

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

M^a Josefa Aguado Orta

I. LEGISLACIÓN

La normativa sobre ordenación del territorio, urbanística y vivienda dictada por la Comunidad Autónoma de Aragón en el año 2015 continúa con el proceso de modificación y posterior refundición de la Ley 4/2009, de 22 de junio de ordenación del territorio de Aragón, iniciado con la Ley 8/2014. En materia de vivienda, las actuaciones más destacables se centran en paliar los efectos más desfavorables de la crisis económica en las personas con problemas de inclusión social. También se han dictado algunas leyes sectoriales que, incidentalmente, regulan aspectos urbanísticos.

En materia de *urbanismo y la ordenación del territorio*, destaca el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (BOA, 225, de 20 de noviembre).

En el *Anuario* de 2014 dimos cuenta de la Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (BOA, 214, de 31 de octubre). Este texto refundido deroga tanto la Ley 4/2009, de ordenación del territorio de Aragón, como su modificación por la Ley 8/2014, de 23 de octubre, y siguiendo la autorización de la DF 1^a de esta última que disponía un plazo máximo de un año para la refundición.

Como refleja la introducción, la tarea refundidora se ha centrado en la sistematización, aclaración y armonización de las disposiciones legislativas contenidas en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón; el Acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 8 de febrero de 2011 por el que se modifica el anexo de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón; la Ley 8/2011, de 20 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña; y la Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

Reconoce que en el momento de la publicación del Decreto Legislativo, el Gobierno de Aragón ha desarrollado y puesto en marcha algunos de los instrumentos y órganos previstos en la Ley 4/2009 y en la Ley 8/2014, tales como la aprobación del Reglamento del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón por Decreto 132/2010, de 6 de julio, la constitución de la Ponencia Técnica por acuerdo del Consejo de 2 de diciembre de 2010, la aprobación de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, mediante Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, la puesta en marcha del Instituto Geográfico de Aragón, heredero del Centro de Información Territorial de Aragón, la regulación de la información cartográfica mediante el Decreto 82/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón y la elaboración de Mapas de Paisaje que abarcan una superficie que supera la tercera parte del territorio aragonés.

Los instrumentos de información territorial han sido sensiblemente modificados.

A tal efecto, mención especial merece el **Decreto 81/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Reglamento del Instituto Geográfico de Aragón y el Sistema Cartográfico de Aragón** (BOA, 87, de 11 de mayo), porque, una vez cumplida su función, el Centro de Información Territorial de Aragón resulta insuficiente para hacer frente a los nuevos retos que supone el cumplimiento de las directivas europeas así como la necesidad de dotar de mayor transparencia al conjunto de las Administraciones públicas. Las innovaciones tecnológicas han obligado al Gobierno de Aragón a generar nuevas competencias y funciones que demandan la creación del Instituto Geográfico de Aragón, dando el paso hacia la gestión de la Información Geográfica (IG), en el sentido más amplio de su concepto (elaboración, catalogación, mantenimiento, registro y difusión) para adecuar la organización administrativa a las necesidades reales detectadas.

El Instituto Geográfico de Aragón se crea como un servicio de apoyo a todas las unidades administrativas del Gobierno de Aragón, al resto de administraciones públicas y a los ciudadanos, en todo lo relacionado con la información

y documentación geográfica sobre ordenación del territorio aragonés, que tiene como función la programación y elaboración de la cartografía básica y derivada de la Comunidad Autónoma, así como la coordinación de la cartografía temática, la teledetección, las bases de datos geográficos, la red de posicionamiento Global Navigation Satellite System (GNSS) y la información documental sobre ordenación del territorio aragonés.

También hay que mencionar el **Decreto 82/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Reglamento de la información geográfica de Aragón** (BOA, 87, de 11 de mayo), que tiene por objeto la ordenación de la información geográfica y de la actividad cartográfica de las Administraciones Públicas y sus organismos en Aragón, en lo que se refiere a su producción y a su difusión, desde los principios de coordinación y cooperación interadministrativa, mejorando la eficacia, transparencia y celeridad en su gestión.

Define el Sistema Cartográfico de Aragón como un conjunto de órganos, organismos y entidades de la Administración autonómica aragonesa con funciones de programación, planificación, coordinación, confección y normalización de la actividad cartográfica en Aragón. También forman parte del mismo los instrumentos que dan soporte técnico, científico y administrativo a las acciones derivadas de los órganos, organismos y entidades del Sistema Cartográfico de Aragón.

Está integrado por el Instituto Geográfico de Aragón, el Consejo de Cartografía de Aragón y la Comisión Técnica de Coordinación Cartográfica de Aragón.

Como instrumentos del Sistema Cartográfico de Aragón el decreto regula el Plan Cartográfico de Aragón, la Cartografía Oficial de Aragón, la Norma Cartográfica de Aragón, el Registro Cartográfico de Aragón, el Nomenclátor Geográfico de Aragón, la Cartoteca de Aragón, la Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón, el Catálogo de Datos Espaciales y el Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón.

Por último, en materia de ordenación del territorio, se publicó el **Decreto 274/2015, de 29 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Catálogo de Lugares de Interés Geológico de Aragón y se establece su régimen de protección** (BOA, 213, de 4 de noviembre), con el objeto de contribuir a la conservación del patrimonio geológico más emblemático de Aragón, mediante la definición y clasificación de los Lugares de Interés Geológico de Aragón, la creación y definición del contenido y procedimiento de actualización de su catálogo, el establecimiento de un régimen de protección aplicable a estos LIGs incluidos en el Catálogo mediante la incorporación de un régimen general de usos permitidos, autorizables y prohibidos. También regula medidas de fomento y gestión.

Son Lugares de Interés Geológico de Aragón las superficies con presencia de recursos geológicos de valor natural, científico, cultural, educativo o recreativo, ya sean formaciones rocosas, estructuras, acumulaciones sedimentarias, formas, paisajes, yacimientos paleontológicos o minerales, distinguiéndose cuatro clases:

1. Puntos de Interés Geológico, los que no son yacimientos paleontológicos y tienen una extensión igual o inferior a 50 ha, descritos en el anexo I.
2. Áreas de Interés Geológico, las que no son yacimientos paleontológicos con una superficie superior a 50 ha, descritos en el anexo II.
3. Yacimientos paleontológicos, protegidos al amparo de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, descritos en el anexo III.
4. Itinerarios, puntos de observación y otros espacios de reconocimiento geológico, de superficie variable que, en razón de su naturaleza, no son susceptibles de ser protegidas con la misma intensidad que las otras categorías, descritos en el anexo IV.

En función de las características de ciertos LIGs, el Departamento competente en materia de conservación de la naturaleza podrá tramitar el correspondiente procedimiento de declaración de espacio natural protegido, en aplicación de la legislación sobre espacios naturales protegidos de Aragón.

El régimen de protección genérico de los LIGs incluidos en los anexos I y II (esto es, Puntos de Interés Geológico y Áreas de Interés Geológico) será el previsto en el decreto, mientras que el de los LIGs incluidos en los anexos III y IV de carácter paleontológico será el previsto por la Ley 3/1999, de Patrimonio Cultural Aragonés, además, en este último caso, de lo previsto en la normativa sectorial aplicable. Prevalece el régimen jurídico de protección más específico en caso de que el LIG lo tuviera por su condición de Espacio Natural Protegido o de Bien de Interés Cultural.

El decreto establece la posibilidad de elaborar planes de gestión individualizados que determinen los usos compatibles en función de su naturaleza. Sólo para el supuesto de las Áreas de Interés Geológico, es obligatoria la elaboración de planes específicos de gestión en dos años, salvo que se encuentren dentro de un espacio natural protegido. Los instrumentos de planificación deberán incorporar la gestión específica de estos Lugares de Interés Geológico.

La inclusión de los LIGs en el catálogo que crea el decreto tiene, entre otros, los efectos de preservar los suelos de actividades susceptibles de provocar su cesión y degradación, y por esta razón «los terrenos no urbanizables incluidos en los mismos serán clasificados como suelo no urbanizable especial». Además, los Lugares de Interés Geológico, incluidos en los anexos I y II del Catálogo, se

considerarán áreas naturales singulares de Aragón en los términos previstos en la legislación medioambiental.

En los procedimientos sujetos a trámite de evaluación de impacto ambiental, el estudio de impacto ambiental deberá hacer mención expresa a la incidencia de las actividades y proyectos sobre los LIGs que pudieran resultar afectados.

En lo relativo al régimen de usos y actividades permitidas y autorizables, sólo están permitidos los usos que resulten compatibles con la conservación y mejora de la cubierta vegetal, de la fauna, de los suelos, del paisaje y de la calidad de las aguas; las actividades agropecuarias existentes y cualquier otro uso autorizado previamente, así como las visitas y actividades didácticas y científicas orientadas al conocimiento, divulgación, interpretación y apreciación de los valores naturales. Cualquier otro uso que no esté específicamente prohibido exige autorización previa del órgano ambiental (INAGA).

Son usos y actividades prohibidos todos aquellos incompatibles con las finalidades de protección del LIG que supongan un peligro actual o potencial, directo o indirecto para el Lugar o cualquiera de sus elementos o valores. Específicamente están prohibidas las actividades que directa o indirectamente puedan producir la alteración morfológica significativa del Lugar, los vertidos sólidos y líquidos de cualquier naturaleza que afecten de forma negativa, directa o indirectamente, a la calidad del aire, el suelo y las aguas superficiales o subterráneas, el otorgamiento de nuevos aprovechamientos mineros en el ámbito del LIG, las nuevas infraestructuras viarias, energéticas y de telecomunicaciones (excepto que el órgano ambiental autorice la ampliación o mejora de las existentes, siempre que se ubiquen por debajo de los 1500 metros de altitud o que sean infraestructuras soterradas) y la publicidad exterior, la colocación de carteles u otros elementos que alteren la percepción del paisaje de forma significativa, excepto las asociadas a viales y obras y las relacionadas con la interpretación del LIG.

El Decreto 14/2016, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (BOA, 21, de 2 de febrero), divide el Departamento en cinco direcciones generales:

- Dirección General de Ordenación del Territorio. De ella dependen los Servicios de Estrategias Territoriales, de Coordinación Territorial y el Instituto Geográfico de Aragón.
- Dirección General de Urbanismo, de la que dependen los Servicios de Planificación y Gestión Urbanística y de Información Urbanística y Nuevos Desarrollos.

- Dirección General de vivienda y Rehabilitación, compuesta por el Servicio de Régimen Jurídico y Económico de la Vivienda, el Servicio de Vivienda Social y el Servicio de Arquitectura y Rehabilitación.
- Dirección General de Movilidad e Infraestructuras, integrada por el Servicio de Planificación, Inversión y Concesiones de Carreteras, el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras de Gestión Directa, el Servicio de Gestión e Inspección de Transportes y el Servicio de Planificación e Infraestructuras del Transporte
- Dirección General de Turismo, integrada por el Servicio de ordenación y regulación de las actividades turísticas, el Servicio de gestión de infraestructuras turísticas y el Servicio de promoción, planificación y estudios turísticos.

Finalmente, la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA, 22, de 3 de febrero), incorpora modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, que se concretan en:

- La reforma de los arts. 57.2 y 60.1.a) justificada por la adecuación a la normativa ambiental del planeamiento urbanístico, al modificar también la Ley de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.
- La supresión del artículo 85.2.a) de la exigencia de informe previo del INAGA sobre si de la modificación del plan general pueden derivarse o no afecciones significativas sobre el medio ambiente en las modificaciones aisladas de los planes generales que afecten al suelo no urbanizable o al suelo urbanizable no delimitado.
- Eliminación de la excepción de no necesidad del trámite ambiental, en el caso de planes generales simplificados que no clasifiquen suelo urbanizable, siempre que el órgano ambiental competente hubiera emitido informe favorable antes de la aprobación inicial, con lo cual, hay que entender que, a partir de ahora, es necesario este trámite ambiental.

Merece mención especial la nueva Disposición Adicional 15ª, que regula la «delegación intersubjetiva de competencias en materia de disciplina urbanística» para los municipios con una población inferior a 5000 habitantes, a los que permite delegar la competencia en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El ejercicio de la competencia delegada corresponde al Director General competente en materia de urbanismo, y comprende las competencias de inspección urbanística, protección de la legalidad y sancionadoras en materia de urbanismo, respecto de los actos de transformación, construcción, edificación

o uso del suelo o del subsuelo sin título habilitante de naturaleza urbanística u orden de ejecución, o contra las condiciones señaladas en los mismos, estén en curso de ejecución o ya terminados, que resultaran incompatibles, total o parcialmente, con la ordenación urbanística vigente, y puedan tipificarse como infracción urbanística grave o muy grave. También se delegan los correspondientes procedimientos de ejecución y la competencia para la resolución de los recursos administrativos. Esta última se atribuye al Consejero competente en materia de urbanismo.

El acuerdo municipal de delegación de competencias, adoptado por el pleno de la corporación, es de obligada publicación en el BOP y su efectividad requiere aceptación del Gobierno de Aragón y publicación en el BOA.

La Ley de medidas fiscales y administrativas también modifica la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, en lo relativo a la evaluación ambiental estratégica y la evaluación ambiental simplificada de los instrumentos de planeamiento. Diferencia según los instrumentos de planeamiento se sometan a evaluación ambiental estratégica ordinaria o a evaluación ambiental estratégica simplificada.

Exigen *evaluación ambiental estratégica ordinaria*:

- a) El Plan General de Ordenación Urbana y el Plan General de Ordenación Urbana Simplificado, así como sus revisiones, totales o parciales.
- b) Las modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana así como del Plan General de Ordenación Urbana Simplificado que:
 - establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental sobre las siguientes materias: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, ocupación del dominio público marítimo terrestre, utilización del medio marino, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.
 - requieran una evaluación en aplicación de la normativa reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.
 - afecten a la ordenación estructural por alteración de la clasificación, categoría o regulación normativa del suelo no urbanizable o por alteración del uso global de una zona o sector de suelo urbanizable.
- c) Los planes especiales independientes que tengan por objeto el establecimiento y la coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones y telecomunicaciones, al equipamiento comunita-

rio, al abastecimiento y saneamiento de aguas y a las instalaciones y redes de suministro de energía, siempre que esas determinaciones no exijan una definición previa de un modelo territorial [art. 62.1.a) TRLUA] y los que tengan por objeto la protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación [art. 62.1.b) TRLUA].

También requiere evaluación ambiental estratégica ordinaria los planes especiales de desarrollo del PGOU que tengan por objeto el desarrollo de sistemas generales y la protección del medio ambiente, de la naturaleza y del paisaje [art. 64.1.a) y b) TRLUA].

d) Aquellos instrumentos de planeamiento urbanístico, que exigiendo evaluación ambiental estratégica simplificada, a decisión del órgano ambiental, de oficio o a solicitud del órgano responsable de la tramitación administrativa del plan, así se determine.

La *evaluación ambiental estratégica simplificada* está prevista para:

a) Las modificaciones del PGOU así como del Plan General de Ordenación Urbana Simplificado cuando:

- Afectando a la ordenación estructural, no se encuentren incluidas en los supuestos de la letra b) anterior.
- Afectando a la ordenación pormenorizada, posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos deban someterse a evaluación ambiental.
- Afectando a la ordenación pormenorizada del suelo no urbanizable o urbanizable, no se encuentren incluidas en los supuestos de la letra b) anterior.

b) Los instrumentos de planeamiento de desarrollo no incluidos en la letra c) anterior, cuando el planeamiento general al que desarrollan no haya sido sometido a evaluación ambiental estratégica.

c) Las modificaciones de instrumentos de planeamiento de desarrollo que alteren el uso del suelo o posibiliten la implantación de actividades o instalaciones cuyos proyectos han de someterse a evaluación de impacto ambiental.

Finalmente, *no sujeta a evaluación ambiental estratégica*, en atención a su objeto y alcance, de acuerdo con lo establecido en la legislación urbanística aragonesa:

a) Las modificaciones del Plan General de Ordenación Urbana y del Plan General de Ordenación Urbana Simplificado que afecten a la ordenación

pormenorizada del suelo urbano no incluidas en los supuestos del art. 12.3 de la ley de prevención y protección ambiental.

b) Los planes parciales y planes especiales que desarrollen determinaciones de instrumentos de planeamiento general que hayan sido sometidos a evaluación ambiental estratégica.

c) Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo recogidos en el art. 12.3.

d) Las delimitaciones de suelo urbano y estudios de detalle.

En materia de *vivienda* la normativa dictada más destacable viene referida fundamentalmente a paliar los problemas sociales que, con la crisis económica, ha generado la imposibilidad de afrontar el pago de los préstamos hipotecarios. También merece destacar el desarrollo del Plan aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el periodo 2014-2016 y el interés por la regulación de la vivienda turística.

La corrección de errores de la Ley 14/2014, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Aragón, que introdujo una nueva disposición transitoria undécima en la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida, sobre condiciones para la suspensión de la aplicación de la reserva de vivienda protegida en los instrumentos de planeamiento municipal (BOA, 43, de 4 de marzo de 2015) tiene más calado del que en principio parece desprenderse de una corrección de error. La redacción inicial disponía que «los planes urbanísticos municipales que establezcan la ordenación pormenorizada aprobados definitivamente después de la entrada en vigor de la presente disposición no estarán obligados a cumplir la reserva de vivienda protegida legalmente exigible, siempre que [...]». En la redacción corregida se elimina la expresión «que establezcan la ordenación pormenorizada»; y, en consecuencia, la exención de cumplir con la reserva de vivienda protegida afecta no sólo al planeamiento de desarrollo sino también al planeamiento general.

La Orden de 24 de abril de 2015, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, por la que se regulan los procedimientos de tramitación de las ayudas correspondientes al programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas, del Plan aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el periodo 2014-2016 (BOA, 81, de 30 de abril) distingue las actuaciones subvencionables siguientes:

a) Rehabilitación, entendida como la ejecución de obras o trabajos de mantenimiento e intervención en edificios y viviendas, instalaciones fijas, equi-

pamiento propio y elementos comunes, a fin de adecuarlos a la normativa vigente. Los edificios deben ser de uso predominante residencial y, en caso de rehabilitación integral sólo se subvenciona el número de viviendas pre-existente.

b) Urbanización y reurbanización, que incluye obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano tales como las realizadas en los espacios públicos, mejora de la accesibilidad de los mismos, mejora de la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad.

c) Renovación, que comprende las obras de demolición y edificación de viviendas de nueva construcción, con el fin de que el edificio resultante obtenga una calificación energética mínima B, y cumpla las exigencias del CTE. Solamente será subvencionable el mismo número de viviendas nuevas equivalente a las originales demolidas.

Igualmente será subvencionable el realojo y los equipos técnicos de gestión.

Pueden ser beneficiarios de las ayudas los que asuman la responsabilidad de la ejecución integral del ámbito de actuación, sean Administraciones Públicas, propietarios únicos de edificios de viviendas, comunidades de propietarios, agrupaciones de comunidades de propietarios o consorcios y entes asociativos de gestión.

La cuantía máxima de las ayudas se determinará atendiendo al coste subvencionable de la actuación, que incluirá, en su caso, los costes desglosados según los tipos de actuaciones subvencionables establecidos en el art. 4 y no podrá exceder de los porcentajes correspondientes a cada una de las administraciones determinados en el Acuerdo aprobado en Comisión Bilateral para el ámbito del ARRU delimitado.

Al Ministerio de Fomento le corresponde una cuantía máxima no superior al 35% del coste subvencionable, y se calculará multiplicando el número de viviendas por las ayudas unitarias, que en rehabilitación serán hasta 11.000€/ vivienda objeto de rehabilitación; en renovación-edificación serán hasta 30.000€/ vivienda construida en sustitución de otra previamente demolida; en reurbanización: Para las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano serán hasta 2000€/ vivienda objeto de rehabilitación y/o por cada vivienda construida en sustitución de otra previamente demolida. En materia de realojos, hasta 4000€ anuales/unidad de convivencia a realojar, durante el tiempo que duren las obras, y como máximo hasta el 31 de diciembre de 2017, para las actuaciones de realojo temporal. En materia de equipos técnicos de gestión, serán hasta 500€/ vivienda rehabilitada o construida en sustitución de otra demolida, para financiar el coste de los equipos y oficinas de planeamiento, información, gestión y acompañamiento social.

A la CA le corresponderán unas ayudas calculadas aplicando el porcentaje sobre el coste subvencionable definido en el Acuerdo que se apruebe en cada caso en Comisión Bilateral para cada tipo de actuación (rehabilitación, renovación, reurbanización, realojos y equipos técnicos de gestión).

Los Ayuntamientos aportarán las ayudas correspondientes al programa según lo establecido en los Acuerdos que se aprueben en Comisión Bilateral, conforme a la documentación y los compromisos incluidos en la Memoria-Programa que haya servido de base al Acuerdo. Presentarán las solicitudes y el resto de la documentación en los Registros del Gobierno de Aragón antes del 1 de septiembre de 2015 para las actuaciones que soliciten financiación en este ejercicio, y antes del 1 de abril de 2016 para las que soliciten financiación sólo en 2016.

Las actuaciones se concluirán, preferentemente, antes del 1 de octubre de 2016, si bien, de forma excepcional, la actuación financiada en su conjunto podrá concluirse, como máximo, antes del 31 de diciembre de 2017, cuando por circunstancias extraordinarias sobrevenidas no sea posible ejecutar las obras dentro del plazo concedido, debiendo solicitarse prórroga del dicho plazo, acreditando documentalmente las circunstancias.

La Orden establece el procedimiento de tramitación diferenciando según se trate de obras de rehabilitación y renovación, actuaciones de mejora y sostenibilidad medioambiental, urbanización y reurbanización y otras actuaciones.

Sin entrar a valorar la incidencia en el sector turístico, porque no es objeto de este informe, el **Decreto 80/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón** (BOA, 90, de 14 de mayo) también tiene incidencia en el urbanismo y la vivienda. Este decreto define las viviendas de uso turístico como «aquellos inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, viviendas unifamiliares aisladas u otras pertenecientes a complejos inmobiliarios privados que son cedidas de modo temporal por sus propietarios, directa o indirectamente, a terceros para su alojamiento turístico, amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, comercializadas o promocionadas en canales de oferta turística y con una finalidad lucrativa», que, además, deben cumplir con lo dispuesto en la normativa vigente en materia de habitabilidad y seguridad para su uso residencial como vivienda, así como permanecer en un adecuado estado de conservación de sus estructuras e instalaciones. El cumplimiento de la normativa sobre promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas será el correspondiente a los edificios de uso privado.

Previo al inicio de la actividad, modificación o reforma de una vivienda para su destino a uso turístico, debe presentarse en el departamento competente en materia de turismo del Gobierno de Aragón una declaración responsable en la

que, entre otros aspectos, acredite la compatibilidad del uso con el planeamiento urbanístico del municipio o, en su caso, la disposición de las autorizaciones municipales que fueren necesarias para el ejercicio de la actividad en el inmueble de que se trate.

De mayor calado resulta el **Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda** (BOA, 243, de 18 de diciembre), que justifica la urgente y extraordinaria necesidad en la contribución a la reducción de las consecuencias de la crisis económica en los aragoneses más vulnerables, siguiendo las actuaciones que, a este respecto, han dictado otras comunidades autónomas.

Distingue tres tipos de medidas:

a) Unas, relacionadas con prestaciones económicas del sistema de servicios sociales, tales como la inembargabilidad de las prestaciones económicas de carácter social, las ayudas de apoyo a la integración familiar, ayudas de urgencia, prórrogas del Ingreso Aragonés de Inserción o la preferencia en la tramitación de las prestaciones económicas de carácter social del sistema público de servicios sociales.

b) Otras son medidas en materia de pobreza energética, dirigidas a garantizar el acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad por parte de aquellas personas y unidades familiares en situación de riesgo de urgencia social, mientras dure esa situación.

c) Finalmente, las medidas en materia de vivienda, con el objeto de contrarrestar la situación de emergencia habitacional. Estas medidas son:

1. Garantía del derecho a la vivienda digna. Los poderes públicos tienen obligación de proveer de una alternativa habitacional a las personas que en situación de vulnerabilidad se vean privados de su vivienda, como consecuencia de un proceso de ejecución hipotecaria o desahucio por impago de la renta. Excepcionalmente, para evitar el desahucio de la vivienda habitual, la administración autonómica podrá hacerse cargo del pago de la renta arrendaticia.

2. En tanto no se garantice una alternativa habitacional, quedan en suspenso los lanzamientos en los procesos judiciales y extrajudiciales de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual de las personas en situación de vulnerabilidad.

3. Convenios de colaboración del Gobierno de Aragón con las entidades financieras y sus sociedades de gestión inmobiliaria, así como a la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria, SA, así

como las personas que operan en el sector inmobiliario para incrementar la oferta de alternativas habitacionales, a fin de dar adecuada respuesta a las necesidades de alojamiento. Los convenios de colaboración podrán incluir otras prestaciones, incluso de naturaleza económica o financiera, además de cesión del uso de viviendas desocupadas por parte de sus titulares.

4. La cesión de uso de viviendas desocupadas:

El Decreto-ley reconoce la obligación de las entidades financieras y sociedades inmobiliarias bajo su control de poner a disposición de la CA de Aragón las viviendas de su propiedad que provengan de un procedimiento de ejecución hipotecaria o de dación en pago de deudas con garantía hipotecaria, cuando el parque de viviendas resultantes de los convenios de colaboración y las viviendas públicas sean insuficientes para dar respuesta habitacional a las personas en situación de vulnerabilidad, siempre que esas viviendas se encuentren desocupadas en la forma que reglamentariamente se determine.

El titular de la vivienda está obligado a otorgar título suficiente de uso, preferentemente en arrendamiento, cuyas condiciones básicas, rentas aplicables y modelo de contrato, fijará el departamento competente en materia de vivienda.

Se prevén multas coercitivas a los titulares de viviendas, en caso de incumplimiento o demora. Los ingresos procedentes de las multas coercitivas tienen carácter finalista y se destinarán a actuaciones en materia de vivienda.

A los efectos de la cesión de uso, el decreto ley entiende por vivienda desocupada aquella que no se haya destinado a uso residencial durante 6 meses consecutivos en el curso de un año. La ocupación debe ser efectiva, sin que sea suficiente la existencia de un título jurídico que habilite para ello. El D-L establece los casos en los que se considera que existe causa justificada para la desocupación de una vivienda.

Se crea el Registro de Viviendas Desocupadas de Aragón con la finalidad de controlar y efectuar un seguimiento de las viviendas desocupadas, con la finalidad del ejercicio por parte de la Administración autonómica de las potestades y competencias en garantía del derecho a la vivienda en situaciones de vulnerabilidad.

Mientras el registro no esté operativo, las administraciones públicas pueden promover convenios con las entidades financieras y con el poder judicial a fin de recabar información sobre las viviendas desocupadas. Asimismo, las entidades financieras tienen la obligación de declarar a la administración cada 3 meses la titularidad de las viviendas desocupadas, cuyo incumplimiento se considera infracción leve sancionable de 1500 a 3000 euros por vivienda no declarada.

Está prevista igualmente la creación del Fondo Social de Vivienda de Aragón para la gestión de las políticas de vivienda social de los poderes públicos de Aragón, que abarca a todos los municipios de Aragón. Es único. Incluirá las viviendas de los entes públicos aragoneses, incluidos los entes locales, las viviendas cedidas a las administraciones públicas aragoneses por las entidades financieras, las personas con necesidad de vivienda de estas características. El FSV podrá incluir suelos dotacionales o de cualquier otra calificación compatible con la promoción de viviendas u otras formas de alojamiento.

Por último, en lo que a la vivienda se refiere, la **Orden de 19 de noviembre de 2015, del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se modifica la Orden de 25 de abril de 2012, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, por la que se crea el Foro de la Vivienda de Aragón (BOA, 238, de 11 de diciembre)**, altera la composición de este Foro para dar acceso a miembros de los representantes de la Plataforma Stop Desahucios y de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca. También se modifica la representación de la Administración de la CA de Aragón, en concreto, la de la Dirección General competente en materia de vivienda.

Por último, la **Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas**, introduce en su DT 3ª medidas temporales en materia de vivienda protegida, suspendiendo durante el 2016 la aplicación de los arts. 20.2, relativo a la inscripción en el registro de solicitantes de vivienda protegida de Aragón, y 23, sobre la obligación de inscripción para la adjudicación, de la **Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida**

Finalmente, hay que hacer mención a un grupo de *leyes sectoriales* que guardan relación con el urbanismo, bien porque regulan el régimen de autorizaciones o bien porque exigen determinados trámites e informes sectoriales en los procedimientos de elaboración de instrumentos de planeamiento.

La **Ley 4/2015, de 25 de marzo, de Comercio de Aragón (BOA, 68, de 10 de abril)** y en lo que al urbanismo interesa, dispone que las licencias para la apertura de los establecimientos comerciales serán concedidas por el Ayuntamiento con arreglo a la normativa vigente, entendiéndose que en determinados casos, los regulados por la **Ley 12/2012**, bastará la tramitación de la comunicación previa o la declaración responsable correspondiente.

Al mismo tiempo, prevé que la instalación de todo tipo de establecimientos comerciales no estará sujeta a licencia o autorización comercial autonómica, excepto en el caso de la instalación de las grandes superficies cuya competencia corresponde al departamento autonómico competente en materia de comercio.

La licencia comercial tiene como finalidad comprobar la ausencia de afeción al interés general de la actividad y su tramitación siempre es posterior a la concesión expresa de la licencia municipal urbanística y ambiental de actividades clasificadas, sin que pueda concederse aquella sin esta; sin perjuicio de que en tanto la licencia autonómica no se resuelva, no pueden ejecutarse obras ni ejercer actividad alguna al amparo de las licencias municipales obtenidas, que se consideran en suspenso.

También es exigible licencia comercial en el caso de cambio de la actividad principal de las grandes superficies comerciales, siempre que el cambio determine su sujeción al régimen de licencia comercial con arreglo a lo dispuesto en la ley. No es necesaria cuando la gran superficie ya autorizada aumente la superficie comercial menos del 20% en establecimientos colectivos y 10% en individuales, respecto de la licencia comercial inicial concedida.

Es obligación del Ayuntamiento donde se instale la gran superficie comercial comunicar al interesado la necesidad o no de la obtención de la licencia comercial, los plazos establecidos para la obtención de las licencias municipales, órgano competente para su resolución y sentido del silencio administrativo, una vez solicitadas las preceptivas licencias urbanísticas y medioambientales.

Una vez otorgadas las licencias municipales, el Ayuntamiento debe remitir al departamento autonómico competente en materia de comercio copia de la documentación precisa para la tramitación del procedimiento de concesión de la licencia comercial. Con la remisión el Ayuntamiento notificará dicha circunstancia al interesado. Si el Ayuntamiento no procede a la remisión de la documentación, el Departamento competente podrá incoar el procedimiento de concesión de la licencia comercial si juzga que tiene datos e informes suficientes para ello.

La licencia comercial no supondrá, en ningún caso, validación de exámenes técnicos o de comprobaciones de legalidad urbanística o medioambiental, así como de cualesquiera otras materias que deban efectuarse con motivo de la concesión de las previas licencias municipales. Tampoco puede revisar actuaciones previas propias de la competencia municipal.

Sólo puede denegarse la licencia comercial por razones imperiosas de interés general, tales como la protección del medio ambiente, la protección del entorno urbano o la protección del patrimonio histórico, artístico y cultural y siempre que, en estos casos, no puedan adoptarse medidas correctoras que preserven el interés general.

En lo relativo al planeamiento urbanístico, la ley prevé que el órgano competente para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos o de sus modifi-

caciones o revisiones, siempre que se definan por primera vez, o se modifiquen, suelos destinados a usos comerciales o zonas destinadas a equipamientos comerciales, solicite con carácter previo informe del titular del Departamento autonómico competente en materia de comercio, que se emitirá en el plazo de un mes, transcurrido el cual se entenderá favorable.

El contenido de este informe versará sobre la coherencia en la configuración del equipamiento comercial en atención al modelo de desarrollo del municipio, atendiendo a la incidencia del equipamiento comercial previsto en relación a los municipios del entorno, al hecho de si favorece o no el modelo de ciudad compacta, si el equipamiento comercial es armónico con los usos del espacio urbano y la incidencia de la nueva actividad comercial en el municipio y su área de influencia. El informe será desfavorable sólo en el caso de que el equipamiento comercial previsto en el planeamiento sea contrario a la normativa vigente en materia de comercio, siempre que se motiven las causas y se propongan medidas correctoras.

No será necesario solicitar licencia comercial autonómica si el planeamiento informado favorablemente por el departamento competente en materia de comercio tuviera un importante grado de detalle y fuera acompañado de documentación complementaria que indicara la actividad a desarrollar en los equipamientos comerciales. Para ello, esta excepción deberá incluirse en el informe favorable al planeamiento.

No puede denegarse la tramitación y aprobación de planes urbanísticos de iniciativa privada que contengan una previsión de suelos destinados a usos comerciales o zonas de equipamientos comerciales, sino que la aprobación deberá condicionarse a demostrar la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a valorar los efectos económicos posibles o reales de la actividad, o si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente. Esta prohibición no afectará a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general.

La Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón (BOA, 68, de 10 de abril) insta en el art. 33 al Gobierno de Aragón a llevar a cabo políticas efectivas que faciliten el acceso de las personas jóvenes a una vivienda digna en condiciones más favorables que las ofrecidas por el mercado libre, mediante la compra, alquiler, construcción o rehabilitación.

La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA, 68, de 10 de abril), que tiene por objeto regular e impulsar la transparencia de la actividad pública en Aragón y la participación ciudadana en las políticas que desarrolla el Gobierno de Aragón y

el impulso del gobierno abierto en el ámbito de la Comunidad Autónoma como forma de relación del Gobierno y de la Administración con los ciudadanos. Entre los sujetos obligados por la ley se encuentran las entidades que integran la Administración local aragonesa.

La ley distingue entre la transparencia en la actividad pública, la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

Se entiende por publicidad activa la información pública cuyo conocimiento garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas.

En lo que a la información sobre ordenación del territorio y medio ambiente se refiere, el art. 22 de la ley prevé que los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos serán objeto de difusión, garantizando una información mínima relativa a la estructura general de cada municipio, la clasificación y calificación del suelo, la ordenación prevista para el suelo, con el grado de detalle adecuado, las infraestructuras planteadas en cada localidad, la normativa urbanística, el estado de tramitación y desarrollo, incluyendo las fechas de aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento y gestión, así como los informes sectoriales emitidos por las Administraciones y organismos competentes y las modificaciones aprobadas con indicación de la fecha de publicación de las mismas.

En el ámbito de sus competencias, las Administraciones públicas aragonesas publicarán la información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión permita y mejore el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados y la información medioambiental que ha de hacerse pública de conformidad con la normativa vigente.

II. JURISPRUDENCIA

En este punto refiero una sentencia del Tribunal Supremo que analiza la competencia de los entes locales para desarrollar determinadas competencias mediante la aprobación de ordenanzas municipales. Las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón elegidas intentan ser variadas en los aspectos a tratar así se trate de convenios urbanísticos, limitación de usos en determinados suelos no urbanizables de especial protección, inscripción registral de actos de naturaleza urbanística, cambio de titularidad de licencias urbanísticas y limitación de derechos patrimoniales por entes públicos. Finalmente, se incluye una sen-

tencia de un Juzgado de lo Contencioso Administrativo sobre la aplicación de la Ley 12/2012.

La Sentencia de 22 de mayo de 2015, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, estimó el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia del TSJ de Aragón, de 27 de mayo de 2013, que estimó un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón contra el acuerdo plenario de aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal de Ecoeficiencia Energética y Utilización de Energías Renovables en los Edificios y sus Instalaciones.

La Ordenanza Municipal de Ecoeficiencia Energética y Utilización de Energías Renovables en los Edificios y sus Instalaciones fue recurrida en lo contencioso administrativo tanto por el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón como por la Federación de Empresas de la Construcción de Zaragoza. En ambos casos, se requería la nulidad de la ordenanza, si bien subsidiariamente el *petitum* se centraba en la nulidad de determinados artículos sobre condiciones técnicas de la edificación que, a juicio de los recurrentes, excedían respecto a la normativa básica vigente.

Los recurrentes entendían que la administración local carecía de competencia respecto de la materia regulada en la ordenanza, una materia cuya legislación correspondía al Estado y a la Comunidad Autónoma, al amparo de lo dispuesto en las disposiciones finales primera y segunda de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, así como en una sentencia del Tribunal Supremo que confirmó otra del TSJ de Navarra que anuló una ordenanza del Ayuntamiento de Pamplona sobre captación y aprovechamiento de energía solar térmica en edificios.

El Ayuntamiento de Zaragoza argumenta que el recurso contencioso-administrativo es genérico, sin analizar los distintos aspectos en los que era necesaria la referida habilitación legal, citando en su argumentación otra sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana que reconoció la competencia local, incluso en ausencia de norma estatal, siempre que no hubiera contradicción u oposición con la existente.

El TSJ de Aragón analizó las competencias de los Ayuntamientos para dictar normas, concluyó que no era un tema pacífico y, a tal efecto, analizó la STS de 24 de junio de 2008 y diversas de Tribunales Superiores de Justicia alegadas por las partes. En el fundamento quinto manifestó que ninguna de las sentencias estudiadas identifica una norma legal concreta habilitadora para el ejercicio de esas competencias por los ayuntamientos, aunque la STSJ de la Comunidad Valenciana afirma que tampoco están expresamente excluidas.

Razonaba el TSJA que es el CTE el marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y sus instalaciones, que puede completarse con las exigencias de otra normativa dictada por las Administraciones competentes, si bien el CTE no concreta cuáles sean las administraciones competentes para fijar otros valores, atendiendo a las características propias de la localización y ámbito territorial. Amparándose en la STS de 24 de junio de 2008 rechazó que el art. 25.2.f) LBRL autorizara a los municipios para ello porque esas competencias deben ejercerse «en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas».

Al no encontrar una norma, ni siquiera la Ley Urbanística de Aragón de 1999 ni la Ley de Urbanismo de Aragón de 2009, que previera una habilitación concreta sobre la materia específica regulada por la ordenanza municipal, estimó los recursos contencioso-administrativos y anuló la ordenanza sin entrar al análisis de cada uno de los artículos cuestionados.

El Ayuntamiento de Zaragoza interpuso contra esta sentencia recurso de casación entendiendo que la de instancia vulneraba los arts. 3.1 y 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local y los arts. 2.1, 25.2.d), 25.2.f) y 26.1 LBRL, puestos en relación con los arts. 137 y 140 CE. Además, el recurso observaba vulneración de los arts. 2 y 3.2.a) del TRLS 2008 y art. 3.2 de la LOE, en relación con el CTE. Todo ello porque el Ayuntamiento de Zaragoza considera que la ordenanza se dictó en el ejercicio de las competencias municipales propias de protección del medio ambiente, urbanismo o ambas conjuntamente.

El Tribunal Supremo reconoce que, en aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local, la jurisprudencia ha modificado su doctrina inicial. Si en un primer momento las competencias municipales se sustentaban en el principio de «vinculación positiva», esto es, que un municipio sólo tiene competencia normativa cuando la misma ha sido atribuida por una norma legal en un determinado ámbito material de la actuación administrativa, la jurisprudencia reciente se inclina por el «criterio de vinculación negativa», según el cual la competencia normativa de los entes locales no necesita de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial en el que se dicta la ordenanza, siempre que no esté excluida dicha competencia y no contravenga la legislación estatal o autonómica aplicable.

Así las cosas, el Tribunal Supremo acota las competencias municipales en materia de protección del medio ambiente y ordenación urbanística previstas en los apdos. f) y d) del art. 25.2 LBRL así como actividades complementarias de las propias de otras Administraciones a que faculta el art. 28 LBRL (educación, vivienda, etc.), siempre con respeto de la legislación estatal y autonómica.

Añade que la norma estatal faculta a los municipios para adoptar medidas de eficiencia energética, en aplicación del CTE, que establece las exigencias básicas sobre seguridad y habitabilidad [ex art. 3.1 LOE], exigencias que son mínimas en el caso de la contribución solar mínima de agua caliente sanitaria y contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica [art. 15 CTE] «sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyen a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial». En base a esta normativa el Tribunal Supremo concluye que otras administraciones competentes pueden establecer valores más estrictos a los del Código Técnico de la Edificación; y, por lo tanto, el Ayuntamiento de Zaragoza también tenía competencia normativa para aprobar la ordenanza impugnada atendiendo a la cláusula de subsidiariedad, la autonomía local y la concepción de la vinculación negativa en relación con el principio de legalidad de los entes locales.

De la doctrina emitida por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón hemos elegido diversas sentencias que abordan aspectos muy diferentes del urbanismo aragonés, a fin de tener una visión más completa.

A la vinculación de los convenios urbanísticos se refiere la **Sentencia núm. 47/2015 de 4 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS-JA, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Teruel, sobre obligatoriedad de las cláusulas de los convenios urbanísticos que no perjudiquen a terceros no firmantes (La Ley 7741/2015)**

El asunto tiene su comienzo en una solicitud de reclasificación de unos suelos no urbanizables a la clasificación de suelo urbano no consolidado, por su cercanía al suelo urbano y, como contrapartida, la empresa titular de las fincas objeto de reclasificación se compromete, además de ceder aquello que marca la ley para el desarrollo de los suelos urbanos no consolidados, a completar tales cesiones con la aportación de un solar de su propiedad para su incorporación al patrimonio municipal de suelo, que se materializa con la formalización de un convenio urbanístico.

El Plan General se modifica para dar cumplimiento al cambio de clasificación de los suelos, pero la entidad mercantil no está conforme con la entrega del solar, alegando que el Ayuntamiento no ha reclasificado las parcelas como suelo urbano consolidado.

En primera instancia, el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Teruel dispuso que la unidad de ejecución se había clasificado como suelo urbano no consolidado y que no había obligación de otra clasificación, al tiempo que recordaba que en vía administrativa no se cuestionó el convenio urbanís-

tico, sino únicamente las condiciones de edificabilidad. Esta primera sentencia consideró que el convenio previó el exceso de la cesión legal siempre que las cesiones legales pudieran materializarse dentro del ámbito objeto de reclasificación, aclarando que fue así como ocurrió en el presente caso, puesto que para materializar la cesión de espacios libres y equipamientos debería elevarse el número de plantas en número superior al permitido por el plan general. En consecuencia, solo cabía la materialización de la cesión previa modificación del PGOU.

Interpuesto recurso de apelación por la entidad promotora, la sentencia del TSJA analiza el alcance del convenio urbanístico y, en contra de lo que expresa la sentencia de instancia, considera que «la interpretación literal del convenio es clara y obliga a concluir que lo pactado es una relación bilateral según la cual el Ayuntamiento reclasifica y la entidad recurrente cede la finca. No hay en el convenio estipulación que permita pensar que sólo se va a ceder la finca si no se pueden materializar las cesiones obligatorias dentro del ámbito de la Unidad de Ejecución... Es más ni siquiera prevé que la cesión se haga en el momento de la aprobación del instrumento de gestión preciso, sino que la cláusula segunda dice que *firmará la escritura o convenio de gestión en el plazo de un mes contado desde la aprobación definitiva del Plan General*». El TSJA reconoce que esa fue la causa del convenio y que si no hubiera habido cesión no se hubiera aprobado el mismo. La Administración cumplió y no así el recurrente.

Añade el TSJA que, aun en el caso de aceptar la interpretación de la sentencia de instancia, esto es, que sólo cabe entregar la finca si no se materializan las cesiones legales en el ámbito de la UE, no hay prueba de ello en el proceso.

Respecto de la pretendida nulidad del convenio por imponer cesiones que exceden de las legales, el TSJA reconoce el principio de libertad de pactos, que solamente queda restringido cuando los acuerdos que se adopten sean contrarios a una norma imperativa, que no concurre en el supuesto de controversia, en el que no hay terceros no firmantes del convenio a los que su contenido más gravoso les vincule.

Por esta razón, el TSJA confirma la sentencia de instancia y mantiene el acuerdo municipal en todos sus extremos.

También resulta destacable la **Sentencia núm. 70/2015 de 12 de febrero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJA, desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 4 de Zaragoza, que confirmó la denegación de una licencia ambiental de actividad clasificada para vertedero de residuos inertes y no peligrosos en suelo no urbanizable de protección especial, en la que se abordan las limitaciones de uso de los suelos no urbanizables de especial protección.**

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo desestimó el recurso interpuesto y confirmó la denegación de la licencia ambiental por cuanto el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza vigente prohíbe, en suelo no urbanizable de especial protección del ecosistema natural, de protección del suelo estepario, cualquier uso que no esté vinculado a las explotaciones agrarias existentes, resultando el uso pretendido incompatible con los permitidos en esa clase de suelo.

El apelante, pese a la claridad de la sentencia, funda el recurso en que ni la LUA/2009 ni el artículo 6.3.14 PGOU incluyen una prohibición absoluta de implantar actividades que requieran la autorización del art. 32 LUA en suelo no urbanizable de protección especial; entiende, al mismo tiempo, que el uso pretendido es «asimilable a los servicios públicos».

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón centra el debate de la denegación de la licencia ambiental en dos cuestiones, que fueron las razones que motivaron la denegación de la licencia. La primera, la falta de autorización especial urbanística prevista en el art. 32 LUA/2009 y, la segunda, el uso previsto era incompatible con el plan general. La primera cuestión resultaría irrelevante si se llegara a la conclusión de que el uso de vertedero de residuos inertes y no peligrosos está permitido.

El TSJA, haciendo referencia a una previa sentencia de esa sala, aclara que «aun cuando el art. 6.3.14.4.a) Plan General no permita llegar a la conclusión que se pretende en la resolución administrativa impugnada, es claro que el uso pretendido es incompatible con el tipo de suelo en que se asienta o pretende asentarse, con fundamento en las Normas Urbanísticas del Plan General, [...] como tampoco se podía probar –ni se prueba– que, tratándose, en hipótesis, de un uso encuadrable en el grupo 3.g, la actividad de la entidad recurrente deba ubicarse en este tipo de suelos».

No cabe alegar ni desviación de poder ni tampoco vulneración del principio de igualdad, que no opera al margen del marco y límites propios de lo permitido por la ley y el ordenamiento jurídico. Así las cosas, confirma la actuación municipal.

La Sentencia 343/2015 de 12 de Junio, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Aragón, desestimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de La Almunia de Doña Godina contra una sentencia del JCA núm. 4 de Zaragoza, interpuesto contra la finalización del expediente de ocupación de unas fincas objeto de cesión (La Ley 76515/2015).

El JCA núm. 4 de Zaragoza estimó un recurso contencioso administrativo interpuesto contra una resolución municipal que finalizó el expediente de ocu-

pación de fincas objeto de cesión al Ayuntamiento, para su integración en el sistema viario público, fundada en que el art. 30 del RD 1093/1997, que aprueba las normas complementarias del reglamento para la ejecución de la LH sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística sólo es aplicable cuando la obligación de cesión de los bienes objeto de inscripción sea conforme a derecho. Consideró que el art. 30 está dirigido a posibilitar la inscripción de cesiones obligatorias que tengan su causa en procesos de urbanización o de la regularización de actuaciones urbanísticas ilegales, no así cuando se trata de suelo urbano consolidado.

El TSJA, recogiendo las manifestaciones de la sentencia de instancia, reconoce que el RD tiene como objetivo la habilitación de mecanismos de adecuación de la realidad urbanística de las fincas a la realidad registral, a fin de documentar adecuadamente el tracto sucesivo; pero en modo alguno puede servir como instrumento de regularización de situaciones de alegaldad urbanística o fuera de ordenación. Para poder utilizar el art. 30 RD es necesaria la tramitación de un instrumento de ordenación urbanística del que se derive una titularidad dominical que contradiga el título registral.

El TSJA manifiesta que «[...] para entender incumplido un determinado deber urbanístico de cesión obligatoria de los terrenos ahora pretendidos como propios por la Administración apelante, hace falta un previo proceso de transformación urbanística, con su correspondiente ordenación, donde hayan tenido que quedar determinadas las calificaciones urbanísticas, los usos, delimitadas las unidades de ejecución, y antes el aprovechamiento, la densidad edificatoria, la edificabilidad, de suerte que, [...], pueda concluirse a la vista de las determinaciones del Plan en la consolidación de la edificación por los particulares, en la patrimonialización de derechos urbanísticos, determinantes de la correspondiente contrapartida consistente en el debido cumplimiento de los deberes urbanísticos que, [...], hubiera debido corresponder, o estén aún pendientes de cumplir, los propietarios».

Reconoce que la clasificación y calificación de los suelos como urbano consolidado en el PGOU supone «el blindaje, la consagración urbanística» de que el estatuto de propiedad configurado hasta ese momento se ha consumado con la culminación del proceso urbanizador planificado previamente, presumiéndose cumplido porque el planificador lo ha convertido en solar, con el agotamiento de los derechos edificatorios. Esta clasificación del PGOU como suelo urbano consolidado supone una presunción de que han sido cumplidas todas las cargas que el proceso de transformación urbanística impone a los propietarios de suelo. Por esta razón desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento.

También resulta procedente traer a colación la **Sentencia 451/2015 de 17 de Julio**, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Aragón, que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA núm. 1 de Huesca, interpuesto contra el acuerdo de cambio de titularidad de una licencia de bar (La Ley 122769/2015), que analiza los artículos 16 y 18 de la ley 11/2005, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Aragón.

La sentencia de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo de cambio de titularidad de una licencia de bar, entendiendo que la licencia de actividad está vinculada al establecimiento y a la actividad que se autoriza y que no existe una vinculación personal con el solicitante de la misma, al amparo de lo dispuesto en los arts. 16 y 18 de la Ley 11/2005.

El recurso de apelación se funda en que el cambio de titularidad no contaba con la autorización del anterior titular.

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón desestimó el recurso de apelación porque entendió, y así se deduce de la normativa aplicable al caso, la Ley 11/2005, que las licencias de actividad no tienen naturaleza personal, sino real «de suerte que mal puede alegar ser titular de unas licencias, [...] cuando ningún derecho ostenta sobre el local». Continúa diciendo que, en el caso de transmisión de la licencia si «no ha sido comunicada a la Administración, la consecuencia no es la denegación de la misma, sino que la responsabilidad en el ejercicio de la actividad es compartida por adquirente y cedente», como ya establecía el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. La naturaleza real y la vinculación objetiva de la licencia a la actividad autorizada, ex art. 18 L. 11/2005, supone la exigencia de una nueva licencia en casos de cambio de actividad pero no cuando lo que se modifica es la titularidad del establecimiento.

La **Sentencia 639/2015, de 3 de diciembre**, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra una resolución del Director General de Infraestructura del Ministerio de Defensa, desestimatoria del recurso de reposición interpuesto contra la que denegó una autorización para la instalación de parque eólico (STSJ AR 1771/2015), resulta de interés porque estudia las limitaciones de los derechos patrimoniales por los entes públicos, en concreto, la limitación del derecho de propiedad por las servidumbres aeronáuticas.

La denegación de la autorización se fundó en el hecho de que la localización del parque eólico estaba afectada por las servidumbres aéreas de la Base Aérea de Zaragoza, supondría un riesgo para las operaciones aéreas y los aerogeneradores afectarían gravemente a las señales de los equipos de radar de la Base, al

amparo de la Ley 48/1960, de 21 julio 1960, sobre Navegación Aérea, y Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas.

El recurrente se limita a solicitar el reconocimiento del derecho a la autorización, por su carácter reglado, reiterando los argumentos expuestos en el recurso de reposición, que recibieron una amplia y adecuada respuesta en la resolución recurrida y que ni siquiera ha intentado desvirtuar en la demanda.

La prueba pericial a cargo de Ingeniero Superior de Telecomunicaciones, lejos de avalar la tesis de la recurrente, corrobora los informes emitidos en vía administrativa y, en definitiva, la conformidad a derecho de las resoluciones recurridas al denegar la autorización pretendida. Reconoce que el parque La Longuera se halla dentro de la zona de servidumbres aeronáuticas de la Base Aérea de Zaragoza, que ninguno de los otros parques eólicos próximos (utilizados como precedente administrativo) se encuentran dentro de la zona de servidumbre de la Base Aérea de Zaragoza. El informe pericial añade que «[...], no se puede determinar que haya un producto específico, tanto en radares como en aerogeneradores, que sean compatibles de forma idónea el uno con el otro. Por el contrario, existen técnicas que permiten mitigar los efectos de la convivencia de dichos sistemas, con mayor o menor efectividad» y reconoce que, en cuanto a si los aerogeneradores a implantar en el parque eólico afectarían al funcionamiento de los radares de la Base Aérea de Zaragoza, para ello «es necesario realizar un análisis pormenorizado de la ubicación y del funcionamiento de todos los sistemas implicados [...], se observa que para los radares PSR, SSR y PAR aparecen 3 los efectos descritos en la guía anteriormente mencionada, suponiendo afecciones considerables sobre el funcionamiento de los diferentes radares instalados en la Base Aérea de Zaragoza. Adicionalmente, el parque eólico de la Longatera se encuentra en la zona de aproximación de la pista 30L, comprometiendo la seguridad de las aeronaves que deban utilizar la pista en condiciones de baja visibilidad». Concluye que la instalación de los aerogeneradores en el parque eólico de la Longatera afectará al correcto funcionamiento de los radares de la Base Aérea de Zaragoza.

El TSJA reconoce que ante tal afectación resultaba procedente denegar la autorización aunque existieran técnicas para mitigar los efectos de la convivencia de radares y autogeneradores, y, en la argumentación remite a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 2012 que dice que «la exigibilidad de la seguridad del tráfico aéreo, y en concreto, en las inmediaciones de un aeropuerto o aeródromo ha de conceptuarse como máxima, por la gran trascendencia y gravísimos perjuicios que cualquier accidente aéreo genera por sí mismo, de donde se desprende, que la mera hipotética posibilidad de que una instalación pueda perturbar el correcto funcionamiento de su finalidad, determina que la autorización de dicha instalación jurídicamente únicamente sea admisible cuando exista una garantía al cien por cien de que su funcionamiento nun-

ca se verá perturbado, independientemente, de las condiciones meteorológicas, ambientales o de cualquier naturaleza pudieran incidir en el correcto funcionamiento del radar».

Desestima el recurso contencioso administrativo y condena en costas.

Finalmente, hay que hacer mención de la **Sentencia núm. 58/2015 de 8 de abril, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 5 de Zaragoza, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra un acuerdo municipal de requerimiento de clausura a una entidad mercantil de la actividad de velatorio por falta de licencia municipal para su ejercicio, y confirmó la legalidad de las actuaciones municipales.**

Lo interesante de ella es que es de las primeras que analizan la legislación de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, la Ley 12/2012 y la distinción entre comunicación previa, declaración responsable y licencia municipal.

El recurrente considera que la actividad de velatorio no está incluida en los supuestos del anexo VII de la Ley de 2006 de protección ambiental de Aragón, ni le es de aplicación porque no es una actividad clasificada y, además, los servicios de pompas fúnebres están recogidos en el anexo de la Ley 12/12, con lo que es suficiente la presentación de una comunicación previa, como así presentó, comunicando el inicio de la actividad.

La sentencia aclara que tanto las declaraciones responsables como las comunicaciones previas no tienen la capacidad de intimar a la administración para autorizar a priori algo, sino que su esencia es el ejercicio de una actividad sin necesidad de autorización previa. La única actuación municipal consistiría en una reacción a posteriori, en pleno ejercicio de la actividad, a través de las actividades de vigilancia y control que competen a la Administración.

La sentencia reconoce que la actividad de pompas fúnebres incluye diversos servicios que la recurrente no ha concretado y, sin embargo, la denuncia de Policía Local reconoce que se están ejerciendo actividades de tanatorio y velatorio. Por esta razón, la sentencia concluye que la actividad de tanatorio/velatorio está sujeta a previa licencia ambiental, recordando a estos efectos la Sentencia del TSJA de 12 de julio de 2013. Confirma la postura del Ayuntamiento de Zaragoza cuando defiende que la actividad de velatorio debe someterse a licencia ambiental de actividad clasificada porque se trata de una actividad molesta e insalubre por riesgo de enfermedades infectocontagiosas, vibraciones y ruido y que, por lo tanto, obró conforme a derecho cuando procedió a la clausura de la actividad por falta de licencia municipal.