lo calculaba en función del número de habitantes (1 habitante por cada  $30 m^2$  construibles de uso residencial). En el suelo industrial y terciario la reducción es cuantitativamente importante, se reduce de 1 unidad de reserva por cada  $35 m^2$  a 1 unidad de reserva por cada  $100 m^2$  de superficie construible.

La reforma permite a los planes parciales que, cuando establezcan las reservas mínimas de terrenos exigibles para dotaciones locales, la reserva de equipamientos se establezca en «espacios multifuncionales calificados como equipamiento polivalente o reserva dotacional», que podrá concretarse con la aprobación del proyecto de urbanización o de edificación, siempre que se asegure una adecuada distribución dotacional en el sector. La asignación de superficies o distribución de usos en la parcela exigirá previa tramitación de un estudio de detalle. Cuando los equipamientos sean complementarios entre sí, deberán ubicarse en parcelas próximas para facilitar su utilización conjunta. Elimina el sistema autonómico de vivienda social en alquiler

Faculta a los planes parciales para destinar la reserva de terrenos para equipamientos, total o parcialmente, a incrementar las reservas del sistema local de espacios libre o aparcamientos en urbanizaciones turísticas, de segunda residencia, industriales o de uso terciario. En los dos primeros casos, podrán ser de titularidad privada y uso público en todo o en parte. También habilita al plan general para modular las reservas en función de la dimensión de los sectores en pequeños municipios.

Los cambios en el procedimiento de tramitación de los planes parciales afectan a la emisión de los informes autonómicos. Si la iniciativa es municipal, el informe del órgano autonómico corresponde al CPU con independencia de la categoría del municipio. A diferencia de la regulación anterior, que atribuía carácter vinculante al informe cuando los planes parciales delimitaban y ordenaban suelo urbanizable no delimitado, en todo caso, y cuando ordenaban suelo urbanizable delimitado en municipios de más de 8000 habitantes, en la actualidad el informe autonómico es vinculante solo cuando sea desfavorable. Ya no está prevista la devolución y archivo de las actuaciones por parte del órgano autonómico, que tiene tres meses para informar, siendo positivo el sentido del silencio.

Lo más novedoso viene regulado en el art. 57.4 de la ley, que incorpora la posibilidad de que los municipios soliciten al Gobierno de Aragón que el informe que emite el CPU en el planeamiento derivado tenga carácter facultativo<sup>1</sup>. De esta regulación se desprende que no pueden solicitar la homologación las comarcas. Los instrumentos urbanísticos afectados por esta regulación son los considerados como «planeamiento derivado», entendiéndose por tal, los planes parciales (de iniciativa municipal o no), los planes especiales de desarrollo de directrices territoriales y de desarrollo de planes especiales y sus modificaciones, así como las modificaciones de planes generales de menor entidad, entendiéndose por tales a aquellas que afectan a la ordenación pormenorizada de las distintas clases de suelos, no a la ordenación estructural.

En estos casos, en caso de solicitar el referido informe, éste no tendría carácter vinculante en caso de ser desfavorable. Para poder cursar esta petición de homologación es necesario acreditar la existencia de medios técnicos municipales o comarcales adecuados para la supervisión del cumplimiento de la legalidad y la garantía de un adecuado desarrollo urbano derivada de la correcta planificación efectuada por el plan general. El Gobierno de Aragón dictará resolución homologando esta acreditación. La vigencia de la homologación se corresponde con el desarrollo del plan general correspondiente y con

.....

1 A fecha de hoy, solamente ha tramitado la homologación el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón la ha aceptado.

el alcance que establezca. Puede revocarse de oficio, con audiencia al Ayuntamiento afectado.

En el caso de planes parciales de iniciativa no municipal, las modificaciones introducidas garantizan la preferencia en el caso de que la formulación la realicen los propietarios de suelo, para lo que se exige la suscripción del plan por propietarios que representen más de la mitad de la superficie de los terrenos del sector. Además de las anteriores, es causa de denegación de la aprobación inicial del plan parcial la insuficiencia de compromisos o garantías suficientes.

La única modificación en la figura de los ESTUDIOS DE DETALLE afecta a los límites de esta figura. La regulación anterior no permitía a los ED alterar el aprovechamiento «máximo» del suelo, por lo que, indirectamente, permitía la modificación del aprovechamiento atribuido por el planeamiento a una parcela, siempre que se mantuviera dentro de los parámetros máximos que establecía el plan. La regulación vigente no puede alterar el aprovechamiento en ningún caso, porque ha eliminado la palabra «máximo».

Sí resulta destacable que, a partir de la entrada en vigor de la ley de reforma, el procedimiento de aprobación de los estudios de detalle será el que, con carácter general, se aplique al resto de procedimientos previstos en la ley, tales como la determinación de las reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, aprobación de los proyectos de urbanización, delimitación de áreas de tanteo y retracto, cambio de sistema de actuación, delimitación de las unidades de ejecución, proyectos de parcelación y los estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación.

La ley 4/2013 crea una nueva sección 3<sup>a</sup> en el cap. IV del Título Segundo, relativa a la DELIMITACIÓN DEL SUELO URBANO de los municipios que carezcan de plan general, incorporando en el articulado de la Ley 3/2009 (art. 69 bis) el texto de la disposición adicional decimocuarta, introducida por la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de medidas fiscales administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Pese a la extensión de este artículo, la numeración de sus apartados ha dotado a esta regulación de mayor claridad. Pese a su inclusión dentro del Título Segundo '*Instrumentos de planeamiento*', la ley 4/2013 aclara que no tienen la consideración de instrumento de planeamiento urbanístico, por lo que su naturaleza jurídica no es la propia de los actos reglamentarios sino de simples actos administrativos. Aclara que los procedimientos de elaboración, formulación y aprobación de ellas no están sometidos al procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas en la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, ni tampoco son de aplicación las reglas propias de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

En lo relativo a las DISPOSICIONES COMUNES EN MATERIA DE PLANEAMIENTO, son de destacar las novedades siguientes:

- El derecho a ser indemnizado por el coste justificado de los proyectos y la devolución de los tributos abonados, en caso de que lo proyectado devenga total o parcialmente inviable como consecuencia de una modificación de planeamiento, en los términos que disponga la legislación básica estatal.
- La obligación de los municipios de remitir a la Comunidad Autónoma los documentos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico debidamente diligenciados, en soporte digital y adaptados a la norma técnica de planeamiento. Esta obligación hay que completarla con el hecho de que la eficacia del acuerdo de aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo queda condicionada a la remisión, previa a la publicación del acuerdo y las normas urbanísticas del plan, de un ejemplar completo al CPU, en soporte digital.
- Ya no se consideran supuestos de revisión del planeamiento, porque ya no suponen afección sustancial a la ordenación estructural, aquellas modificaciones que determinaban «por sí mismas o en unión de las aprobadas en los últimos dos años, [...], la superación del 30 % de incremento de las viviendas o de la superficie urbanizable residencial existentes incrementados, siempre que se hubiesen aprobado definitivamente los instrumentos de gestión que habilitan la ejecución del planeamiento, con las viviendas o la superficie urbanizada residencial previstas conforme al mismo».
- Las modificaciones de los PP. GG. también incorporan particularidades nuevas. Cuando afecten a suelo no urbanizable y urbanizable no delimitado la ley faculta para solicitar informe al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental sobre las afecciones sobre el medio ambiente, en cuyo caso, y si el informe considera que no conlleva afecciones, será innecesaria la tramitación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. El pleno municipal debe pronunciarse sobre las alegaciones, con carácter previo a la remisión del expediente completo a informe y aprobación definitiva del CPU. La nueva regulación ya no atribuye la competencia de la aprobación definitiva de la modificación de los planes generales al Ayuntamiento. Solo atribuye la competencia de la aprobación definitiva al Ayuntamiento en caso de que las modificaciones del plan general sean de menor entidad, por no afectar a las determinaciones del plan propias de la ordenación estructural. En este último caso también es posible la solicitud de homologación del informe del CPU.

En lo que respecta a los **CONVENIOS URBANÍSTICOS**, se suprime la intervención del Gobierno de Aragón en materia de convenios urbanísticos municipales, puesto que éstos entran dentro de la esfera de actuación de cada Ayuntamiento. Al mismo tiempo, ya no son nulos aquéllos que prevén obligaciones adicionales o más gravosas de las legalmente exigibles, incluso en los supuestos de que solamente sean asumidas por los firmantes del convenio. En estos casos, solo se predica la nulidad respecto de la cláusula abusiva y no de todo el convenio. La Ley suprime el registro público de convenios y, a tal efecto, elimina el art. 109 y la disposición derogatoria primera incluye en la lista de disposiciones derogadas el cap. II del Decreto 20/2011, de 8 de febrero, que creó el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y el Registro Administrativo de Entidades Colaboradoras y Programas.

La nueva regulación de los **PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO** modifica sustancialmente su destino. Ya no es necesario que los terrenos se dediquen preferentemente a la construcción de viviendas protegidas o, en su defecto, a otros fines de interés social. La nueva regulación adjudica diversas finalidades específicas al patrimonio público de suelo, en un plano de igualdad y sin preferencias por ninguna de ellas, tales como la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, protección y mejora de espacios públicos e inmuebles del patrimonio cultural o actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la gestión urbanística, entre las que se incluye el destino a gastos de realojo y retorno y el pago de indemnizaciones o justiprecios por actuaciones urbanísticas. Todo ello, a diferencia de las modificaciones introducidas en el Texto Refundido de la Ley del Suelo por Ley 8/2013, que mantiene la prioridad de la construcción de vivienda protegida.

Aclara el régimen de disposición de los bienes integrantes del patrimonio público de suelo en función del uso al que están destinados, posibilitando la enajenación de los mismos de diversas formas, que excluyen la aplicación de la licitación pública con el precio como único criterio (antes denominada subasta) para aquellos bienes destinados a usos residenciales, lo sean o no de vivienda protegida.

Incluye la previsión de que la reserva de bienes para constitución o ampliación del patrimonio público de suelo, especifiquen el planeamiento general o en la delimitación de unidades de ejecución el destino final de dichos bienes a la construcción de viviendas protegidas u otros usos de interés social, recogiendo el criterio doctrinal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Sustituye los términos «concurso» y «subasta» por los de «cesión onerosa por licitación pública con adjudicación a la oferta económica más ventajosa me-

diante pluralidad de criterios» y «cesión onerosa mediante licitación pública con el precio como único criterio», adaptándolos a la terminología del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Incorpora la «cesión por adjudicación directa», que será onerosa salvo en los casos en los que la ley admita la gratuidad (cuando el adquirente sea una Administración Pública). Se admite la entrega de otros inmuebles o derechos sobre los mismos en pago de parte del precio, siempre que el valor de lo entregado no supere la mitad del valor de lo adquirido. Cuando sean varios los interesados, la adjudicación directa se resolverá atendiendo al interés general concurrente en el caso concreto. Esta regulación se adapta a la Ley 5/2011 del Patrimonio de Aragón, que solo permitía su aplicación al patrimonio perteneciente al Gobierno de Aragón y no era aplicable al patrimonio municipal.

Además, la disposición transitoria decimotercera dispone que las determinaciones de la ley sobre patrimonios públicos de suelo son aplicables a todos los municipios que cuenten con instrumento de planeamiento general, salvo que sea un plan general simplificado, aun cuando no haya sido adaptado a las determinaciones de la ley.

La **GESTIÓN URBANÍSTICA** también experimenta una reforma considerable. La exposición de motivos de la ley manifiesta su intención de clarificar la redacción actual y el papel del propietario como agente principal del desarrollo urbanístico. Se observa, igualmente, una disminución de la complejidad de los trámites y del exceso de intervención administrativa. En esta línea, la reforma suprime la figura del programa de compensación en el sistema de compensación. La práctica ha acreditado que era un procedimiento reiterativo de otras actuaciones e ineficaz en cuanto a los resultados, así como causa dilatoria del procedimiento reparcelatorio. Asimismo, elimina la preferencia por la gestión indirecta por urbanizador, en el caso de que, actuando mediante un sistema de gestión indirecta, se incumplieran de los plazos. Ahora, el órgano municipal competente «adoptará la modalidad de gestión urbanística más adecuada», que ya adelantó la reforma introducida en la Ley de Urbanismo de Aragón por Ley 3/2012.

Al definir la gestión urbanística, la ley 4/2013 retoma el concepto de la Ley Urbanística de Aragón de 1999, indicando, a título ejemplificativo que incluye, no solo las actuaciones urbanísticas sobre suelo, sino también sobre la edificación y los sistemas generales.

Diferencia las actuaciones urbanísticas según dos criterios:

- a) En función de la clase de suelo afectado, las actuaciones se clasifican en aisladas, integradas o de transformación urbanística, que, a su vez, pueden ser de nueva urbanización, de rehabilitación urbana o de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, que no tengan

naturaleza de rehabilitación, actuaciones urbanísticas para la obtención de sistemas generales, y actuaciones en suelo no urbanizable.

b) En función del objeto, las actuaciones urbanísticas pueden ser de urbanización, de rehabilitación urbana y de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan naturaleza de rehabilitación.

Esta nueva clasificación omite la terminología de actuaciones sistemáticas y asistemáticas, si bien los nuevos términos utilizados se parecen bastante, al menos en los objetivos perseguidos (aisladas e integradas). En el caso de las actuaciones aisladas, la ley 4/2013 aclara que su gestión urbanística se realizará mediante proyectos de obras ordinarias, con la posibilidad de tramitar, previa o simultáneamente, un proyecto de normalización de fincas o el planeamiento de desarrollo que corresponda, en el caso de actuaciones aisladas de rehabilitación. Ha suprimido «la ejecución de sistemas generales en cualquier clase de suelo», como uno de los fines de las actuaciones aisladas, al tiempo que aclara la regulación de la normalización de fincas.

En orden a la ELECCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN, ya no atribuye en exclusiva esa decisión a la Administración, en el momento de aprobación del planeamiento. La reforma permite que la Administración establezca el sistema al tiempo que le faculta para tener en cuenta el sistema de actuación que propongan los particulares que, en el caso de que éste sea la compensación, solo vinculará a la Administración si está suscrito por los propietarios que supongan más de la mitad de la superficie del sector.

La innovación, en lo que a la recepción de las obras de urbanización se refiere, reitera, siguiendo la reforma introducida por la Ley aragonesa 3/2012, de medidas fiscales y administrativas, la posibilidad de urbanizar por fases o partes del sector. La ley 4/2013 incorpora la recepción de las obras de urbanización de esas unidades funcionales por silencio administrativo, por el mero transcurso de tres meses desde la presentación de la documentación necesaria, siempre que estén correctamente finalizadas.

Respecto a los coeficientes de homogeneización, la supresión de los apdos. 3 y 4 del art. 133 de la Ley 3/2009 tiene la consecuencia inmediata de que su previsión solo es posible en el planeamiento, no en los instrumentos de gestión.

La nueva ley vuelve a la terminología de la Ley de 1999 en la regulación de las ENTIDADES URBANÍSTICAS DE COLABORACIÓN, que ya no se denominan «agrupación de interés urbanístico». Incluye en esas entidades, sin carácter limitativo, las juntas de compensación, las asociaciones administrativas de propietarios, las entidades de conservación y, como un subgrupo, las agrupaciones de interés urbanístico. Destaca el nuevo régimen de constitución de estas enti-

dades, que se producirá «[...] en el momento del otorgamiento de la escritura pública que incorpore sus estatutos». Sin embargo, los efectos jurídicos de carácter administrativo del acto de constitución y la adquisición de su naturaleza administrativa quedan diferidos en el tiempo a su comunicación mediante declaración responsable y copia de la escritura pública a la Administración actuante y al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras y al transcurso de un mes desde la entrada en el órgano competente sin notificación que manifieste discrepancia con la documentación aportada. La inscripción en el Registro de Entidades del Gobierno de Aragón no tiene, por lo tanto, efecto constitutivo sino solo de publicidad.

Simplifica la regulación del PROYECTO DE REPARCELACIÓN, sin especificaciones de detalle respecto al contenido mínimo de la documentación, remitiéndose al desarrollo reglamentario y a la normativa sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos de naturaleza urbanística, y con la obligación de que, si el planeamiento reserva terrenos para vivienda protegida, el proyecto de reparcelación debe concretar esos terrenos en la descripción de las fincas resultantes. En este último caso, una vez aprobado definitivamente el proyecto de reparcelación, el plano de fincas resultantes con la concreción de los terrenos de reserva para vivienda protegida se incorporará al planeamiento aprobado y se remitirá al CPU.

En orden al momento en que se entiende iniciado el procedimiento de reparcelación, la ley de reforma distingue según se trate de reparcelación voluntaria o forzosa, por cuanto, en el primer supuesto entiende que el expediente de reparcelación se inicia con el acuerdo de aprobación inicial del proyecto de reparcelación, salvo que el planeamiento que delimite la unidad de actuación disponga otra cosa. Sin embargo, en el caso de la reparcelación forzosa, el expediente de reparcelación se entiende iniciado, no con el acuerdo de aprobación inicial del proyecto de reparcelación, sino con la aprobación del planeamiento o la delimitación de la unidad de actuación que determinan la aplicación de la gestión directa por cooperación. El diferente tratamiento vendría justificado porque en el sistema de gestión directa, la iniciativa es de la administración y, en cambio, en el sistema de compensación la iniciativa corresponde a los propietarios.

En el SISTEMA DE COMPENSACIÓN, además de eliminar el programa de compensación, también amplía los casos en los que no es necesaria la constitución de la junta de compensación. Con la nueva redacción del art. 158, también puede no constituirse junta si todos los propietarios del ámbito están de acuerdo y así se formaliza mediante el oportuno convenio de gestión.

Retomando lo previsto en la LUA de 1999, la Ley 4/2013 vuelve a establecer dos momentos en los que los propietarios de una unidad de ejecución podrán



incorporarse a la junta de compensación. El primero es el que coincide con el periodo de información pública del procedimiento de aprobación del proyecto de estatutos y bases de actuación, a requerimiento del Ayuntamiento. En este caso, los propietarios podrán optar entre participar en la gestión, adhiriéndose a la junta de compensación, en cuyo caso podrán decidir entre abonar las cantidades que corresponda o aportar, tras la reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o fincas resultantes que se les sean adjudicadas. En un segundo momento, una vez constituida la junta de compensación, después de aprobados sus estatutos y bases, los propietarios que no se hubiesen adherido en el periodo de información pública o en este acto formal de constitución de la junta, podrán incorporarse mediante la firma de una escritura de adhesión, en el plazo que se establezca.

Se mantiene en los mismos términos la posibilidad de los particulares de no participar en la gestión urbanística del ámbito pero, a diferencia de la Ley 3/2009 que presumía que los propietarios optaban por no participar e instaban la expropiación, con la nueva redacción dada por la Ley 4/2013 es necesaria la solicitud expresa de expropiación de los terrenos. Para que las Administraciones y entidades pública titulares de bienes no formen parte de la junta de compensación es necesario un rechazo expreso y razonado; en caso contrario, quedan incorporadas a la junta aun sin comparecencia en el acto constituyente.

La nueva ley aclara que las juntas de compensación no tienen la consideración de poder adjudicador, a los efectos previstos en la legislación básica de contratos, sin perjuicio de que se aplique esta legislación, en aplicación del criterio funcional de obra pública, siendo la relación entre la Administración y la junta de compensación no la propiamente contractual pública, sino la de un encargo o traslado de funciones públicas de carácter unilateral. También faculta, no ya para solicitar del ayuntamiento, sino para ejercer por sí misma la exacción por vía de apremio de las cantidades adeudadas por los miembros de la junta.

Mantiene la posibilidad de que el municipio revoque la condición de beneficiaria de la junta de compensación y proceda a la expropiación para sí mismo.

También se ha modificado el momento procedimental de presentación de las garantías de la correcta ejecución de las obras de urbanización, quizá por la dificultad de obtener financiación para la ejecución del planeamiento en los momentos actuales, dada la precaria situación por la que atraviesa el mercado de suelo. La LUA/99 y su reglamento de desarrollo exigían la presentación de esta garantía en el momento de tramitación del instrumento de planeamiento de desarrollo, como parte de su documentación; la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón, refirió el momento de la presentación de las garantías a la tramitación del programa de compensación. Esta previsión fue modificada por la Ley 3/2012, de

medidas fiscales y administrativas de Aragón, que volvió a exigirla en fase de planeamiento. Finalmente, la nueva Ley 4/2013, aunque en la fase de planeamiento exige el compromiso de presentar garantías, incluye entre los efectos de la aprobación del proyecto de estatutos y bases de actuación, «la obligación, con carácter previo a dar comienzo las obras de urbanización, de constituir a favor del municipio garantía de su correcta ejecución por importe mínimo del 6 % del total previsto en el proyecto de urbanización [...]», con la previsión de prorrateo en caso de que la urbanización se ejecute por fases diferenciadas.

Respecto de la GESTIÓN INDIRECTA POR URBANIZADOR, siguiendo las reformas introducidas por la Ley 3/2012, de medidas fiscales y administrativas, este sistema es aplicable únicamente cuando así lo haya previsto el planeamiento de desarrollo o lo establezca el Ayuntamiento por el procedimiento de cambio de sistema correspondiente. Esto supondrá en la práctica la inaplicabilidad de este sistema habida cuenta lo farragoso de su tramitación procedimental.

Siguiendo con las modificaciones introducidas por la Ley 4/2013 en materia de gestión urbanística, se incluye un nuevo cap. IV en el Título Cuarto, dedicado a las 'ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN URBANA', como otra forma de gestión, distinta de las actuaciones aisladas y las actuaciones integradas.

Vienen definidas como un conjunto de actividades que inciden en ámbitos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio arquitectónico o de ambos. Distingue tres clases de actuaciones, que guardan semejanza con el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril y con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas:

- a) Actuaciones de rehabilitación edificatoria
- b) Actuaciones de regeneración urbana
- c) Actuaciones de renovación urbana

Las actuaciones de rehabilitación urbana podrán ejecutarse mediante un proyecto técnico, que conlleva la propuesta de intervención concreta sobre un determinado inmueble.

Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas conllevan la delimitación de un ámbito de intervención o área de reforma interior, continua o discontinua. En el caso de que se ejecuten en suelo urbano consolidado, como actuaciones aisladas, el desarrollo se realizará bien mediante un proyecto técnico o bien mediante previo plan especial. Si estas actuaciones suponen una actuación de transformación urbanística, implican la definición de una unidad de ejecución y la categorización del suelo como urbano no consolidado. La ordena-

ción pormenorizada del ámbito, así como las actuaciones a desarrollar, se pueden definir directamente desde el plan general o a través del correspondiente plan especial de reforma interior o plan especial mixto.

La ley prevé que las actuaciones de rehabilitación urbana se incorporen en un programa de rehabilitación urbana para acogerse a las medidas previstas en la legislación básica estatal, cuyo contenido incluirá los inmuebles sujetos a actuaciones de rehabilitación edificatoria a través de actuaciones aisladas y los ámbitos sujetos a actuaciones de regeneración urbana y las áreas de reforma interior, los tipos de actuaciones de rehabilitación, la forma de ejecución de esas actuaciones, el régimen de las especialidades en cuanto a la zonificación correspondiente que resulten aplicables para lograr los objetivos fijados en el propio programa. Entre ellas incluye la posibilidad de excepcionar el cómputo de edificabilidad y alturas, permitir la ocupación de partes de pisos o locales de edificios o de superficies de espacios libres y de dominio y uso público para la instalación de servicios comunes que sean legalmente exigibles, como ya avanzaba la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Los programas de rehabilitación incluirán los requisitos técnicos y la documentación que acompañe a cada propuesta concreta de intervención así como una memoria económica que justifique la viabilidad de la actuación y los parámetros urbanísticos de aplicación. Forman parte del plan general de ordenación urbana, como una más de sus determinaciones en suelo urbano consolidado, con independencia de su desarrollo como documentos con autonomía propia dentro del plan o integrados en las normas urbanísticas y ordenanzas y en los planos de ordenación correspondientes. Los programas de rehabilitación pueden incorporarse con posterioridad a la aprobación del plan general, a través de procedimiento de tramitación de una modificación aislada.

Sin embargo, las alteraciones del programa de rehabilitación que supongan la incorporación de inmuebles a actuaciones de rehabilitación edificatoria no exigen un procedimiento de modificación aislada del plan general; para su aprobación por la Administración actuante, iniciado de oficio o a instancia de parte, es suficiente previa información pública y audiencia a los propietarios afectados por plazo de veinte días y publicación en el B.O. que corresponda, sin necesidad de informe alguno del órgano autonómico. Solo en el caso de que el municipio no disponga de instrumento de planeamiento general, son exigibles informes, vinculantes en el ámbito de sus competencias, de la Dirección General de Vivienda y del CPU, con carácter previo a la aprobación y publicación en el BOP.

El programa de rehabilitación urbana deberá tener en cuenta las determinaciones de los planes y programas en materia de vivienda en cuanto a la delimitación de las áreas y ámbitos objeto de actuación de rehabilitación.

En lo que respecta a la **OBTENCIÓN DE TERRENOS DOTACIONALES**, la nueva regulación considera que los sistemas generales son públicos. En el caso de que el planeamiento prevea sistemas generales privados, serán complementarios de los mínimos exigidos por la ley, constanding expresamente en el planeamiento. La consecuencia inmediata es que no regulan de aplicación las previsiones de la ley en orden a su obtención. Lo mismo reza para las dotaciones privadas de titularidad privada, en contra del criterio que venía establecido desde el **TRLS/1976**, que admitía los equipamientos privados como parte de las dotaciones locales incluidos en el cómputo de las dotaciones mínimas del planeamiento.

La novedad más importante en la **EXPROPIACIÓN FORZOSA** por incumplimiento de la función social de la propiedad es que aumenta los plazos que tiene el propietario de los suelos, una vez requerido por la Administración, para cumplir sus obligaciones de forma voluntaria, de un mes a seis, transcurrido el cual la Administración declarará el incumplimiento y procederá a la utilización de las facultades de ejecución forzosa, bien sea la expropiación o la enajenación forzosa de los terrenos. Sigue manteniendo la posibilidad de pago del justiprecio en efectivo o mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente, siempre que haya acuerdo entre el expropiado y la administración expropiante.

La ley de reforma ha suprimido la disposición final novena que remitía la organización y el funcionamiento del Jurado Aragonés de Expropiación a desarrollo reglamentario.

Las reformas introducidas por la Ley 4/2013 en lo relativo a **EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO** obedecen al propósito de simplificar la normativa existente y adaptar la legislación urbanística aragonesa a la diversidad de normas estatales, tales como la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa. También introduce cambios que mejoran la aplicabilidad de la ley.

Junto con las **LICENCIAS URBANÍSTICAS**, la ley regula las declaraciones responsables y las comunicaciones previas, al tiempo que elimina todos aquellos tipos de licencias cuya regulación ya estaba prevista en la legislación sectorial. Enumera los casos en los que son exigibles unos u otros títulos habilitantes de naturaleza urbanística y los efectos que ambos producen en el sentido que regula la legislación básica de régimen local. En el caso de las licencias urbanísticas la innovación es mínima por cuanto la ley se limita a incorporar los casos que ya previó el art. 23 del Real Decreto-Ley 8/2011, sin perjuicio de que admita la posibi-

lidad de solicitar voluntariamente licencia en los casos en los que no sea estrictamente necesario «cuando así lo estimen conveniente los solicitantes por razones de seguridad jurídica o de otro tipo». Sujeta a declaración responsable, siguiendo el criterio de la Ley de Ordenación de la Edificación de la exigencia de proyecto en función de la entidad de la intervención, las obras de edificación de nueva planta de escasa entidad constructiva y sencillez técnica, las obras de ampliación, modificación, reforma, rehabilitación o, incluso, demolición que no produzcan una variación esencial en la composición general exterior, volumetría, etc., ni altere los usos característicos del edificio. También somete a declaración responsable la renovación de instalaciones, la primera ocupación de los edificios de nueva planta y las talas de árboles que no afecten a espacios de alto valor paisajístico.

Remite a desarrollo reglamentario la distinción de los casos que exigen licencia o declaración responsable en función de una afección significativa sobre el paisaje, el aspecto externo y estructura de los edificios, la seguridad de las personas o los intereses de consumidores o usuarios. Modifica el sentido del silencio administrativo en materia de licencias urbanísticas, que ahora es negativo, en correspondencia con el Real Decreto-Ley 8/2011.

Incorpora un caso concreto de revocación de licencias ya otorgadas por cambio de planeamiento, cuando sean incompatibles con las nuevas determinaciones, distinguiendo según la edificación estuviera o no iniciada. En el primer caso, el Ayuntamiento puede optar por revocar la licencia o permitir la terminación de las obras, que quedarán en situación de fuera de ordenación. En el segundo caso, solo admite la revocación. La resolución que se adopte establecerá la indemnización, en los términos de la legislación estatal.

En el ánimo de facilitar la actividad edificatoria, simultaneándola con la urbanización, en estos tiempos de crisis económica en los que resulta tan dificultoso el acceso al crédito, la ley admite que las garantías que respondan del coste total de las obras de urbanización lo sean de carácter real o financiero, al tiempo que, en el caso de actuación dentro de unidades de ejecución, permite que el aval del 50 % lo sea por el coste de las obras de urbanización pendientes, no del total, siempre que la garantía no sea inferior al 15 % del coste total previsto, que irá reduciéndose de manera proporcional, en caso de que la urbanización se ejecute por fases. Con ese mismo propósito, aumentan los plazos para ejecutar las licencias, al permitir la prórroga de las mismas por el mismo plazo previsto en ellas, a diferencia de la regulación anterior que solamente admitía la prórroga por la mitad de los plazos establecidos en las licencias.

Por lo que respecta al DEBER DE CONSERVACIÓN, la ley introduce la novedad de que el Ayuntamiento suspenda el plazo de ejecución del deber de edificar, con carácter excepcional, y para el destino del solar a un uso público de carácter provisional, previa petición del propietario del solar. La resolución de-

clarará la concurrencia del interés público, el plazo de vigencia de la medida y el plazo efectivo del cumplimiento del deber de edificar. En los mismos términos, también se admite que el deber de conservación de terrenos y solares se traduzca en el acondicionamiento para usos públicos de carácter provisional, que no suponen dispensa del deber de edificar. En ambos casos, estas obras y usos deberán cesar cuando lo acuerde el órgano municipal, las obras serán demolidas sin indemnización alguna y las licencias que autoricen esos usos deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad.

También faculta para que el importe de la ejecución subsidiaria de las obras de conservación sea liquidado de forma provisional, antes de la ejecución de las obras, a resultas de lo que concluya la liquidación definitiva.

Respecto a la INSPECCIÓN PERIÓDICA DE EDIFICIOS, además de mantener la regulación anterior que remitía al planeamiento urbanístico y a las ordenanzas locales la delimitación de áreas para determinar el estado de conservación de los edificios, la regulación actual impone a los municipios de más de 25.000 habitantes la obligación de que las edificaciones de uso predominantemente residencial, de una antigüedad superior a 50 años, pasen una inspección que determine su estado de conservación. En la línea con la regulación del Decreto 1000/2010, sobre visado colegial, ya no se exige que los informes de la inspección periódica de edificios estén visados, basta su redacción por técnico competente.

Sobre la DECLARACIÓN DE RUINA son destacables los cambios siguientes. Los casos de ruina económica, cuya reparación excede el límite del deber normal de conservación (50 % del valor del bien, sin incluir el suelo) han sido ampliados al incluir no solo las deficiencias estructurales del edificios sino también las causas de salubridad o calidad ambiental y recuperar las condiciones mínimas para el uso compatible con el planeamiento. Además, para que exista ruina sobrevenida justificada ya no es necesario tener en cuenta el coste de las dos últimas inspecciones periódicas y que el valor de la reparación, junto con el coste anterior, sea superior al 50 % del valor de la edificación. Basta con una inspección periódica y que exista «tendencia al incremento de las inversiones precisas para la conservación del inmueble», sin necesidad de que la tendencia sea constante y progresiva en el tiempo.

Para eximir de culpa al propietario del edificio a la hora de apreciar la existencia de ruina, la ley establece una presunción *iuris tantum* de que aquél ha sido diligente en el mantenimiento del inmueble cuando haya cumplido el deber de inspección periódica del edificio o construcción.

La nueva ley establece un plazo para la resolución y notificación de la declaración de ruina de 6 meses, entendiéndose caducado el procedimiento, si éste se inició de oficio, o desestimado, si se inició a instancia de parte.

También incorpora la regulación de la CÉDULA URBANÍSTICA, que deberá resolverse en el plazo de 2 meses. La respuesta no comporta patrimonialización del aprovechamiento urbanístico ni vincula a la Administración, pero que puede dar lugar a indemnización si se entiende vulnerado el principio de confianza legítima.

En materia de DISCIPLINA URBANÍSTICA, la reforma entiende que la intervención del Gobierno de Aragón debe ceñirse únicamente a las infracciones que supongan una afección territorial, porque, en aplicación del principio de subsidiariedad, son las administraciones más cercanas al territorio las que deben ejecutar el resto de actuaciones.

Modifica sensiblemente los plazos de prescripción dentro de los cuales la Administración debe resolver el procedimiento de restablecimiento en caso de que las obras sin licencia hubieren finalizado. En la regulación anterior el plazo era, en todo caso, de 10 años. Ahora el plazo está previsto en función de la clase de infracción.

Igualmente modifica las multas coercitivas, que afectan a la periodicidad, no puede ser inferior a un mes, y al importe, al reducir el máximo del 25 % al 10 % del coste estimado de la reposición. Incorpora la posibilidad de una liquidación provisional del importe de la ejecución subsidiaria, a resultas de la liquidación definitiva, al igual que prevé en la regulación del deber de conservación.

También impone un plazo máximo de 6 años para el cumplimiento de las medidas de reposición de la legalidad urbanística, desde que alcance firmeza administrativa el acto que las acuerde, transcurrido el cual las obras no podrán ser demolidas y solo serán admisibles las pequeñas reparaciones que exija la seguridad e higiene. El transcurso del plazo faculta para la cancelación de la inscripción en el Registro de la Propiedad de la orden de demolición.

En lo que respecta al régimen sancionador, se observa una mayor sistemática a la hora de distinguir entre sanciones leves, graves y muy graves. La categorización viene establecida en función de la entidad de la infracción, de si ésta es o no legalizable, de si se ha ejecutado sin título habilitante, etc. Sin embargo, entiendo que hacer depender la calificación de una infracción urbanística como leve o grave de la «escasa entidad» o de la «suficiente entidad» introduce conceptos jurídicos indeterminados que pueden llegar a generar inseguridad jurídica. Tampoco se aclara si el incumplimiento de las normas de alturas y edificabilidad en menos del 10 % es una infracción leve, porque la ley solo califica como grave aquella infracción que se excede «en más de un diez por ciento», sin introducir una cláusula residual en las infracciones leves, a no ser que debamos tener en cuenta este límite para calificar una infracción de escasa entidad, y por tanto leve, o de suficiente entidad, y por tanto grave. Igualmente, se observa una reducción

importante de las infracciones muy graves, pasando muchas de ellas a graves, con la consiguiente reducción tanto de la cuantía de la multa como del plazo de prescripción.

En cuanto al plazo de prescripción, la D.T. 2ª de la Ley 4/2013, dispone que los plazos de prescripción regulados en la ley para las órdenes de ejecución y las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística se aplicarán a aquellas que hayan sido dictadas por órgano competente con posterioridad a su entrada en vigor. En los demás supuestos, se aplicará la normativa y los criterios jurisprudenciales vigentes en el momento en que fueron dictadas.

Introduce un nuevo artículo sobre las actuaciones constitutivas de infracción al amparo de título habilitante, en cuyo caso no podrá imponerse sanción alguna mientras no se anule el acto administrativo de autorización. Si la anulación es consecuencia de la del instrumento de planeamiento o de gestión, no será causa de imposición de sanción a los que se atuvieron a esos actos administrativos, salvo que concurriera dolo, culpa o negligencia grave.

En cuanto a la condonación parcial de la multa «en el cincuenta por ciento de su cuantía», la nueva regulación exige previa solicitud del interesado con posterioridad a la imposición de la multa y antes del inicio de procedimiento de apremio, siempre que el obligado acredite la completa y voluntaria reposición y reparación de los daños causados. De la nueva regulación del art. 283 no parece que pueda acordarse de oficio.

La regulación de las competencias autonómicas y comarcales en disciplina urbanística es más sistemática. Distingue según se trate de protección de la legalidad urbanística o del procedimiento sancionador. La actuación por subrogación en el ejercicio de las competencias de protección de la legalidad urbanística del Alcalde solo corresponde a las comarcas, previo requerimiento y en caso de inactividad municipal de un mes (a diferencia de la regulación anterior, que establecía un plazo de diez días). El Director general competente en materia de urbanismo solo actuará por subrogación en los casos en que se vean directamente afectados bienes jurídicos de interés supramunicipal. El ejercicio directo de esta competencia, no por subrogación, solo se atribuye al Director general competente en materia de urbanismo, no a las comarcas, y en el caso de que se trate de infracciones muy graves, cuando afecten a dominio público autonómico, a sistemas generales de carácter supralocal, suelo no urbanizable especial o bienes protegidos por la legislación de patrimonio histórico.

En el caso de la imposición de sanciones, el órgano comarcal puede subrogarse en el ejercicio de competencias sancionadoras por infracciones graves o muy graves, si tras requerir al municipio, éste no inicia la tramitación en el plazo de un mes o mantiene la paralización durante tres meses. En el caso de que se



vean directamente afectados bienes jurídicos de interés supramunicipal, también podrá subrogarse el Director general competente en materia de urbanismo. Este órgano autonómico unipersonal tiene competencias directas para ejercer la potestad sancionadora en los mismos casos que en el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida.

La ley 4/2013 también ha innovado en el **RÉGIMEN URBANÍSTICO SIMPLIFICADO**, al ampliar el ámbito a los municipios de población inferior a 2000 habitantes, sin perjuicio de que sigan excluyéndose los municipios de población inferior a 2000 habitantes que señale expresamente una orden del Consejero competente por razón de la materia, siempre que concurren motivos de relevancia territorial, turística, cultural o de otro orden.

Regula con mayor claridad las zonas de borde, definiéndolas y concretando el ámbito de aplicación, de tal manera que ahora son admisibles no solo en municipios sin plan general sino también en los municipios con plan general simplificado, cuando el plan no prevea suelo urbanizable, y en los municipios con plan general no sujeto al régimen simplificado, para el caso de núcleos de población inferiores a mil habitantes. Amplía los usos y construcciones autorizables en la zona de borde. No limita los usos únicamente a la vivienda unifamiliar, sino que admite también almacenes y pequeñas industrias compatibles con el entorno. El procedimiento de autorización no varía, si bien concreta que el informe del CPU se emitirá en dos meses y, en caso de silencio, aquél se entenderá positivo.

Cuando la ley se refiere a los PP.GG. de los municipios sujetos al régimen simplificado, precisa respecto a la regulación anterior, que puedan adaptar las reservas exigibles justificadamente y en función de sus propias necesidades. Igualmente, en el caso de que estos planes generales no clasifiquen suelo urbanizable, en la tramitación no será exigible el informe ambiental, siempre que haya emitido informe favorable antes de la aprobación inicial. La ley faculta a encomendar a la Administración de la Comunidad Autónoma la tramitación del plan general simplificado, previo convenio entre el Ayuntamiento y la Administración autonómica.

Finalmente, la D.T. 18<sup>a</sup> atribuye carácter transitorio al procedimiento de los **PLANES Y PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL DE ARAGÓN**, a expensas de su regulación íntegra en la normativa sobre ordenación del territorio<sup>2</sup>.

.....

- 2 Se han iniciado los trámites de modificación de la LOTA, con la redacción de un anteproyecto que incorpora una completa regulación de los planes y proyectos de interés general de Aragón, derogando la normativa recogida en la LUA. Modifica las competencias del COTA, amplía el objeto de estos planes y proyectos y permite que se ubiquen «preferentemente en suelo urbanizable no delimitado o en suelo no urbanizable genérico», lo que implícitamente supone

Finalmente, siquiera hay que hacer mención, aunque no sean desarrollados, al *Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón* (BOA núm. 70, de 11 de abril), que dedica su Título II a la ordenación territorial de los recursos turísticos y al *Decreto 102/2013, de 11 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se crea y regula la Red de Bolsas de Viviendas para el Alquiler Social de Aragón* (BOA núm. 120, de 20 de junio). Por último, recientemente fue publicado el *Decreto Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de patrimonio de Aragón* (BOA núm. 255, de 31 de diciembre), que derogó la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, y en lo que al ámbito urbanístico se refiere no ha sufrido modificación alguna. Mantiene la regulación de los ‘convenios patrimoniales y urbanísticos’ (arts. 9 a 11) y también el tratamiento de la ‘Aportación a juntas de compensación’ (art. 50).

Así las cosas, cabe concluir que la legislación urbanística de Aragón ha experimentado un cambio importante, con implicaciones profundas tanto en planeamiento como en gestión urbanística y ha reducido el intervencionismo autonómico. Las reformas no han quedado ahí sino que está prevista una modificación de la legislación de ordenación del territorio y de la aprobación en un plazo de un año del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de urbanismo.

## II. JURISPRUDENCIA

En este punto me refiero a las sentencias que, tanto del Tribunal Constitucional como el Supremo han dictado sobre asuntos que afectan a la Comunidad Autónoma de Aragón y, por supuesto, algunas de las más relevantes del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

La *Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 94/2013, de 23 de abril, que conoce del recurso de inconstitucionalidad núm. 596/2004, interpuesto por el Gobierno de Aragón, en relación con diversos artículos de la Ley 33/2003, de patrimonio de las Administraciones Públicas*, publicada en el BOE núm. 123, de 23 de mayo, desestima el mismo por no ver tacha de inconstitucionalidad en ninguno de los preceptos cuestionados, los arts. 139, 189, 190 y 191 y la D. A. 19ª de la Ley 33/2003.

.....

su admisión en suelo urbano y en suelo no urbanizable especial. Admite la posibilidad de promotores privados. En lo que respecta al procedimiento, distingue entre la declaración de interés general y el procedimiento de aprobación de los planes y proyectos, atribuyendo toda la responsabilidad de la tramitación al Consejero competente en materia de ordenación del territorio. También incorpora una regulación sobre instrumentos de tutela del paisaje.

La C. A. consideró que invadían competencias exclusivas autonómicas en materia de urbanismo y vivienda, y que excedían de la competencia atribuida al Estado en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Pese a la desestimación, merece mencionar el contenido de los dos votos particulares emitidos a la sentencia por los magistrados Luis Ignacio Ortega Álvarez y Encarnación Roca Trías. Ambos ponen en entredicho la argumentación de la mayoría del Alto Tribunal en lo que a la defensa de constitucionalidad de los apdos. 5 y 6 del art. 191 de la Ley 33/2003.

El primer voto particular considera que el art. 191.5<sup>3</sup> plantea 3 problemas, cuales son que no se justifican las razones por las que se dictó al amparo del art. 149.1.18 CE, que se vulneran las competencias autonómicas en materia de urbanismo y que no se contesta de modo convincente a la alegación de vulneración del principio de autonomía local.

La STC considera que trasladar el deber de conservación de los inmuebles del Estado desafectados es una excepción a la regulación común del estatuto de la propiedad urbana, que se fundamenta en los efectos del incumplimiento del deber de calificación y asignación de uso a los bienes desafectados. En su lugar, el voto particular considera que esta previsión es un «medio para forzar el cambio en la calificación de los bienes, pero lo hace de tal forma que no resultan convincentes las razones por las que se explicaría este régimen privilegiado para los bienes patrimoniales del Estado». Continúa diciendo que la excepción, en el caso de los bienes patrimoniales del Estado, del deber de conservación de los bienes que pesa sobre todo propietario, ex art. 149.1.18 CE, es una excepción a la regulación común de ese estatuto de la propiedad urbana, que opera como regulación singular. Sin poner en duda que corresponde al Estado la desafectación de los bienes demaniales de los que es titular, añade que:

[...] la regulación de las eventuales consecuencias de incumplimientos del deber de calificación, y por extensión del de modificar el planeamiento que ese cambio de ca-

.....

3 Los apdos. 5 y 6 del art. 191, que regula el régimen urbanístico de los inmuebles desafectados, dicen textualmente:

«5. Transcurridos dos años desde que se hubiese notificado la desafectación, sin que el planeamiento urbanístico haya otorgado a los inmuebles desafectados la nueva calificación que corresponda de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo, el ayuntamiento correspondiente se responsabilizará de su custodia y mantenimiento.

6. En cualquier caso, si transcurriere el plazo establecido en la legislación urbanística aplicable para instar la expropiación por ministerio de la ley, sin que el planeamiento urbanístico hubiese otorgado una nueva calificación a los bienes desafectados, la Administración General del Estado o el organismo público advertirá a la Administración municipal de su propósito de comenzar el expediente de justiprecio, el cual se iniciará en la forma prevista en dicha legislación».

lificación frecuentemente implica, no pueden ser amparados por el art. 149.1.18 CE, ya que nada hay en ninguno de los dos títulos competenciales empleados por la Sentencia que permita entenderlo en tal sentido.

Sigue diciendo más adelante que:

[...] Una cosa es la competencia que el Estado tiene para decidir que ciertos bienes ya no son necesarios para un determinado uso público y otra bien distinta la calificación urbanística que el planificador considere que deban recibir esos terrenos ya desafectados. El precepto regula así las consecuencias del incumplimiento de un deber de calificación y asignación de uso de determinados inmuebles, lo que entra de lleno en la competencia autonómica sobre urbanismo.

En efecto, se está, siquiera indirectamente, imponiendo que la modificación del planeamiento haya de realizarse en un plazo determinado a fin de otorgar la nueva calificación a los inmuebles desafectados. Ha de advertirse al respecto que la calificación supone una notable incidencia en el planeamiento y en la ejecución urbanística, en cuanto que determina los posibles usos y la modificación o revisión del planeamiento».

Respecto del art. 191.6 de la Ley 33/2003 el voto particular también considera que vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo por cuanto la norma está directamente regulando un supuesto de inicio del expediente expropiatorio por razón de urbanismo al margen de lo que pueda disponer la legislación urbanística.

El segundo de los votos particulares reitera estos argumentos e incide en la vulneración del principio de autonomía local cuando dice:

La ley impugnada mantiene, en efecto, la competencia del planeamiento para modificar la calificación o destino de los bienes desafectados, pero la condiciona de tal manera que el mantenimiento por el planeamiento del destino que tenían asignado implica, de facto, el cambio de calificación y la obligación de su obtención a costa del Ayuntamiento y en contra de los intereses municipales que éste representa.

[...] se condiciona el destino que debe otorgarles el planeamiento, pues, o se les reconoce aprovechamiento lucrativo en el plazo que contempla el art. 191.6 o, en otro caso, el Ayuntamiento se verá obligado a obtenerlos a costa de delimitar unidades o sectores excedentarios a los que adscribirlos o en los que incluirlos para obtenerlos por cesión obligatoria, aunque ello no sea lo más idóneo para el diseño de la ciudad, y si no lo hace, se verá obligado a obtenerlos por expropiación, aunque no sean necesarios para el ejercicio de sus competencias municipales y no encajen en sus previsiones o prioridades de gasto.

*La Sentencia de 15 de febrero de 2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, resuelve el recurso de casación núm. 4178/2009, interpuesto contra la Sentencia del TSJ de Aragón, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una comunidad de regantes contra el acuerdo de aprobación definitiva de un PERI (Ref. EUDER 7709/2013).*

La Sentencia del TSJA estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por una comunidad de regantes contra el acuerdo de aprobación definitiva de un Plan Especial de Desarrollo de unos Sistemas Generales de Equipamiento Deportivo correspondientes al Centro Aragonés del Deporte en la ciudad de Zaragoza. Anuló el acuerdo de aprobación definitiva y el Plan Especial en cuanto a la modificación introducida en el texto definitivamente aprobado, que excluyó los terrenos de la comunidad de regantes (una acequia que atravesaba el ámbito) del cálculo de edificabilidad y, en consecuencia, de su obtención mediante expropiación.

Razona la sentencia de instancia que la modificación de la norma del Plan Especial se debió a las conversaciones entre el Gobierno de Aragón, beneficiario de la posible expropiación, y la Comunidad de Regantes, en la creencia errónea de que ésta no deseaba perder la titularidad de los terrenos.

El Ayuntamiento de Zaragoza alega que la mera posibilidad de expropiar no equivale a la obligación de hacerlo por parte de la Administración expropiante cuando no consta la utilidad pública o interés social de la concreta expropiación, puesto que el Plan Especial mantiene el uso y función actuales de la acequia y la implantación del equipamiento deportivo no requiere operaciones de redistribución de los terrenos, ni afecta, modifica o altera el trazado y configuración de la referida acequia.

La Sentencia del TS analiza la naturaleza de la expropiación por razones urbanísticas, que es facultativa, según se desprende del art. 34 de la Ley 6/1998. No obstante, la utilización de la expropiación para la ejecución del planeamiento debe aplicarse en los casos de bienes y derechos que merezcan ser expropiados, esto es, la expropiación urbanística exige, como mínimo, que la concreta actuación urbanística «justifique» la expropiación y así se explique en el documento aprobado. El ejercicio de la potestad expropiatoria, consistente en la privación coactiva de la propiedad, se encuentra limitado a los casos en los que los bienes y derechos que se pretenden expropiar sean indispensables para el fin de la expropiación.

En el presente caso, el Plan Especial mantiene el uso y estado actual de la acequia por lo que los terrenos por los que discurre no son necesarios para el cumplimiento de los fines que persigue el planeamiento. El TS concluye que el hecho de que la Administración autonómica se hubiera confundido inicialmente en la interpretación de la voluntad de la Comunidad de Regantes y mostrara su disponibilidad a volver a la redacción inicial que preveía la expropiación, no es suficiente para justificar la expropiación de los terrenos. Añade que, aun en el caso de que se hubiera mantenido la redacción inicial, los terrenos de la acequia únicamente podrían formar parte de la relación de bienes afectados por la expropiación, si hubieran resultado necesarios para atender las finalidades del Plan Especial.

La Sentencia, de 19 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, resuelve el recurso de casación núm. 1205/2010, interpuesto contra la Sentencia del TSJA estimó 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 en esta sentencia se cuestiona la clasificación de los suelos como no urbanizables cuando deberían haberse clasificado como urbanizables delimitados, en opinión de 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, habida cuenta 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, debe considerarse esta clasificación en la valoración de los terrenos a efectos de expropiación.

[...] 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 anteriormente 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 a 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, debe entenderse que debe valorarse el suelo, en atención a las solas circunstancias señaladas con anterioridad, conforme su clasificación urbanística de suelo no urbanizable genérico. Así, el presente recurso de casación para la unificación de doctrina debe ser estimado, con la consiguiente anulación de la Sentencia impugnada.

Para finalizar con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la *Sentencia, de 25 de septiembre de 2013, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, resuelve el recurso de casación núm. 4930/2010, interpuesto contra la Sentencia del TSJ de Aragón, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo de aprobación definitiva de la Revisión del PGOU de Huesca.* (Roj: STS 4719/2013).

El objeto del recurso contencioso-administrativo cuestionaba la clasificación de un suelo como urbano no consolidado, calificado como de *Sistema General, Equipamiento Público de Contingencia*, incluyéndolos en una Unidad de Ejecución o Área de Planeamiento Específico, y pretendía la anulación en estos aspectos y, complementariamente, el reconocimiento de la situación jurídica individualizada de clasificación de los suelos urbanos consolidados de uso residencial, con el mismo uso, tipología e intensidad que las parcelas edificables de su entorno. Subsidiariamente, solicitaba la clasificación como suelo urbano consolidado, aunque se calificaran como equipamiento y, en caso de calificarse como equipamiento, que su obtención mediante ocupación directa asignando los aprovechamientos subjetivos correspondientes a los propietarios en unidades de ejecución excedentarias, excluyéndolos del ámbito del área de intervención en que estaban incluidos.

La Sala de instancia estimó el recurso al entender que no estaba justificada la ordenación prevista para los terrenos litigiosos, en concreto, su clasificación como suelo urbano no consolidado y su calificación como sistemas generales en cuanto a su vinculación funcional ó adscripción a una unidad de ejecución.

El Gobierno de Aragón interpone recurso de casación porque entiende que la sentencia no motiva las razones de la invalidez del uso previsto de equipamiento de contingencia y porque reconoce como situación jurídica individualizada el uso residencial de los terrenos.

El TS reconoce que la controversia es sustancialmente idéntica a la planteada por otra promotora en el recurso de casación *núm. 4767/2010*, que dio lugar a la sentencia de 24 de septiembre de 2013. En ambas sentencias se concluye que, según se extrae del informe pericial, el suelo debió clasificarse como suelo urbano consolidado, y los terrenos objeto de litigio excluirse del área de intervención. Pero esta clasificación como suelo urbano consolidado no lleva aparejado el cambio de calificación de la parcela de equipamiento a uso residencial. El TS aclara que clasificación y calificación del suelo no operan de la misma forma.

En concreto, dice:

[...] La calificación urbanística, en la medida en que implica la asignación de usos, es una determinación urbanística perfectamente diferenciable de la clasificación del suelo, y, dentro del suelo urbano, de su categorización como consolidado o no, pues, además de responder a diferentes finalidades, suponen el ejercicio de potestades también netamente diferenciables, ya que la clasificación del suelo urbano tiene componente esencialmente reglado y depende de las circunstancias físicas o características de los terrenos y su entorno, mientras que la asignación de usos concretos tiene un carácter eminentemente discrecional en función del interés general y del modelo de ciudad querido por el planificador (como lo prueba el hecho de la propia Unidad de Ejecución, que cambia su uso hasta entonces implantado de industrial por el residencial).

Otra de las cuestiones recurridas es la calificación de la parcela como equipamiento de contingencia o polivalente, sin concretar su uso. Sobre este particular, el TS aclara en el fundamento sexto de la sentencia que es necesario concretar el uso dotacional, máxime cuando, en caso de suelo urbano consolidado, la expropiación forzosa constituye uno de los medios de obtención del suelo, de manera tal que la calificación actuaría como *causa expropiandi*. La sentencia manifiesta que:

[...] Esta Sala considera acertadas las objeciones que se contienen en ese Acuerdo, no considerando ajustada a derecho la asignación de usos a los equipamientos mediante la expresión «contingente» o «polivalente», siendo preciso fijar el uso dotacional específico al que se destinarán los terrenos en función de las necesidades existentes o previsibles y del modelo de ciudad diseñado, sin que suponga ningún obstáculo que en el futuro, si un equipamiento deviniera obsoleto por innecesario, la Administración urbanística pueda mutar su uso y destinarlo a otro uso distinto, como específicamente contempla el art. 75 de la Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo, para las modificaciones de planeamiento referidas sobre terrenos destinados a usos dotacionales [...]⁴.

El TS, recordando la Sentencia de 19 de octubre de 2011, reitera que «la necesidad de una justificación especialmente intensa en supuestos como el pre-

.....

4 Hay que aclarar a este respecto, que el art. 80 de la LUA 2009 facultaba al planificador para fijar el destino de equipamiento polivalente en el PGOU. Si bien es verdad que la modificación del art. 80 de la ley de urbanismo, en la versión dada por la Ley 4/2013, ya no menciona expresamente el término «polivalente», no es menos cierto que el art. 54, que regula los módulos de reserva de los planes parciales, cuando se refiere al sistema local de equipamientos dispone que «podrán respetarse los módulos de reserva de equipamientos estableciendo espacios multifuncionales como equipamiento polivalente o reserva dotacional y dejando su concreción para el momento de aprobarse el proyecto de urbanización o de edificación correspondiente [...]». Esta previsión se entiende aceptable en el planeamiento derivado, donde está prevista la gestión urbanística que equidistribuya los beneficios y las cargas, pero no sería admisible en el suelo urbano consolidado, a la luz de esta jurisprudencia.



sente (suelo urbano consolidado que se recalifica a dotacional a adquirir por expropiación por ser una Actuación Aislada), es una conclusión a la que se llega mediante una interpretación sistemática del conjunto del ordenamiento jurídico, singularmente de las normas procedimentales que regulan la adquisición de bienes por la Administración». Continúa diciendo el TS que, de lo dispuesto en el art. 116 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones y los arts. 118.3 y 120 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril la adquisición directa opera a modo de excepción; lo cual exige una mayor concreción de la *causa expropriandi* a fin de justificar la ausencia de arbitrariedad en la elección de la ubicación.

Por estas razones, desestima la petición de reconocimiento de situación jurídica individualizada; anula la calificación como equipamiento de contingencia prevista para la manzana sin confirmar la calificación de los suelos como residenciales, con el mismo uso, tipología e intensidad que las parcelas edificables de su entorno, porque es una potestad eminentemente *discrecional* «en la actividad discrecional resultan posibles varias soluciones, todas igualmente lícitas y justas (y por tanto indiferentes para el Derecho) entre las cuales hay que elegir con criterios extrajurídicos, existe un núcleo último de oportunidad en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial».

En lo relativo a la actividad del Tribunal Superior de Justicia de Aragón merecen mención las sentencias que a continuación destacamos. Hemos intentado incluir temas sobre planificación urbanística, reversión, módulos de reserva, proyectos supramunicipales, licencias de parcelación, etc.

Así, la *Sentencia núm. 192/2013, de 5 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, desestimó el recurso de apelación núm. 40/2008, interpuesto contra la sentencia del JCA núm. 3 de Zaragoza que, a su vez, desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación de una solicitud de reversión.* (Roj: STSJ AR 416/2013). La sentencia objeto de apelación desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la denegación de una solicitud de reversión de una finca expropiada por el extinto Instituto Nacional de Urbanización a favor del Ayuntamiento de Zaragoza, inventariada como propiedad municipal, en aplicación de los arts. 54 LEF y 40 de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones. La desestimación se fundó en que la ejecución de las obras en gran medida era una cuestión notoria (Polígono Industrial Malpica), pese a que no se haya ejecutado la zona verde que estaba proyectada en la finca objeto de litigio.

Los recurrentes consideran que la sentencia apelada aplica indebidamente la jurisprudencia interpretativa del art. 54 LEF. En contestación a este argumento, el TSJA recuerda que el TS ha señalado que la reversión de los terrenos expropiados se rige por el ordenamiento vigente en el momento de ejercitarse ese de-

recho; razón por la cual, tratándose de una expropiación urbanística cuya reversión se solicita el 17 de marzo de 2004, el régimen aplicable es el art. 40 de la Ley 6/1998, sin que eso excluya la aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa. En consecuencia, en aplicación del art. 54.3 LEF, en la versión dada por la disposición adicional 5ª de la LOE, y en defecto de notificación de la administración, el expropiado y sus causahabientes podrán ejercitar la reversión solamente en 3 casos<sup>5</sup>.

Este artículo no reconoce el derecho a la reversión si la afectación al fin que justificó la expropiación o a otro declarado de utilidad pública o interés social se ha prolongado durante diez años desde la terminación de la obra o el establecimiento del servicio. A este respecto, para determinar si se ha producido o no el cambio de destino o la inexecución determinante de la reversión no debe tenerse en cuenta únicamente una finca aislada, sino como manifiesta la jurisprudencia, «[...] contemplado en relación con la finalidad urbanística conjunta y dentro de las tareas de ejecución llevadas a cabo en el polígono o unidad de ejecución». Por esta razón desestima el recurso de apelación y condena en costas al recurrente.

*La Sentencia núm. 195/2013, de 22 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, desestimó el recurso contencioso administrativo núm. 433/2009, interpuesto contra la estimación parcial de un recurso de reposición al acuerdo plenario de aprobación definitiva del Plan Especial APR 19-02 Harineras del PGOU de Huesca. (Roj: STSJ AR 260/2013).*

El PERI recurrido, a fin de cumplir los estándares de plazas de estacionamiento así como las exigencias municipales y autonómicas, imponía «la ejecución de la construcción del aparcamiento público como un coste de urbanización del sistema en cuanto a lo necesario para permitir la terminación de la urbanización viaria; en dicho coste se contemplan las partidas de movimientos de tierras, cimentación, muros perimetrales y estructura (forjados, pilares y rampas de acceso). La parte restante hasta la puesta en funcionamiento del aparcamiento público correrá a cargo del concesionario encargado de la explotación del mismo». El recurso de reposición presentado se desestima por el Ayuntamiento fundado en que la necesidad de ejecución de la dotación local de aparcamiento en el subsuelo deriva de dos circunstancias, la alta edificabilidad y densidad del

.....

5 El art. 54.3 LEF vigente en la fecha de solicitud de la reversión decía:

«3. Cuando de acuerdo con lo establecido en los apartados anteriores de este artículo proceda la reversión, el plazo para que el dueño primitivo o sus causahabientes puedan solicitarla será el de tres meses, a contar desde la fecha en que la Administración hubiera notificado el exceso de expropiación, la desafectación del bien o derecho expropiados o su propósito de no ejecutar la obra o de no implantar el servicio.

ámbito y la escasa cuantía de superficie para aparcamiento en espacio público sobre rasante, razón por la cual debe quedar garantizada la construcción en condiciones de servir al uso previsto en el momento de la recepción de las obras de urbanización; precisando que cuestión distinta es la ejecución de las instalaciones complementarias, más ligadas al modo de explotación.

Interpuesto recurso contencioso administrativo contra estos acuerdos, el TSJA reconoce que la solución municipal adoptada tiene perfecto encaje en el art. 47.1.c) de la Ley Urbanística de Aragón y que, aunque el convenio urbanístico previo al planeamiento no contempló la construcción de aparcamiento subterráneo, no es menos cierto que la ordenación del ámbito agotaba la máxima edificabilidad permitida, dejando una superficie para aparcamiento en superficie muy reducida, considerando inadecuada la solución de los promotores. Esto no contradecía el convenio por cuanto éste previó unos costes de urbanización indicativos y el aumento de los mismos «por exigencias de la propia urbanización» no llevaba implícito que tuviera que asumirlos el Ayuntamiento.

El TSJA recuerda que la potestad de planeamiento se caracteriza por la facultad discrecional de la Administración, que otorga amplio margen de apreciación, al tiempo que considera que la propuesta municipal estaba suficientemente justificada, sin que pueda aducirse irracionalidad, arbitrariedad o desproporción en la medida, mucho menos alejada del interés público o general.

Añade el TSJA que la obligación de los propietarios de dotar a la urbanización de plazas de aparcamiento, debe entenderse, como no puede ser de otra manera, en disposición de ser utilizadas, por lo que deben incluirse en los costes de urbanización las obras e infraestructuras básicas necesarias para posibilitar el funcionamiento del aparcamiento, no solamente los viarios y la reserva del espacio para la construcción del aparcamiento, puesto que cuando el Ayuntamiento reciba las obras de urbanización, éstas deben comprender los viales, zonas verdes y las reservas de aparcamiento.

.....

En defecto de esta notificación, el derecho de reversión podrá ejercitarse por el expropiado y sus causahabientes en los casos y con las condiciones siguientes:

- a) Cuando se hubiera producido un exceso de expropiación o la desafectación del bien o derecho expropiados y no hubieran transcurrido veinte años desde la toma de posesión de aquéllos.
- b) Cuando hubieran transcurrido cinco años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados sin iniciarse la ejecución de la obra o la implantación del servicio.
- c) Cuando la ejecución de la obra o las actuaciones para el establecimiento del servicio estuvieran suspendidas más de dos años por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación sin que se produjera por parte de éstos ningún acto expreso para su reanudación».

La *Sentencia* núm. 416/2013, de 7 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, estimó el recurso de apelación núm. 10/2010, interpuesto contra la sentencia del JCA núm. 1 de Teruel y anuló la declaración de innecesariedad de licencia de parcelación de un terreno de Alcañiz (ROJ: STSJ AR 789/2013).

La sentencia de instancia inadmite, por extemporáneo, un recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Alcañiz para declarar lesivo para el interés público de orden urbanístico agrario una resolución de Alcaldía que declaró la innecesariedad de licencia de parcelación rústica de un terreno.

La Sentencia del TSJA entra a valorar el fondo del asunto y concluye estimando el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Alcañiz, revocando la sentencia y anulando la resolución de Alcaldía. Delimita la diferencia que existe entre una parcelación rústica y una parcelación urbanística, siendo la primera aquella que se ejecuta con finalidades estrictamente agrarias para el destino de los lotes resultantes al cultivo agrícola y, por esta razón, deben cumplir el requisito de unidad mínima de cultivo. Sin embargo, en el presente caso, aunque la solicitud lo fue para segregar un terreno rústico, lo cierto es que se trataba de una verdadera parcelación por motivos urbanísticos, cuya finalidad era la construcción de huertos familiares o masicos. No se acredita la condición de agricultor de los promotores y la sentencia aprecia que hay riesgo de constitución de una urbanización de segundas residencias. La sentencia concluye que «[...] una cuestión es que estas construcciones tradicionales puedan venir recogidas en la normativa urbanística, como tradición, y otra muy distinta es que se segregue y parcelé para construirlos, sin que el planeamiento urbanístico lo contemple». La segregación del suelo no urbanizable solo puede aprobarse para favorecer la explotación agraria, que no fue acreditada en el procedimiento como tampoco se acreditó que fueran profesionales de la agricultura los adquirentes de las parcelas resultantes. El TSJA reconoce que «[...] por mínimos que sean los servicios urbanísticos que este tipo de construcción precise, éste existirá con evidente riesgo de creación de núcleo urbano, bien sea de segunda residencia, que es precisamente lo que quiere evitar la ley».

Finalmente, la *Sentencia* núm. 316/2013, de 11 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA, desestimó el recurso contencioso administrativo núm. 556/2011, interpuesto contra un acuerdo del JPE de Teruel por el que se fija el justiprecio de unas fincas afectadas por la ejecución de las obras del Proyecto Supramunicipal del Aeródromo de Teruel (ROJ: STSJ AR 1074/2013).

Se impugnó una resolución del JPE de Teruel que fijaba el justiprecio de unas fincas afectadas por la expropiación para la ejecución de las obras del Proyecto Supramunicipal del Aeródromo-Aeropuerto de Teruel, alegando que el suelo debe clasificarse como suelo urbano no consolidado o urbanizable delimi-

tado, invocando la prevalencia y vinculación de estos proyectos a los instrumentos de planificación municipales. A este respecto, el fundamento de derecho cuarto de la sentencia entra a valorar la diferente doctrina dictada por el Tribunal Supremo y concluye que el solo hecho de la aprobación de un Proyecto Supramunicipal no determina por sí un cambio en la clasificación del suelo, cuestión ésta que corresponde al PGOU. Un suelo no urbanizable genérico o urbanizable no delimitado no se convierte directamente en delimitado o urbano, por la aprobación de un Proyecto Supramunicipal, sin perjuicio de que, a efectos de valoración, los suelos pudieran incrementar su valor.

El TSJA desciende en su argumentación y examina si los suelos expropiados deben valorarse como urbanizables programados, atendiendo a su condición de sistema generales aeroportuarios que crean ciudad. A tal efecto, analiza las diferentes sentencias que el TS ha dictado sobre asuntos similares en los que se cuestionaba la valoración de los terrenos expropiados para ampliar o crear *ex novo* aeropuertos y distinguiendo según las obras crearan o no ciudad, y se refiere expresamente a los casos de la ampliación del aeropuerto de Barajas, al aeropuerto de Castellón o al proyecto del Plan Director del Aeropuerto de Fuerteventura.

Respecto del aeródromo de Teruel el TSJA concluye que, como se desprende de los acuerdos recurridos, «[...] la construcción del Aeródromo/Aeropuerto tiene como finalidad promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón, afirmándose reiteradamente, en consonancia con la declaración de interés autonómica del proyecto, que el mismo persigue el desarrollo social y económico tanto ‘de la zona de Teruel, como de la propia Comunidad Autónoma y su entorno’ y de ‘la actividad económica de la provincia de Teruel en aras de garantizar el desarrollo económico y social, no sólo de la provincia de Teruel, sino también de la Comunidad Autónoma de Aragón’ [...]», lo cual determina la falta de prueba de que esta infraestructura haya sido prevista para crear ciudad, lo que lleva aparejada la valoración de los suelos como no urbanizables. En consecuencia, desestima el recurso contencioso-administrativo.