

# Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

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

## I. LEGISLACIÓN

Como viene siendo habitual en los últimos tiempos, la labor normativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda resulta bastante escasa. El año 2016 no ha sido una excepción.

Desde el punto de vista cronológico, la primera norma a mencionar es 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)**, que estructuró 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.

Con posterioridad, se dictó 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), que introdujo modificaciones tanto en las leyes de urbanismo, de prevención y protección ambiental y de vivienda.

En lo relativo al **urbanismo**, la modificación del 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 concreta en los aspectos siguientes:

1. La modificación de los artículos 57.2 y 60.1.b), relativos al procedimiento de tramitación de los planes parciales de iniciativa municipal y de iniciativa no municipal, respectivamente, justificada por la adecuación de los trámites previos a la aprobación de estos instrumentos de planeamiento urbanístico a la normativa ambiental, que establece un régimen mucho más detallado que aquel que previó la redacción inicial del TRLUA.

2. Supresión de la letra a) del apartado 2 del artículo 85 TRLUA. Esta eliminación implica que ya no es necesario que, en el caso de tramitación de modificaciones aisladas de los planes generales que afecten al suelo no urbanizable o al suelo urbanizable no delimitado, se solicite informe previo al Instituto Aragonés de Gestión Ambiental para que se pronuncie exclusivamente sobre si de la modificación pueden derivarse o no afecciones significativas sobre el medio ambiente. Esta eliminación no supone que este instituto autonómico no informe sobre estas materias, porque la Ley de Prevención y Protección Ambiental regula de manera más detallada los supuestos concretos en los que es necesaria previa evaluación ambiental.

3. Supresión del apartado 7 del artículo 290 TRLUA. En el Título relativo al régimen urbanístico simplificado y, en concreto, en la regulación del Plan General simplificado se suprimió la excepción de no necesidad del trámite ambiental, en el caso de planes generales simplificados que no clasificaran suelo urbanizable, siempre que el órgano ambiental competente hubiera emitido informe favorable antes de la aprobación inicial, porque está prevista una regulación más detallada en la modificación introducida en la Ley de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

4. Incorporación de una nueva Disposición Adicional 15<sup>a</sup>. Esta D.A. 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 ejecutados en contra de 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 son delegables 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.

En materia de *prevención y protección ambiental*, la Ley 2/2016, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón también ha incorporado modificaciones en 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, diferenciando los instrumentos de planeamiento urbanístico según se sometan a evaluación ambiental estratégica ordinaria o a evaluación ambiental estratégica simplificada.

En concreto, 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 comunitario, 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 requieren 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 ins-

talaciones 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.

El documento de alcance del estudio ambiental estratégico, que mantiene el carácter de acto de trámite no cualificado. Es el documento de referencia para la elaboración del estudio ambiental estratégico, y a diferencia de la regulación anterior el promotor no puede continuar el procedimiento hasta que no se hubiese emitido y notificado el alcance de dicho estudio ambiental estratégico.

En materia de *vivienda*, además la suspensión durante el 2016 de la aplicación de los artículos 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, tal y como resultó de la Disposición Transitoria tercera de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la C. A. Aragón, el BOA, 237, de 12 de diciembre, publicó la **Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.**

Esta Ley es el resultado de la tramitación parlamentaria del 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, que estableció tres tipos de medidas, entre las cuales las relativas a vivienda tenían por objeto contrarrestar la situación de emergencia habitacional.

Sobre este particular, se recuerda que el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 4 de octubre de 2016, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4952/2016, promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 1, 9 y 12; las disposiciones transitorias segunda y tercera y la disposición adicional cuarta del referido Decreto-Ley 3/2015. La admisión a trámite del recurso supuso la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (19 de septiembre de 2016).

La Ley define un conjunto de mecanismos y medidas de carácter urgente para garantizar la efectividad de los derechos sociales en la CA de Aragón, con especial atención a las situaciones de emergencia social y a las personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad o de especial vulnerabilidad.

Se aplica a todo el sector público de la CA de Aragón, incluyendo las entidades locales aragonesas.

En cuanto a las medidas adoptadas por esta Ley 10/2016 en materia de vivienda, hay que destacar:

## 1. GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

Sobre este aspecto, la Ley obliga a los poderes públicos a proveer de una alternativa habitacional digna a las personas o unidades de convivencia de buena fe que en situación de vulnerabilidad se vean privados de su vivienda habitual, como consecuencia de un procedimiento de ejecución hipotecaria, de pago o dación en pago de deudas con garantía hipotecaria o desahucio por impago de la renta.

A estos efectos la Ley define las situaciones de vulnerabilidad y especial vulnerabilidad, así como la concurrencia de buena fe. En concreto, relaciona la situación de vulnerabilidad y especial vulnerabilidad con las personas en situación de riesgo de exclusión social, que sufran o que tengan algún miembro que sufra violencia de género o violencia familiar, que sean o que tengan algún miembro que sea víctima de terrorismo, y aquellas que así se califiquen en virtud de las especiales circunstancias socioeconómicas que les afecten. También se encuentran en una situación de vulnerabilidad y especial vulnerabilidad aquellos casos de emergencia social que determinen los servicios sociales.

La situación de vulnerabilidad o de especial vulnerabilidad debe acreditarse, a solicitud de la persona o unidad de convivencia interesada, mediante informe de la Administración competente en materia de servicios sociales; situaciones que se mantendrán vigentes mientras permanezcan las circunstancias que dieron lugar a su reconocimiento, sin perjuicio de su revisión periódica.

El requisito de buena fe se presume «salvo que, mediante informe de técnico competente, quede demostrado que se ha producido abuso de derecho del mismo, o se han efectuado acciones u omisiones que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se hayan realizado, sobrepasen los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño a un tercero siempre que sea persona física o que no sea una entidad jurídica». Igualmente, se presume la buena fe del deudor en caso de «situación de impago de las cuotas hipotecarias o de las rentas de alquiler, motivada por situaciones significativas económicas o familiares que originen una carencia sobrevenida de recursos económicos, posterior a la fecha de formalización del préstamo hipotecario o del contrato de arrendamiento, y que, por una alteración totalmente sobrevenida e imprevista de sus circunstancias, no puede cumplir los compromisos contraídos».

## 2. SUSPENSIÓN DE LOS LANZAMIENTOS EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD

De manera transitoria y en tanto no se ofrezca una alternativa habitacional digna por parte de la Administración, 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 o unidad de convivencia de buena fe que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad.

Asimismo, quedan suspendidos los lanzamientos en los procesos judiciales o extrajudiciales de desahucio por impago de alquiler cuando, encontrándose la persona o unidad de convivencia en el supuesto especial vulnerabilidad, el sujeto que ha iniciado el proceso de lanzamiento cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- a) Sea gran propietario de viviendas, esto es, personas físicas o jurídicas que sean propietarias de, al menos, 15 viviendas.
- b) Sea persona jurídica que hubiera adquirido esa vivienda después del 30 de abril de 2008 a causa de ejecución hipotecaria, acuerdo de compensación de deudas o de dación en pago o de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de restituir el préstamo hipotecario.

También se suspende el procedimiento de desahucio o lanzamiento mientras esté pendiente de resolución el informe sobre la situación de especial vulnerabilidad.

A estos supuestos de suspensión se añade el hecho de que las administraciones públicas aragonesas tampoco podrán ejercer acciones de desahucio con las viviendas de titularidad pública en los casos en que afecten a personas o unidades de convivencia de buena fe y se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.

La Ley prevé la comunicación con órganos judiciales en todos estos casos.

### **3. MEDIDAS PARA PROMOVER EL ARRENDAMIENTO Y CESIÓN DE VIVIENDAS POR PARTE DE SUS PROPIETARIOS**

Igualmente, la Ley prevé la implantación de determinadas medidas de intermediación entre el Gobierno de Aragón y otros agentes para favorecer la concertación de arrendamientos entre personas propietarias y personas o unidades de convivencia demandantes de vivienda.

También está prevista la formalización de convenios para la cesión por parte de los propietarios de viviendas para integrarlas en el Parque Público de Vivienda Social de Aragón. Este ofrecimiento tiene la contrapartida de dejar en suspenso el proceso de declaración de vivienda desocupada.

Para incentivar estos programas de arrendamiento de viviendas y de cesión de viviendas, el Gobierno de Aragón podrá concertar el aseguramiento de los riesgos inherentes a la ocupación habitacional de las viviendas, que garantice el cobro de la renta, los desperfectos causados, la responsabilidad civil, la asistencia del hogar y la defensa jurídica.

**4. CONVENIOS DE COLABORACIÓN DEL GOBIERNO DE ARAGÓN.** También prevé esta ley la formalización de convenios de colaboración entre el Gobierno de Aragón y las entidades financieras y sus sociedades de gestión inmobiliaria, así como con la SAREB y las personas que operan en el sector inmobiliario para incrementar la oferta de alternativas habitacionales, que tienen por objeto el incremento de la oferta de alternativas habitacionales dignas que permitan adecuada respuesta a las necesidades de alojamiento de personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad.

Su objeto puede ser la cesión de uso de viviendas desocupadas.

Estos convenios concretarán la modalidad o modalidades de gestión de las viviendas cedidas, así como otras prestaciones, incluso de naturaleza económica o financiera, dirigidas a incrementar la oferta de alternativas habitacionales dignas, o el acceso a las mismas, a cargo de las entidades privadas que los suscriban. Estas prestaciones quedarán sujetas, en su caso, a lo establecido en la normativa de contratación o de subvenciones del sector público.

### **5. CESIÓN Y USO DE VIVIENDAS DESOCUPADAS**

Cuando las medidas anteriores resulten insuficientes para dar adecuada respuesta a las necesidades de alojamiento de personas o unidades de convivencia en si-



tuación de vulnerabilidad, la Ley establece la obligación de las entidades financieras, sociedades inmobiliarias bajo su control, la SAREB y grandes propietarios de viviendas a poner a disposición de la CA de Aragón de las viviendas de su propiedad, sitas en territorio aragonés, que provengan de un procedimiento de ejecución hipotecaria, de pago o dación en pago de deudas con garantía hipotecaria.

A estos efectos, se entiende por vivienda desocupada la que no se haya destinado a uso residencial, bajo cualquier forma prevista en el ordenamiento jurídico, durante seis meses consecutivos en el curso de un año, teniendo en cuenta que la ocupación debe ser efectiva sin que sea suficiente la existencia de un título jurídico que habilite para ello.

Las causas que justifican la desocupación de una vivienda son varias: las deficientes condiciones de habitabilidad, la pendencia de resolución de litigios sobre la propiedad, la ocupación ilegal, la existencia de una carga legal que impida la ocupación, o que la vivienda tenga un destino legalmente previsto por el ordenamiento jurídico que pueda suponer su desocupación durante más de seis meses consecutivos al año (de temporada, uso turístico, las destinadas a trabajadores, y otras situaciones similares).

La carga de la prueba corresponde a la persona o entidad propietaria.

El órgano competente en materia de vivienda de la CA Aragón designará a una persona o una unidad de convivencia para ocupar las viviendas desocupadas puestas a su disposición. La persona o entidad titular de la vivienda está obligada a otorgar título suficiente para el uso, bajo la fórmula preferente de arrendamiento. Las condiciones básicas del arrendamiento, renta y modelo del contrato se determinarán por orden del departamento competente en materia de vivienda.

En caso de incumplimiento o demora del cumplimiento de las obligaciones de cesión y uso de las viviendas, el titular del departamento competente en materia de vivienda impondrá multas coercitivas, salvo causas debidamente justificadas, cuya cuantía se fijará sobre el valor catastral de la vivienda desde el 1% al 25% del valor catastral del año en curso, en función del tiempo de demora. Los ingresos procedentes de las multas coercitivas tienen carácter finalista y serán destinados a actuaciones en materia de vivienda.

## 6. CREACIÓN DEL REGISTRO DE VIVIENDAS DESOCUPADAS DE ARAGÓN

La creación de este registro tiene como finalidad el control y seguimiento de las viviendas desocupadas, con objeto de que la Administración autonómica puede ejercer sus potestades y competencias para la garantía del derecho a la vivienda en situaciones de vulnerabilidad o especial vulnerabilidad.

Se inscribirán en él las viviendas que, situadas en territorio de Aragón, estén legalmente desocupadas, corresponda su titularidad a las entidades financieras, a las sociedades inmobiliarias bajo su control, a la SAREB, o a los grandes propietarios de viviendas y que provengan de un proceso de ejecución hipotecaria, o de pagos o daciones en pago de deudas con garantía hipotecaria en el caso de que su titularidad corresponda a esas entidades financieras.

Los propietarios de las viviendas están obligados a comunicar al Registro de Viviendas Desocupadas la ocupación de las viviendas sujetas al régimen de inscripción establecido en esta ley.

No causa baja en los asientos del registro la ocupación de una vivienda inscrita bajo un régimen de tenencia que no sea el de propiedad.

Mientras el registro de viviendas desocupadas no esté operativo las entidades financieras tienen la obligación de declarar la titularidad de las viviendas desocupadas a la Administración cada 3 meses. El incumplimiento se considera infracción leve sancionable de 1500 a 3000 euros por vivienda no declarada.

## 7. CREACIÓN DE UN PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDA SOCIAL DE ARAGÓN

Otro de los objetivos de la ley es la creación del Parque Público de Vivienda Social de Aragón, como instrumento para la gestión de las políticas de vivienda social de los poderes públicos de Aragón, que abarca todos los municipios de la CA y tiene carácter único. En este parque público de viviendas se incluirán:

- a) Las viviendas de las entidades del sector público aragonés, incluido el sector público local.
- b) Las viviendas cedidas a cualquier Administración Pública aragonesa por las entidades financieras, las sociedades inmobiliarias bajo su control, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, SA, las personas o entidades que operan en el sector inmobiliario, o por otras personas físicas o jurídicas, afectadas a este fin.
- c) A las personas o unidades de convivencia con necesidad de vivienda de estas características.

El parque también podrá incluir suelos dotacionales o con cualquier otra calificación compatible con la promoción de viviendas u otras formas de alojamiento acordes con su finalidad., viviendas que, una vez construidas, se integrarán en el Parque.

En lo relativo a la legislación sectorial en materia de *espectáculos públicos y actividades recreativas*, el artículo 2 de la Ley 5/2016, de 2 de junio, de modifi-

cación de las Leyes 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, y 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la CA de Aragón, modificó el art. 32 de la Ley 11/2005 en lo relativo a la protección del menor.

En concreto, la nueva redacción del artículo 32 Ley 11/2005 mantiene la prohibición de los menores de entrar y permanecer en salas de fiestas, discotecas, salas de baile y pubs, si bien exceptúa de esta limitación dos supuestos:

- a) Las salas con autorización de sesiones para menores de edad, o salas de juventud, en las que se permite la entrada y permanencia de mayores de catorce años y menores de dieciocho, conforme a los requisitos establecidos reglamentariamente.
- b) Los menores, acompañados de sus padres o de quienes les sustituyan en el ejercicio de las funciones propias de la patria potestad o autoridad familiar, y los mayores de dieciséis años. En ambos casos, exclusivamente durante las actuaciones en directo de un espectáculo público, siempre que se encuentren debida y visiblemente identificados, al objeto de garantizar la prohibición de adquisición y consumo de bebidas alcohólicas, tabaco u otras drogas. Tienen la obligación de abandonar el establecimiento al finalizar la actuación en directo.

## II. JURISPRUDENCIA

Examinada la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo referida a asuntos acaecidos en la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de urbanismo hay que reseñar dos sentencias. La primera analiza la necesidad de evaluación ambiental estratégica en la tramitación de los planes generales y la segunda trata de la anulación de modificaciones de planeamiento con la única finalidad de eludir la ejecución de sentencias.

Así, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2016** (*La Ley* 14334/2016), desestimó el recurso de casación interpuesto por el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Montanuy contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón por la que se anuló la aprobación definitiva del Plan General del referido municipio oscense, previa la estimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por una asociación de vecinos al entender que en la tramitación del instrumento de planeamiento se había incurrido en irregularidad procedimental por la omisión de la evaluación ambiental estratégica, que tiene carácter esencial.

El Tribunal Supremo incluye en la sentencia la doctrina jurisprudencial que ha interpretado conjuntamente lo dispuesto en el art. 7 de la Ley 9/2006 sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas de medio ambiente, que transpuso la Directiva 2001/42/CE, y en su Disposición Transitoria Primera, apartado 2. Atendiendo a los intereses públicos vinculados a la aprobación de cualquier Plan, el TS entiende que ni el retraso que conlleva en su aprobación la sustanciación del procedimiento de EAE o la sujeción de los planes o proyectos de ejecución posterior a evaluación, ni el hecho de que el procedimiento de aprobación del Plan haya respetado los principios de transparencia y participación pública, son justificación para eludir el trámite de evaluación ambiental estratégica, exigido por los arts. 7 y 9 de la Ley 9/2009.

En este sentido confirma el criterio utilizado por el TSJA para anular el PGOU en cuestión porque entendió que el INAGA no debió declarar la inviabilidad de la declaración por lo avanzado de la tramitación del planeamiento, al decir que «era inviable someter dicho Plan al procedimiento de evaluación ambiental *dado el avanzado estado de tramitación del mismo*, decisión que, [...], no puede considerarse motivada, a lo que añade, para evidenciar aún más la improcedencia de tal declaración de inviabilidad, que ni tan siquiera se había procedido a la aprobación provisional de dicho Plan cuando se declaró aquella». Con esta argumentación, el TS concluye que se produjo una completa falta de justificación de esa decisión de la Administración ambiental.

También considera el TS, al igual que el TSJA, que es de plena aplicación al caso la D. T. Primera, apartado 2 de la Ley 9/2006 y que su aplicación no sólo no vulnera el principio de seguridad jurídica sino que lo cumplimenta, al evitar dejar vacíos de contenido los preceptos que establecen la necesidad de someter a evaluación ambiental un PGOU que, aun iniciados los trámites de su elaboración antes del 21 de julio de 2004, la aprobación definitiva se produjo después del 21 de julio de 2006, como fue el caso. A estos efectos, el TS dice que «[...] la causa determinante de la nulidad radical del Plan General es, [...], que la Administración ambiental no ha motivado ni justificado la inviabilidad de someter el Plan General a evaluación ambiental aunque el primer acto preparatorio formal del mismo fuese anterior al 21 de junio de 2004 dado que su aprobación definitiva tuvo lugar con posterioridad al 21 de julio de 2006, razón por la que es plenamente aplicable lo establecido en la Disposición Transitoria Primera.2 de la Ley 9/2006, de 28 de abril»; razón por la cual confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y confirma la nulidad del Plan General.

**La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 5, de 5 de octubre de 2016, estima el recurso de casación núm. 2948/2015 interpuesto contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de**

lo Contencioso-Administrativo del TSJA de 30 de junio de 2015. Esta sentencia casa y anula la sentencia de instancia, estima el recurso contencioso-administrativo y declara radicalmente nulo el acuerdo de aprobación definitiva de la Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipales del municipio de Novallas. (Roj: STS 4481/2016)

En origen se recurre la modificación de las normas subsidiarias de planeamiento porque la recurrente entiende que es un acto contrario a la sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo núm. 5 de Zaragoza, de 15 de abril de 2010, que anuló las licencias concedidas a una empresa funeraria, concesionaria del servicio de tanatorio, porque no existía una previsión específica en las NN. SS. sobre la actividad de tanatorio, y aun admitiendo que tal actividad fuera un uso compatible con el de «equipamientos de servicios», era necesaria la previa obtención de la licencia ambiental de actividades clasificadas, sin que se hubiera seguido el procedimiento previsto en los artículos 60 y siguientes de la Ley Aragonesa de Protección Ambiental.

Pese a la anulación de las licencias, la actividad de tanatorio sigue ejerciéndose y el municipio inicia el trámite de modificación de las normas subsidiarias para dar encaje al uso de tanatorio. Sobre este particular, la sentencia del TSJA aclara que «Y de lo expuesto con anterioridad se deduce que la modificación puntual ahora examinada, aprobada por la Administración demandada en el ejercicio *ius variandi* que le compete en la ordenación del suelo y que en principio, como resulta de lo expuesto, ha de considerarse justificada desde la perspectiva del interés general o público, obedece a un interés general de concretar, ampliar y especificar de forma más determinada los usos permitidos y compatibles en el suelo urbano, atendiendo a las actuaciones que se están desarrollando y se proponen desarrollar en el municipio de Novallas, tanto por la Administración pública como por la promoción privada, y no la finalidad primordial de eludir el cumplimiento de la sentencia, ahora firme, que anuló las licencias, anteriormente referidas, por las razones expuestas».

El TS reconoce el hecho de que, devenida firme la sentencia que anuló las licencias e iniciado un procedimiento de legalización, luego archivado, el Ayuntamiento inició un procedimiento de modificación de las normas subsidiarias al poco tiempo de tener conocimiento de la sentencia. Igualmente, se refiere, como ya lo hiciera la sentencia del TSJA, al contenido de esta modificación del instrumento de planeamiento, tal y como resulta de la memoria justificativa de la modificación puntual impugnada: «Dadas las distintas actuaciones que se están desarrollando y se proponen desarrollar en el municipio de Novallas, tanto por la Administración pública como por la promoción privada. Se estima necesaria una concreción, ampliación y especificación más determina-

da de los usos permitidos y compatibles en el suelo urbano. En estos momentos se están llevando a cabo los trabajos necesarios para el desarrollo de las siguientes actividades y usos: Desarrollo de nuevo suelo industrial. Posibilidad de instalación de centro comercial e industrias complementarias. Desarrollo de instalaciones industriales. Servicio de lavandería. Desarrollo de instalaciones de nuevas escuelas. Desarrollo de instalaciones sanitarias. Desarrollo de instalaciones comerciales. Desarrollo de instalaciones de restauración y servicio. Algunos de estos usos no están concretados en las ordenanzas actuales. Con la presente modificación se pretende incluir dichos usos dentro de los distintos tipos de suelo urbano. Se modifican 2 partes de las ordenanzas. Por un lado el artículo de normas generales sobre usos. Por otro lado los artículos de limitaciones de usos en las distintas zonificaciones de suelo urbano. Los usos modificados y especificados son propios y compatibles con las zonificaciones. Algunos de estos usos no estaban concretados en las ordenanzas actuales. Con la presente modificación se pretende incluir dichos usos dentro de los distintos tipos de suelo urbano».

En el fundamento jurídico tercero de la sentencia del TS, después de analizar la memoria justificativa de la modificación puntual, concluye que no existe constancia de ninguna de esas actividades «salvo (según admite el propio Ayuntamiento recurrido) la construcción de un colegio público, una lavandería en funcionamiento y un gimnasio municipal, para lo que se está rehabilitando el edificio de una antigua escuela».

A ello añade la paradoja de que al TSJA no le parezca irracional que «los usos sanitarios, entre los que se prevén las clínicas veterinarias, los velatorios y tanatorios, se localicen precisamente en la zona del casco histórico donde se habían concedido las licencias municipales (para la construcción y actividad del tanatorio) jurisdiccionalmente anuladas por sentencia firme, sin advertir que ella misma, al enjuiciar la aprobación del Reglamento regulador de los Servicios Funerarios aprobado por el Ayuntamiento, declaró que «de la ubicación del tanatorio en el casco histórico, que se aduce subsidiariamente en la demanda, basta con poner de manifiesto que la modificación, en efecto, desvincula el tanatorio del cementerio, posibilitando su instalación fuera de su recinto, pero no que tenga que ser en el casco histórico, pudiendo establecerse en cualquier otra zona, mas en uno y otro caso, claro está, siempre que lo permita el planeamiento urbanístico en vigor y conforme a la normativa que sea de aplicación», a pesar de que el tanatorio en cuestión, como ella misma reconoce en ese mismo fundamento jurídico de la sentencia recurrida, ya estaba construido y en funcionamiento al amparo de las licencias anuladas».

El TS no considera razonable la amplia justificación de la concreción de usos expuesta en la memoria justificativa de la modificación de las Normas Subsidiarias de un pequeño municipio, cuando lo realizado a su amparo ha sido un colegio público, una lavandería y la rehabilitación de una antigua escuela para gimnasio. Concluye que «contrariamente al parecer de la Sala de instancia, consideramos que la justificación ofrecida es completamente insincera y la finalidad, al aprobar definitivamente esa Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Novallas (Zaragoza), no ha sido otra que la de eludir las consecuencias derivadas de la sentencia firme que anuló las licencias de construcción y de apertura de un velatorio, concedidas por resoluciones del Ayuntamiento de Novallas de fechas 3 de octubre de 2008, 3 de abril y 3 julio de 2009, ordenando además el cese de la actividad y la clausura del establecimiento, dictada, con fecha 15 de abril de 2010, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 5 de Zaragoza en el procedimiento ordinario 276 de 2009, y, por consiguiente, la Sala de instancia, al considerar ajustada a derecho dicha Modificación Puntual, ha infringido los preceptos y jurisprudencia invocados al articular este segundo motivo de casación, que por ello debe prosperar».

En lo que se refiere a la labor jurisprudencial del Tribunal Superior de Justicia de Aragón a lo largo de 2016, destacan sentencias sobre asuntos dispares pero de trascendencia práctica para el aplicador del derecho.

En materia de licencias urbanísticas se incluyen sentencias que analizan el principio de concesión dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero o aquellas que se refieren al régimen aplicable a las zonas de borde en los municipios de régimen urbanístico simplificado.

También destaca una sentencia que analiza la legalidad de la ordenanza sobre antenas de telefonía móvil de Huesca, interesante porque establece, en la misma línea que los pronunciamientos del Tribunal Supremo, los límites en los que puede moverse la labor normativa del municipio en esta materia, si bien es verdad que la nueva Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones, ha reducido sensiblemente los requisitos formales para la implantación de antenas de telefonía móvil, con el fin de eliminar obstáculos que supongan una ralentización del sector.

Otros temas destacables en las sentencias que a continuación se analizan son la aplicación de los procedimientos de revisión de oficio de licencias urbanísticas, que también incide en el examen del ejercicio de la acción pública en caso de licencias de actividad, el concepto de riesgo de formación de núcleo de población, la distinción entre obras de urbanización y obras de conservación, la distinción entre cargas de urbanización y diferencias de adjudicación, o la discrecionalidad técnica de la administración a la hora de proceder a la cataloga-

ción de determinados bienes así como a la hora de elegir la categoría dentro de las legales vigentes en la que se cataloga un bien.

**La Sentencia 17/2016, de 19 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1ª, del TSJA (Roj: STSJ AR 144/2016) desestima el recurso de apelación núm. 430/2012, interpuesto por el Ayuntamiento de Jaca contra la denegación de una licencia de obras y ambiental de actividad clasificada para servicios funerarios y apertura de tanatorio.**

El asunto trae causa de una permuta de un terreno no urbanizable de 5000 m<sup>2</sup> por una parcela municipal de 1000 m<sup>2</sup> para la construcción de almacén. Con la permuta se desafectó la parcela municipal, calificándose como bien patrimonial. El concreto uso previsto en el planeamiento para esa parcela era equipamiento no lucrativo, colindante con un tanatorio municipal. Solicitada información urbanística, el Ayuntamiento reconoce que solamente pueden implantarse en esa parcela usos vinculados a la actividad relacionada con el tanatorio municipal colindante, si bien era admisible la actividad comercial de venta de productos y servicios relacionados con el uso principal en tanto que uso complementario.

Pese a estas determinaciones de planeamiento, la permuta se formaliza sin compensación económica y sin limitación de usos. Posteriormente, se concede licencia para la actividad de uso vinculado a la actividad relacionada con el tanatorio municipal colindante, no admitiéndose ningún otro.

Transcurridos 4 años, la recurrente solicita licencia de obras y adecuación de licencia ambiental de actividad clasificada para uso de tanatorio, que el Ayuntamiento deniega fundada en el hecho de que la valoración del terreno, en el momento de la permuta, se realizó como uso no lucrativo y no como uso comercial. Entiende el Ayuntamiento que de haberse valorado de otro modo, la contraprestación recibida por el municipio hubiese sido mayor, que las condiciones de la permuta fueron admitidas y son vinculantes y que, de admitir otros usos, nos encontraríamos ante un enriquecimiento injusto.

La Sentencia de instancia estima el recurso y declara el derecho a la licencia solicitada porque entiende que no hay ningún motivo de legalidad urbanística para la denegación de la licencia de tanatorio.

El TSJA, en respuesta al recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Jaca, reconoce que, en aplicación del principio por el cual «las licencias se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero» los terceros no pueden exigir el cumplimiento de la acreditación de la propiedad al impugnar una licencia. Igualmente, las actuaciones privadas no pueden condicionar las decisiones administrativas, reconociendo que «una



cuestión derivada de una venta, como es la permuta de terrenos y las condiciones que se establecieran en la misma, incluso un eventual enriquecimiento injusto a favor del licenciatario, no puede servir como causa de denegación de la licencia», porque el uso del suelo y la licencia han de concederse –o no– exclusivamente por motivos de adecuación al ordenamiento urbanístico, como manifiesta la doctrina consolidada.

Deja sentado el TSJA que el Ayuntamiento, en el procedimiento de concesión de licencias, no puede ejercer otras competencias que las urbanísticas. No puede denegar una licencia basada en cuestiones de propiedad, tampoco una licencia urbanística puede implicar autorización para el uso de dominio público «salvo en el excepcional supuesto de que una necesaria defensa del dominio público así lo imponga, y de modo patente, claro e inequívoco, conste la titularidad pública, ya que en otro caso estaríamos ante la utilización de una potestad para fines diferentes de aquellos para los que fue conferida». Este principio deja a salvo los posibles derechos de terceros, afectados con el otorgamiento de la licencia, pero esto no reemplaza ni exonera a la Administración de sus derechos de defensa de su patrimonio y de los bienes de dominio público.

El control urbanístico que la licencia supone debe contraerse al cumplimiento, por parte de los administrados, de las normas jurídicas contenidas en la normativa urbanística aplicable, así como en los instrumentos de planeamiento vigentes y las ordenanzas municipales. El TSJA remite a la jurisprudencia del TS relativa al carácter reglado no sólo del acto de la concesión sino también del contenido de las licencias. Una licencia, como técnica de control, no puede desnaturalizarse y convertirse en medio para conseguir, fuera de los cauces legítimos, un objetivo distinto. La Administración no puede sustituir al juez civil en el reconocimiento de derechos dominicales, y por esta razón se conceden a salvo el derecho de propiedad. «[...] Si la solicitud de licencia reunía todos los requisitos necesarios para su obtención, desde el punto de vista urbanístico, el Ayuntamiento debió otorgarla en los términos pedidos, sin perjuicio de la ulterior determinación del derecho a la recuperación de los bienes demaniales por la Administración reivindicante, mediante el ejercicio de las acciones procedentes (interdictos, acción reivindicatoria, etc.) ante el juez competente, [...]», si consideraba que los bienes a los que afectaba la licencia eran demaniales.

Por esta razón desestima el recurso de apelación y obliga a la concesión de licencia urbanística.

**La Sentencia 45/2016, de 27 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1<sup>a</sup> del TSJA (Roj: STSJ AR 146/2016), estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo núm. 245/2012, interpuesto contra la**

aprobación definitiva de la Ordenanza Municipal Reguladora de la Instalación y Funcionamiento de Infraestructuras Radioeléctricas del municipio de Huesca. El TSJA declaró no conforme a derecho el art. 1.1 cuando dice «se realice con todas las garantías de seguridad», los arts. 6.2, 6.3, 6.4, el término «favorable» del art. 9.7 y art. 20, confirmando el resto de la ordenanza.

Son varios los asuntos que trata la sentencia:

1. El TSJA, remitiéndose a la STS de 24 de febrero de 2015, que a su vez remite a la de 22 de marzo de 2011, concluye que el informe sectorial contemplado en el art. 26 de la LGTel sólo es preceptivo cuanto las ordenanzas sean verdaderos instrumentos de planeamiento o de ordenación urbanística, siquiera complementario. Por esta razón entiende que en el presente caso no hay defecto procedimental porque la ordenanza no planifica urbanísticamente la ciudad de Huesca.

2. En orden a los concretos artículos recurridos:

- Sobre la falta de competencia del Ayuntamiento para regular en materia de telecomunicaciones aspectos técnicos de las instalaciones de telecomunicaciones y en materia sanitaria (apdos. 3 y 4 del art. 6 de la ordenanza, que incorpora criterios para la instalación de los equipos), el TSJA reconoce que la regulación municipal excede sobradamente y encuentra difícil justificación en competencias municipales como las invocadas (urbanismo (art. 25.2 d) LRBRL), patrimonio histórico-artístico (art. 25.2 c), protección del medio ambiente (art. 25.2 f) y salubridad pública (art. 25.2 h), porque introduce nuevos umbrales de emisión de radiaciones que son de exclusiva competencia estatal. Menos justificación tiene y más se evidencia el exceso regulatorio cuando exige la justificación documental de la imposibilidad de cumplimiento de la recomendación del Consejo de Europa. Sobre este punto concluye que «ni la Administración demandada puede regular materias a su competencia, ni siquiera aunque se limite a reproducir la normativa estatal en la materia, como dice la Sala Tercera en su sentencia de 11 de febrero de 2013 de constante referencia, ni puede decirse que los apdos. impugnados se limiten a introducir una mera recomendación, pues impone un concreto deber de actuación por referencia al cumplimiento o incumplimiento de los umbrales de emisión recomendados. En definitiva, el Ayuntamiento al regular del modo en que lo hace la materia en cuestión, se excede en sus competencias, pues no puede encontrar amparo y sustento en ellas lo regulado, invadiendo competencias exclusivas del Estado en materia de telecomunicaciones y protección del dominio público radioeléctrico». Por esta razón, anula los apdos. 3 y 4 del art. 6.

- Por iguales razones anula el art. 6.2 que obliga a la utilización de la solución constructiva que mejor contribuya a la minimización del impacto visual porque, como afirma reiterada jurisprudencia del TS, «hay una invasión de competencias y una verdadera confusión entre impacto ambiental y exigencia técnica y debe haber un régimen unitario en la materia».
- Al amparo de la doctrina del TS que predicó la anulación de la exigencia de la mejor tecnología disponible, el TSJA anula el art. 1.1 en cuanto hace mención a que «se realice con todas las garantías de seguridad», así como los arts. 6.1 a) y b) que no son sino criterios ya expuestos en el R.D. 1066/2001 y, por tanto, nulos por redundantes y porque no es el Ayuntamiento competente para la adopción de umbrales y espacios sensibles.
- Anula, igualmente, el art. 9.7 al entender no ajustada a derecho la necesidad de informe favorable de la Comisión Municipal de Urbanismo para la instalación de los elementos y equipos en todo el término municipal porque «[...] no puede dejarse en manos de una Comisión informativa la concesión o no de una licencia. Y en este punto tiene razón la recurrente pues este precepto, vulnera lo dispuesto en el art. 82 y 83 de la Ley 30/1992, pues sólo pueden ser vinculantes los informes exigidos por la Ley, lo que no es el caso».
- Tampoco considera ajustada a derecho la *renovación o sustitución de instalaciones* prevista en el art. 20, que anula, porque «no puede confirmarse una exigencia como la que aquí se impone desconociendo dos extremos especialmente relevantes. No pueden exigirse los mismos requisitos para una sustitución técnica que los exigidos para la primera autorización. Y en cualquier caso, como venimos reiterando, la competencia para autorizar ese cambio técnico la tendrían las autoridades sectoriales y no las municipales, si no existe motivo urbanístico que lo imponga. Algo que en el precepto, ni se menciona».

### 3. Mantiene la legalidad de los artículos siguientes:

- El artículo 17, apdos. 3, 4 y 7 de la Ordenanza que regula la documentación exigible con la solicitud de licencias, que demandan acreditación de la presentación ante el órgano competente por razón de la materia de la solicitud de autorización del proyecto técnico de las instalaciones radioeléctricas, o en su defecto, siempre que no sea viable dicha acreditación, declaración jurada de haberla realizado, copia de la ficha resumen de datos de la instalación aportada en dicho proyecto, incluyendo potencia y diagrama de emisión y proyecto técnico por triplicado, firmado por técnico competente, conforme a la normativa actual de construcción y el CTE.

- La D. T. Primera, apartado 1.3, que exige a todas las instalaciones existentes acreditación, en el plazo de un mes desde su entrada en vigor, del cumplimiento de los límites de referencia del RD 1066/01, con la copia de la última certificación exigible presentada al Ministerio de Industria, porque no es lo mismo exigir una documentación presentada ante el órgano competente que decidir la validez de los requisitos técnicos.
- Las excepciones de aplicación de la ordenanza previstas en el art. 2.2 y art. 2.4, porque el diferente trato está fundado en el art. 4 de la LGTel o en el uso compartido de las instalaciones previsto en el art. 14.
- Tampoco incurrir en causa de ilegalidad la retirada de instalaciones en el momento del cese de la actividad, previstas en el art. 19.3, y el régimen sancionador.

La Sentencia 101/2016 de 4 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Roj: STSJ AR 210/2016), estimó el recurso de apelación interpuesto contra un sentencia del JCA núm. 1 de Huesca, cuyo objeto fue la desestimación presunta de la petición relativa a denuncia de incumplimientos de la normativa urbanística de determinadas licencias para la actividad de discoteca.

Los recurrentes son padres de una niña fallecida por atropello del ferrocarril después de salir de una discoteca. En la demanda se alegó que el uso de discoteca nunca debió ser autorizado porque los edificios construidos incumplían la limitación de distancia a la vía férrea y a la carretera, señalada en la Ley 16/1987 de 30 de julio de Ordenación de Transportes Terrestres; al tiempo que entendían que el uso de discoteca carecía de interés social como para ser autorizado en suelo no urbanizable.

La sentencia de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo por cuanto solo es posible el ejercicio de la acción pública para la anulación de licencias urbanísticas, no en caso de las licencias de actividad o de instalación. Igualmente, estableció la sentencia la imposibilidad de adoptar medidas de restablecimiento de legalidad urbanística o sanciones urbanísticas porque había transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años.

El TSJA analiza en primer lugar el alcance de la acción pública en materia de urbanismo y puntualiza que la acción pública en materia de urbanismo se dirige no sólo a restablecer la legalidad urbanística e imponer sanciones por lo que «[...] no siempre está sometida a plazo de prescripción». Entiende que es de aplicación el art. 10 LUA/1999 porque los hechos fueron denunciados antes de la entrada en vigor de la LUA/2009, por lo que puede solicitarse, frente a obras contrarias al planeamiento, tanto la revisión o nulidad, como las medi-

das sancionadoras y de restablecimiento de legalidad urbanística, porque «[...] el cumplimiento de la legalidad urbanística no es algo que quede a expensas de denuncia alguna, sino que debe llevarse a cabo, en todo caso y en todo tiempo, por las autoridades con competencia en la ordenación urbanística». Y esto es así, porque la revisión de la licencias no está sometida a prescripción (art. 200 LUA/1999). Por esta razón, si se solicita la nulidad de una licencia y la puesta en marcha de mecanismos de restablecimiento de legalidad urbanística y de sanciones, podrán prescribir las sanciones pero no el mecanismo de la revisión.

Aclara el TSJA que el ejercicio de la acción pública «puede y debe ejercerse tanto frente a licencias de obra, como frente a licencias de actividad o instalación, pues así está dicho con reiteración por el Tribunal Supremo (Sentencias citadas por el apelante SSTs de 28 de marzo de 200 y de 3 de diciembre de 2001). Es sabido que al ordenamiento urbanístico no le es indiferente el uso que damos a las edificaciones, por eso regula el uso posible mismo tanto en la calificación como en la clasificación del suelo. Como quiera que las licencias de actividad sometidas a normativas ambientales y de entre todas y por aplicación al caso citamos, el art. 30 del Reglamento de Actividades Molestas (RAMINP) permiten la denegación de la licencia por defectuoso emplazamiento de conformidad a la normativa urbanística, es claro que –a diferencia de lo que sostiene la Sentencia–, es posible su impugnación por medio de la acción pública».

El TSJA reconoce el planteamiento acumulado de la revisión de las licencias y de la acción de restablecimiento de legalidad e imposición de sanciones, pero en el caso de petición acumulada primero deberá determinarse si las licencias son objeto de revisión y sólo en el caso de que estas sean nulas, acceder a las medidas de restablecimiento y sanción que no hayan prescrito, después de declarar la nulidad de la licencia. En el caso concreto, el TSJA reconoce que no han prescrito las obras efectuadas al amparo de las licencias de 2006 y de 2008 y las obras efectuadas en suelo no urbanizable especial al amparo de las licencias de 2002 y 2003, ya que la infracción se calificaría como muy grave (arts. 205 y 209.1 LUA/99). Abunda en lo anterior argumentando que el uso de las instalaciones sólo prescribe desde que se ha finalizado la actividad (art. 209.3 LUA/99).

Respecto del expediente de revisión de oficio de una licencia, el TSJA recuerda la jurisprudencia del TS que ha distinguido tradicionalmente dos fases en este tipo de procedimientos: la apertura de un expediente en el que, tras los trámites pertinentes, la Administración determina si el acto adolece o no de los vicios que determinarían su revisión y una segunda fase, que sólo se abre si la primera concluye de manera afirmativa, que incluye la solicitud de dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma equipara-

ble a él y la decisión de anular o no el acto de que se trate, según el dictamen que se emita.

También ha reconocido la jurisprudencia que la no realización del procedimiento completo, con las dos fases, impide conocer el fondo de la revisión en vía jurisdiccional porque «el examen de fondo está condicionado, por ello, a la previa tramitación del procedimiento adecuado por la Administración autora del acto o reglamento sujeto a revisión, del que es pieza esencial el dictamen favorable del Consejo de Estado, de tal manera que, eludido dicho trámite, bien por total inactividad que desemboca en desestimación presunta por silencio, bien por resolución expresa que deniega la revisión quedándose en la primera fase, lo procedente no es que la Jurisdicción entre a conocer del acto o la norma, sino que, en su caso, ordene a la Administración que inicie el trámite de la segunda fase y la concluya dictando la pertinente resolución expresa en orden a si existe la nulidad o anulabilidad pretendida (sentencias de 24 de octubre de 2000, de 7 de mayo de 1992 (de la Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ) de 22 de octubre de 1990, 18 de abril de 1988 y 21 de febrero de 1983, entre otras)».

En el análisis de las diferentes licencias otorgadas distingue las dictadas en aplicación de las normas subsidiarias y complementarias del ámbito de la provincia de Huesca de 1991 de aquellas otras dictadas en aplicación del PGOU de 2002. En el primer caso, resultaba de aplicación la normativa estatal en materia de carreteras y ferrocarriles, al amparo de lo dispuesto en el Título III, puntos 3.1 y 3.4 de las NNSS, que prohibían cualquier edificación «a menos de 5 metros del borde de la calzada en carreteras nacionales» y «a menos de 50 m del carril exterior salvo en las zonas clasificadas como suelo urbano que cuenten con la línea de edificación a menor distancia». Sin embargo, el punto 6.4.b) del PGOU 2002, que regulaba la autorización de usos en suelo no urbanizable especial, respecto de la tolerancia de edificación exigía el cumplimiento de la legislación específica en suelos de protección de viales. Por esta razón, el TSJA concluye que «[...] a diferencia de lo que se señala en la Sentencia apelada, sí existe una disposición normativa en el planeamiento que obliga como es el caso a respetar unas distancias a vías férreas o vías circulatorias, el no cumplimiento de la misma puede dar lugar a la denegación de la licencia o –como ocurre en este caso– a la anulación de la concedida. Ello con independencia de que la Administración competente para conceder esta autorización tenga a su vez competencia –con su normativa específica–, para denegar la autorización o para obligar a demolición de la construcción», porque la licencia municipal no «elimina la eventual necesidad de otras autorizaciones cuya concesión se atribuya, como competencia propia, a otra Administración distinta de la Local, ni constituye, por sí sola y en todo caso, el título que habilite para la realización efectiva de tales obras». Consideró que la Administración municipal antes de conceder la

licencia debió atender a sus normas urbanísticas y si no se respetaban las distancias de la edificación a las vías establecidas en las normas, debió denegar la licencia; razón por la que existe motivo para la apertura del expediente de revisión de oficio.

Con estos argumentos el TSJA estima el recurso de apelación, revoca la sentencia apelada y estima el recurso contencioso administrativo, condenando al Ayuntamiento de Altorricón a la apertura de expediente de revisión de las licencias objeto de este recurso, hasta su resolución.

Resulta también de interés, porque define qué se considera y no riesgo de formación de núcleo de población, la **Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1<sup>a</sup>, del TSJA de fecha 29 de julio de 2016 (STSJ AR 1023/2016)**, que estima un recurso de apelación contra una sentencia del JCA núm. 1 de Teruel que desestimó el recurso contencioso administrativo contra sendas resoluciones de la Dirección General de Urbanismo de demolición de una edificación. La licencia de construcción de la vivienda en suelo no urbanizable genérico fue denegada por el Ayuntamiento de Teruel porque existía riesgo de formación de núcleo de población.

El TSJA no considera que en el supuesto de examen exista riesgo de formación de núcleo de población «ni a través de una interpretación jurídica, ni fáctica», porque entiende que del concepto que resulta del art. 179.2 LUA 1999 o del art. 246.2 LUA 2009 («en defecto de caracterización más estricta en el planeamiento, se considera núcleo de población la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes») no significa que el mero hecho de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes, ya se integra el concepto jurídico indeterminado de «riesgo de formación de núcleo urbano». Es necesario que «[...] previo a este concepto es la necesidad de que haya viviendas agrupadas. Esto es que estén lo suficientemente agrupadas y cercanas para que este riesgo se dé, pues de lo contrario pudiéramos llegar al absurdo de que por utilizar servicios comunes, aunque una vivienda esté lejana a otra, ya exista ese riesgo. De ahí que también es estrictamente necesario acreditar la cercanía de las edificaciones. Concepto que tradicionalmente han utilizado los planes y las normas subsidiarias y que por el hecho de que no haya ninguno de aplicación directa al caso, no significa que no tengamos que integrar los hechos en algún norma de aplicación, pues así lo demanda el necesario carácter objetivo de estas decisiones».

En el caso objeto de enjuiciamiento, el art. 2.3.1.8.2 de las NN SS de Teruel presumen la existencia de riesgo de formación de núcleo urbano cuando haya más de tres edificaciones dentro de un círculo con centro en una de ellas y radio de 150 metros. Al quedar demostrado que en este radio no existe ninguna

construcción, como demuestra un informe pericial, la sentencia concluye que no hay viviendas agrupadas ni motivo para no legalizar la vivienda del apelante.

En la Sentencia 397/2016, de 15 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Roj: STSJ AR 1106/2016), se analizan las zonas de borde de los municipios sujetos a régimen urbanístico simplificado.

En este supuesto se estima un recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA núm. 1 de Teruel que, previa estimación del recurso contencioso administrativo, anuló los acuerdos de denegación de la licencia de obras para la construcción de un edificio para instalar una explotación apícola, por incumplir los parámetros del suelo no urbanizable genérico, aplicando la regulación de la zona de borde. Consecuentemente, y sin entrar a valorar las alegaciones municipales de considerar el suelo no urbanizable especial y, por lo tanto, inaplicable el régimen de las zonas de borde, reconoció el derecho a la concesión de la licencia de obras.

Interpuesto recurso de apelación por el Ayuntamiento de Teruel, el TSJA reconoce que las licencias son materia reglada y el otorgamiento de las mismas sólo es posible si es acorde con el ordenamiento vigente, razón por la cual el JCA no debió proceder sin más al otorgamiento de la licencia. El proyecto presentado para obtención de licencia partía de considerar el suelo como urbano, circunstancia esta desestimada por los informes municipales que consideraron el suelo como no urbanizable genérico. Es en fase de recurso de reposición donde el recurrente considera el suelo como asimilable a urbano «por encontrarse en zona de borde de núcleo» y solicita la aplicación de este régimen, que también desestima el Ayuntamiento.

Resulta probado que se trata de un suelo no urbanizable y el hecho de que pudiera encontrarse en una zona de borde «no lo hace asimilable al suelo urbano, ni que le sea de aplicación la normativa de esta clase de suelo». De la regulación prevista en el art. 285 LUA 2009 no se desprende que el que el suelo en cuestión pudiera estar incluido en zona de borde le hiciera perder la clasificación de no urbanizable, ni resultara de aplicación el régimen del suelo urbano.

De las actuaciones practicadas tampoco puede desprenderse que se trate de un suelo no urbanizable especial, aunque sean terrenos comprendidos en la zona de policía de cauce. Tratándose de suelo no urbanizable genérico, la recurrente podría instar la concesión de licencia de edificación acogiéndose al régimen de las zonas de borde. Por lo tanto, a diferencia de la sentencia de instancia, el TSJA considera ajustadas a derecho las resoluciones administrativas que



denegaron la licencia, porque al tratarse de esa clase de suelo y estar dentro de la zona de borde «debía ajustarse bien a las propias del régimen general de aquel suelo o bien a las del específico de estas zonas [...] y seguirse los concretos trámites previstos», razón por la que estima el recurso de apelación y revoca la sentencia de instancia.

**La Sentencia 451/2016, de 26 de octubre, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón** (Roj: STSJ AR 1447/2016), desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Barbastro de aprobación definitiva del texto refundido de una modificación aislada del PGOU.

Esta sentencia resulta interesante no tanto por ser novedosa en sus conclusiones sino porque compendia cuestiones a tener en cuenta en la elaboración de instrumentos de planeamiento.

El objeto de la modificación aislada de PGOU vino motivado por la adecuación de este al Plan Especial de Protección y Reforma del Casco Histórico de Barbastro. Esta modificación delimitó una unidad de ejecución que incluyó a otras dos anteriormente existentes en el casco histórico. Además, la modificación tenía por objeto ejecutar una actuación urbanística de rehabilitación o reforma interior y, con ello, la creación de un vial de 15 metros de anchura, la ampliación de la anchura de otros viales ya existentes, el acceso peatonal a un aparcamiento, la recalificación de terrenos destinados a equipamiento escolar.

El recurso se fundamentó en que la modificación de PGOU no respetó el carácter reglado del suelo urbano consolidado, ya que en el ámbito existían suelos con edificaciones plenamente consolidadas, con todos los servicios urbanísticos para obtener la condición de solar con actuaciones aisladas.

El TSJA reconoció dos cosas: el carácter reglado de la clasificación de suelo urbano consolidado y que la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado ha de efectuarse «en los límites de la realidad». A tal efecto, examinó la evolución de la jurisprudencia en la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado, citando una STS de 4 de marzo de 2016. En esa sentencia, que transcribe parcialmente, aclara que la jurisprudencia sobre la distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado por la urbanización, en relación con las cargas de cesión establecidas en el artículo 14 de la Ley 6/98, ha fluctuado, coexistiendo dos líneas de sentencias paralelas y diferentes:

- a) La línea jurisprudencial representada por Sentencias como las de 31 de mayo de 2006 (recurso 1835/03) y 26 de octubre de 2006 (recurso 3218/03), que admiten la sujeción al régimen de cargas del artículo 14.2 de la Ley 6/98

de los terrenos sometidos a operaciones integrales de urbanización, aunque en su origen, y por sus características de urbanización y edificación, hubieren merecido la categorización de suelo consolidado.

b) La línea mayoritaria, que hoy ya es única, representada por sentencias de 23 de septiembre de 2008 (recurso 4731/04), 26 de marzo de 2010 (recurso 1382/06), 21 de julio de 2011 (recurso 201/08) y 15 de junio de 2012 (recurso 2130/09), que defiende que el suelo consolidado por la urbanización no puede degradarse a suelo no consolidado por la realización de obras de transformación urbanística. Considera que la degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produce consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento.

[...] Como explica la sentencia de 14 de julio de 2011 (casación 1543/08), lo anterior significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y ello porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado.

Aunque los criterios de distinción entre las categorías primarias del suelo urbano es un cometido que corresponde detallar a la legislación autonómica y así se declara en el FJ 20 de la STC 164/2001, ello lo es siempre dentro de los límites de la realidad con la que ha de operarse y sin impedir la aplicación inmediata en estos aspectos de los preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, que establecen las «condiciones básicas» que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes (149.1.1 de la Constitución), para lo cual se establece la división del suelo en urbano no consolidado y consolidado, excluyendo a los propietarios de estos últimos de los deberes de cesión [...].

En apoyo de esta tesis también cita la STC 94/2014, de 12 de junio, que recoge el TS en sentencia de 15 de julio de 2015, para concluir que en el caso de enjuiciamiento no nos encontramos ante una descategorización de las parcelas, porque el planeamiento no les ha otorgado nunca la condición de suelo urbano consolidado, ni han participado nunca en proceso de equidistribución alguno, por lo que esos suelos no están consolidados por la urbanización.

La sentencia del TSJA también se pronuncia sobre la distinción entre revisión y modificación puntual del PGOU y confirma que, en aplicación de lo dis-

puesto en el art. 72.2 LUA, el ensanchamiento de determinados viales no afecta «sustancialmente» a la estructura general y orgánica del territorio ni supone una variación del modelo territorial del PGOU, que motive la revisión.

Al hilo de lo anterior, la sentencia del TSJA también menciona la nueva jurisprudencia dictada a propósito de los sistemas generales, después de la entrada en vigor de la Ley 8/2007 y el TRLS/2008, con arreglo a la cual no considera sistemas generales ninguno de los viales modificados por el planeamiento, porque para que lo sean tienen que caracterizarse por ser elementos determinantes de la estructura general y orgánica del territorio. Antes bien, entiende la sentencia que «resulta más clara la consideración de sistemas locales [...]. Tanto de la reserva de espacio entre las calles [...] para vial y aparcamiento, como del acceso al área de aparcamiento [...] y de la creación del vial de 15 metros se verá especialmente beneficiado el ámbito en cuestión. Se trata de viales y acceso que proporcionan o favorecen la accesibilidad rodada y peatonal a las áreas 14 y 15, y provee de plazas de aparcamiento en espacios de uso público dentro del propio ámbito, sin que tal beneficio especial quede desvirtuado por el uso que podrán hacer los usuarios de la zona comercial del Paseo del Coso, pues no es ese el objetivo de la modificación con su inclusión, sino la de dotar al ámbito de los servicios e infraestructuras que precisa».

Finalmente, la sentencia del TSJA se refiere a la doctrina del TS incluida en una reciente sentencia de 11 de febrero de 2016, respecto a la exigibilidad del estudio económico y financiero. Sobre este particular, resume que la jurisprudencia no ha devaluado o reducido la exigencia del EEF, sino que ratifica su exigencia como un elemento esencial de los instrumentos de planeamiento, que ningún instrumento de planeamiento está exceptuado del EEF, que su contenido debe permitir conocer «la viabilidad económica de la actuación concernida» y que, en todo caso, cualquier litigio debe resolverse atendiendo de forma casuística a las concretas circunstancias que en él concurren.

Al respecto concluye que en la modificación del PGOU se ponen de manifiesto los datos económicos y previsiones de gestión que revelan la viabilidad de la ejecución del ámbito en cuestión.

Así las cosas, desestima todos los motivos alegados en el recurso.

**La Sentencia 521/2016, de 22 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Roj: STSJ AR 1620/2016), desestimó el recurso de apelación presentado contra la sentencia del JCA núm. 2 de Zaragoza que estimó parcialmente un recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta a la solicitud de recepción formal de las obras de urbanización de un área de intervención en Mequinenza.**

En el supuesto que nos ocupa se trata de discernir entre obras de urbanización y obras de edificación, así como delimitar la obligación municipal de recepción de las obras de urbanización y la obligación municipal de ejercitar la potestad de disciplina urbanística.

Así, solicitada la recepción formal de las obras de urbanización de un área de intervención, el Ayuntamiento no resuelve expresamente porque considera que antes debe repararse un talud trasero dentro de las parcelas de viviendas y, en consecuencia, tampoco resuelve sobre la devolución del aval que garantiza el 90% de la urbanización, a los efectos de favorecer la ejecución simultánea de la urbanización y edificación. El silencio administrativo afecta, igualmente, a la instalación de contadores individuales de agua en las viviendas.

La sentencia de instancia considera que al negar la recepción formal de las obras de urbanización y la devolución del aval utiliza la retención del aval para un fin no previsto en la norma porque entiende que la reparación o consolidación del talud que se encuentra en terreno de propiedad particular, en el que se están simultaneando las obras de edificación y de urbanización «no es una obra de urbanización, ni, por ello, puede imponer el Ayuntamiento como condición para la recepción de la Unidad y la devolución del aval, los trabajos que decida precisos para la consolidación del mismo». El JCA concluye que el Ayuntamiento debe recibir las obras, devolver el aval e instalar los contadores individuales de agua.

El Ayuntamiento de Mequinenza interpone recurso de apelación al entender que se ha producido un error de apreciación y valoración de la prueba, porque consideró que la actuación sobre el talud era parte inescindible del proyecto de urbanización, que tales obras se estaban ejecutando incluso con anterioridad al inicio de las obras de edificación y que fue la promotora la que unilateralmente varió la actuación del talud, separándose del contenido del proyecto de urbanización. Por el contrario, la representación procesal de la apelada interpretó que la actuación prevista no formaba parte del proyecto de urbanización y que no procedía que el Ayuntamiento exigiera la reposición del talud y menos supe-ditar la recepción de las obras y devolución del aval a la ejecución de unas obras que no son obras de urbanización.

El TSJA entra a valorar si las obras en el talud son obras de urbanización u obras de edificación, ya que de ello dependerá la estimación o no del recurso de apelación. En esta labor, el TSJA reconoce que el Ayuntamiento no ha probado los fundamentos fácticos de su pretensión al tiempo que contradice a los técnicos municipales que se manifestaron a favor de la recepción de las obras de urbanización «por hallarse correctamente ejecutadas conforme a proyecto». Entiende que no debe confundirse la correcta ejecución de las obras de urbanización

con otras cuestiones de disciplina urbanística cuando dice que «debe distinguirse la debida ejecución de las obras de urbanización, entre las que no consta actuación alguna sobre el talud, de aspectos y cuestiones de disciplina urbanística, de suerte que no puede emplearse con tales fines, instrumentos concebidos con diferente función, para forzar un pretendido ajuste a la legalidad urbanística a quien ya no puede ser sujeto de intervención en materia de disciplina urbanística. Si las obras de urbanización están correctamente ejecutadas [...], deben ser recibidas por la Administración y los avales devueltos. Si construcciones privadas no se ajustan al planeamiento, la Administración deberá, en su caso, ejercer las potestades que posee legalmente en materia de disciplina urbanística, respecto del titular de la construcción en la que se haya podido detectar algún desajuste con el planeamiento. Desde luego, no cabe responsabilizar a quien no es titular de la construcción de responsabilidades urbanísticas, mediante la retención de un aval que no tiene finalidad disciplinaria urbanística o mediante la negación a la recepción de las obras de urbanización. No es un problema de ejecución urbanística, sino de disciplina y se pretende actuar en este terreno con instrumentos concebidos para su operatividad en aquel primer plano».

Desestima el recurso de apelación interpuesto por el municipio porque entiende que debió devolverse el aval porque las obras de urbanización estaban correctamente ejecutadas. Al mismo tiempo, añade que si existen determinadas obras sin ejecutar o en mal estado de ejecución, el mecanismo procedente es el de la disciplina urbanística.

**La Sentencia 523/2016, de 14 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (Roj: STSJ AR 1649/2016), desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra una resolución del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón por la que se declaró como Bien Catalogado del Patrimonio Cultural Aragonés la Factoría Averly de Zaragoza.**

El contenido del acuerdo autonómico de catalogación distinguía unos bienes inmuebles, bienes muebles y determinados bienes documentales, sin llegar a catalogar la totalidad de la finca.

La entidad recurrente, en esencia, solicitaba la catalogación de todo el conjunto como bien de interés cultural, por ser ejemplo de arquitectura industrial.

La sentencia en el fundamento segundo incluye un resumen exhaustivo de los acontecimientos más destacados del expediente administrativo de catalogación, para, a continuación, en el fundamento tercero analizar la normativa aplicable, resumiendo que la competencia en materia de patrimonio histórico y cultural corresponde a las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, examina la doctrina jurisprudencial acerca de la naturaleza discrecional o reglada de las potestades o facultades de la Administración en cuanto a la protección y catalogación de los bienes del patrimonio cultural. Sobre este particular, reconoce que, en un primer momento se consideró una facultad discrecional, pero la jurisprudencia evolucionó hacia una más reciente que califica de reglada tanto la potestad de catalogación de los inmuebles como su grado de protección (STS 22-4-2010). No obstante, esta línea jurisprudencial fue matizada, al considerar que se trata de una «potestad reglada mediante conceptos jurídicos *indeterminados* que necesitan ser integrados a través de un juicio de valor que ha de efectuar la Administración de acuerdo a criterios técnicos» (STS 4-12-2012. Teatro Albéniz). La sentencia del TSJA concluye que «tanto la catalogación de los bienes del patrimonio cultural, como su grado de protección, se *enmarca* en el ámbito de la discrecionalidad técnica de la Administración», aunque se trate de una presunción *iuris tantum*, que puede ser desvirtuada si se acredita infracción o desconocimiento del proceder razonable de la administración, bien por desviación de poder, arbitrariedad, o ausencia de justificación del criterio adoptado.

Después de desestimar los motivos impugnatorios formales alegados, examina los motivos impugnatorios de fondo. El extenso fundamento séptimo analiza la cuestión de la discrecionalidad técnica y disecciona los informes técnicos que han servido de sustento a la resolución recurrida, así como el resto de informes de parte aportados en el expediente administrativo, para concluir en el fundamento jurídico octavo que «Los extensos, pormenorizados y convincentes informes de los técnicos de la Administración, en los que basó esta la decisión adoptada, tanto en lo que se refiere a la categoría de las tres previstas en la LPCA, como en el ámbito o alcance de protección otorgados al conjunto de la Fundación Averly, nos llevan a considerar que se encuentra debidamente justificada, sin que quepa apreciar arbitrariedad, irracionalidad o error, ni que haya actuado con otra finalidad que no sea la de la protección del patrimonio cultural de Aragón, sin que las pruebas practicadas en el presente recurso resulten suficientes para estimar lo contrario.

Por lo que respecta a la categoría otorgada, ninguna duda cabe del extraordinario valor de la Fundación Averly, como testimonio fundamental de la historia de la industrialización de Aragón. La misma resolución impugnada reconoce expresamente que ha sido una de las más relevantes de la primera revolución industrial en la ciudad de Zaragoza, de ahí que proceda a declararlo como bien integrante del patrimonio cultural de Aragón. Ahora bien, que sea de los más relevantes del patrimonio industrial no determina que deba otorgarse necesariamente la máxima categoría de protección, reservada a los más relevantes del patrimonio cultural, del que el industrial es sólo una parte. La Administración

demandada consideró que la de Bien Catalogado es la que mejor se adecua a los valores de los bienes inmuebles, muebles y documentales de la Factoría Averly que se quieren proteger con su inclusión en el Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés, basándose en los informes de sus técnicos, lo que no puede tacharse de irrazonable, pues supone con ello el reconocimiento de la significación e importancia de Averly. Significación e importancia que, sin embargo, no llega al extremo, a juicio de la Administración, de ser merecedor de su inclusión entre los más relevantes de todo el patrimonio cultural de Aragón, a los que la LPCA reserva la clasificación de Bienes de Interés Cultural».

La relevancia a efectos de su clasificación no puede limitarse al ámbito del patrimonio industrial, sino del conjunto del patrimonio cultural, y se ha de atender a las concretas características del bien a proteger, entre ellas, no puede en modo alguno olvidarse, el grado de conservación.

Reconoce que la inclusión de la Fundición Averly en el Plan Nacional del Patrimonio Industrial de 2011 y la aprobación del mismo por parte de Aragón «no suponía, en ningún caso, el compromiso de catalogación de Averly como Bien de Interés Industrial, aunque sí la realización de estudios y actuaciones para su conocimiento y documentación en orden a su protección y su declaración de bien integrante del patrimonio cultural aragonés en alguna de las categorías reconocidas en la LPCA».

Sin perjuicio del reconocimiento de la altura intelectual y científica de los informes de parte emitidos, la sentencia se decanta por los de los técnicos de la Administración, «de los que no hay en las actuaciones razón alguna para dudar de su imparcialidad y objetividad, y de que se hayan movido con otra finalidad que la de informar, mediante criterios estrictamente técnicos, la protección adecuada –en categoría y extensión– que a su juicio debía reconocerse a Averly». Señala que tales informes tienen, frente a los aportados por la entidad recurrente, «el especial valor que resulta, aparte de la especialización de sus autores cada uno en su ámbito en que respectivamente desarrollaron y de las aludidas garantías de imparcialidad y objetividad, del hecho de la constatación personal y directa del estado de conservación en que se encontraba Averly», al tiempo que no atribuye a los informes aportados por la recurrente suficiente entidad puesto que no incluyen un estudio serio de la viabilidad que tendría la íntegra protección y su destino a los fines museísticos que aluden, frente a la propuesta de protección reducida planteada por los técnicos de la Administración, que se reduce al nivel nuclear e histórico de la factoría.

Por todo ello finaliza reconociendo que la Administración demandada actuó «en el legítimo ejercicio de las potestades que tiene legalmente conferidas, estado su decisión debidamente justificada, sin que sea de apreciar arbitrarie-

dad, irracionalidad o error, ni que haya actuado con otra finalidad que la de la protección del patrimonio cultural de Aragón, procede la desestimación del recurso» y, en consecuencia, desestima el recurso.

Para finalizar, la **Sentencia 547/2016, de 16 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón** (Roj: STSJ AR 1669/2016), desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia del JCA núm. 3 de Zaragoza que, a su vez, desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra una resolución municipal de aprobación de la cuenta de liquidación definitiva del proyecto de reparcelación de una unidad de ejecución.

Esta sentencia resulta interesante porque analiza el concepto de cuenta de liquidación definitiva del proyecto de reparcelación, al tiempo que confirma que la figura de las diferencias de aprovechamiento es algo consustancial con el principio de distribución de beneficios y cargas, aunque no sea un concepto que deba incluirse en los gastos de urbanización.

La sentencia de instancia desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra un acuerdo municipal por el que se acordó la aprobación de la cuenta de liquidación definitiva del proyecto de reparcelación de una unidad de ejecución, al tiempo que se corregía un error en el documento de «fincas resultantes» y se aclaraba el saldo definitivo que gravaba la única finca resultante del proyecto de reparcelación. El Juez entendió que la discrepancia del proyecto de reparcelación podía ser corregida en la cuenta de liquidación definitiva, en aplicación del art. 128.3b) del RGU, que dice que en la liquidación definitiva se tendrán en cuenta «los errores u omisiones que se hayan advertido con posterioridad a dicho acuerdo», puesto en relación con el art. 155.c) LUA/2009 (efectos de la reparcelación: afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley y, en particular, al pago de las cargas de urbanización) que no excluye la aplicación del reglamento. A esto añadió el JCA que el art. 126.1 RGU afecta, con carácter real, las fincas resultantes al pago del saldo de la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación aprobado.

La entidad mercantil apelante entendió indebida la aplicación del art. 128.3 RGU porque este artículo «no permite una corrección general e indiscriminada de los errores del proyecto de reparcelación, sino tan sólo la corrección limitada de los errores de la cuenta de liquidación de la reparcelación». Consideró que no hubo obra urbanizadora porque se trataba de un suelo urbano consolidado y, en esos casos, la cuenta de liquidación provisional es ya definitiva. Al mismo tiempo, añadió que la propia administración reconoció que el error no estaba en la cuenta de liquidación sino en las fincas resultantes del proyecto de reparcelación.



El TSJA asume como propios los argumentos utilizados por el JCA núm. 3 para desestimar el recurso contencioso administrativo, pero añade varias consideraciones interesantes.

**Primera.** La Sala no comparte con los apelantes las diferencias interpretativas entre el art. 101 TRLS 76 y el art. 155.c) LUA/2009, que entienden que sólo cabe la aplicación del mecanismo de corrección de errores en la cuenta definitiva respecto de aquellos en los que se hubiera incurrido en la provisional en lo relativo a los costes de urbanización «porque, para empezar, es la propia D. F. 4<sup>a</sup> del citado texto legal la que discrimina, a efectos de mantener vigente el texto reglamentario entre unos preceptos y otros de dicho Reglamento de Gestión Urbanística y, de manera particular, considera vivos y aplicables, los citados preceptos, esto es, los artículos 100, 126 a 128».

**Segunda.** El art. 155.c) LUA/2009 afecta las fincas resultantes al cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley, singularizando el deber de pago de las cargas de urbanización. El TSJA manifiesta que las diferencias de adjudicación no constituyen carga de urbanización porque no aparecen en el art. 146 LUA/2009 «pero no es exacto que la afectación real de las fincas resultantes de un proceso reparcelatorio se refiera exclusivamente a las cargas de urbanización [...], ni que deba negarse el abono de las indemnizaciones por diferencias de adjudicación, el carácter o condición de deber que impone el proyecto de reparcelación».

El TSJA concluye que el deber que deriva de la obligación de indemnizar por diferencias de adjudicación se encuentra en la base de todo proceso de transformación urbanística. Este deber no es otro que el aseguramiento de la justa distribución de beneficios y cargas derivadas del proceso de reconfiguración de la propiedad de los titulares sobre los suelos afectados.

Si una finca aportada no da derecho a una finca de resultado (como ocurre en el caso enjuiciado), no significa que el propietario no obtenga nada o lo pierda todo, «o que, aun generando un derecho de indemnización por diferencia de adjudicación, esta deba contar con una menor garantía y efectividad que los saldos finales resultantes en concepto de cargas de urbanización». Añade que «el deber que debe cumplirse en relación con las compensaciones por diferencias de adjudicación, es previo y principal respecto del crédito derivado de los saldos resultantes por cargas o costes de urbanización. Si uno de los propietarios que concurren a la reparcelación, obtiene la única parcela de resultado que por aplicación del planeamiento que se ejecuta puede serlo, el que se queda sin suelo ajustado a planeamiento, deber ser compensado y, las diferencias de derecho entre uno y otro, sólo podrán serlo por razón de las diferencias de lo aportado respectivamente y

a proporción, y no porque la titularidad de uno fuera de peor o mejor condición que la del otro. En abstracto, son titularidades de igual valor, que, tras la reparcelación, deben mantenerse: en este caso, una materializable y materializada en la finca de resultado y, el otro, convertido en equivalente económico, ante la imposibilidad de traducción en finca de resultado». En consecuencia, el TSJA no se aprecia diferencia alguna entre los arts. 155.c) LUA/2009 y 101 TRLS/76.

**Tercera.** Si el art. 155.c) LUA/2009 impone la afectación real de las fincas de resultado al cumplimiento de todos los deberes legales y el art. 100 RGU incluye dentro de la cuenta de liquidación provisional las indemnizaciones por diferencias de adjudicación, no hay obstáculo alguno a la aplicación de los arts. 126 a 128 RGU y, en consecuencia, cabe la corrección de los errores que puedan ser detectados en la provisional, mediante la liquidación definitiva, «[...] de este modo, las fincas de resultado quedarán afectas, ob rem, al pago del saldo de la cuenta de liquidación que se le asigne (art. 126.1 RGU) y, del mismo modo, conforme a lo dispuesto en el art. 127.2 del citado Reglamento, los saldos se entenderán provisionales y a buena cuenta, entre tanto no se apruebe la liquidación definitiva».

Entiende que la interpretación propuesta por los apelantes de que no cabe liquidación definitiva cuando no ha habido obra urbanizadora sólo podría encajar en un contexto en el que la cuenta de liquidación provisional comprendiera tan sólo las cargas de urbanización, entre las que no se encuentran las indemnizaciones por diferencias de adjudicación; pero el art. 155.c) LUA/2009 sujeta las fincas resultantes a garantizar el cumplimiento de todos los deberes que impone la Ley, siendo el principal el efectivo cumplimiento del principio de justa distribución de beneficios y cargas. En consecuencia, desestima el recurso de apelación.