

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda

M^a Josefa Aguado Orta

I. LEGISLACIÓN

El año 2017 no se ha caracterizado por una gran producción normativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Pese a ello, las normas dictadas en esta materia son de gran interés. Nos referiremos a todas ellas por bloques temáticos y, dentro de ellos, por orden cronológico.

En primer lugar, en lo que a la ORDENACIÓN DEL TERRITORIO se refiere, el BOA, 25, de 7 de febrero, publicó el **Decreto-Ley 1/2017, de 3 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón**, que en su exposición de motivos justifica la extraordinaria y urgente necesidad de dictar un decreto ley en la necesidad de agilizar la implantación de empresas en Aragón, para permitir su aplicación inmediata a planes y proyectos de interés general, dado que la autorización de las actividades que se llevan a cabo a través de este tipo de planes y proyectos tiene una transcendencia y un impacto territorial y económico sustancial y decisivo para el equilibrio territorial y el desarrollo de Aragón. Al propio tiempo razona que omitir las medidas proyectadas pondría en grave riesgo la capacidad efectiva de respuesta de la Administración de la Comunidad Autónoma a concretas demandas de implantación empresarial en nuestro territorio o subordinarlas a vaivenes especulativos. La norma acentúa la labor de fomento y promoción de estas actuaciones en cuanto contribuyen al impulso de la actividad económica y son generadoras de empleo.

Así, a partir de la entrada en vigor de la modificación, se vuelve a la regulación que ya previó el art. 91 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón, si bien distingue:

- a) Cuando la ubicación de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón estuviera determinada en el acuerdo del Gobierno de Aragón de declaración del interés general, el ámbito correspondiente no solo tendrá la consideración de área de tanteo y retracto para el destino especificado en la declaración, sino también se considerará «reserva de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo», en los términos de la legislación urbanística. Transcurridos más de 5 años desde la determinación de la ubicación del Proyecto o PIGA sin que se haya aprobado definitivamente, los terrenos dejan de estar sometidos a este régimen.
- b) Iniciado el procedimiento para la declaración de interés general de Aragón, mediante acuerdo adoptado en cualquier fase previa a la declaración de interés general, el Gobierno de Aragón podrá declarar el ámbito previsto como reserva de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo y de área de tanteo y retracto, siempre que se trate de Planes o Proyectos de Interés General de iniciativa pública, la ubicación esté determinada y exista acuerdo del municipio o municipios previstos para su ubicación. Transcurrido un año desde el acuerdo sin que se hubiera declarado el interés general de la actuación, los terrenos correspondientes dejarán de estar sujetos al régimen de reserva de terrenos.

El decreto ley, igualmente, modifica el régimen urbanístico de un Plan o PIGA al facultar el establecimiento de los módulos de reserva especiales, en el caso de actuaciones industriales, en los acuerdos de aprobación de estos instrumentos, debiendo justificarse estos módulos de reserva «atendiendo a las necesidades funcionales de los Proyectos de interés general de Aragón».

Asimismo, el **Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación**, publicado en el BOA, 214, de 8 de noviembre, se plantea como una profundización en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (EOTA), en relación con las cuestiones demográficas y la distribución de la población en el sistema de asentamientos.

Están previstos hasta 15 ejes de desarrollo, cada uno de ellos con unos objetivos concretos, unas estrategias para su consecución y unas medidas o propuestas concretas. El eje 2 'alojamiento', es el más destacable a efectos de urbanismo y vivienda.

Tiene como objetivos la elaboración de un nuevo plan de vivienda para 2018/2021, la atención a las familias en riesgo de perder la vivienda o con situaciones de pobreza energética, la adaptación de las viviendas a las necesidades de las personas mayores y dependientes, y la promoción del observatorio-portal de la vivienda en Aragón.

En lo relativo a la *elaboración de un nuevo plan de vivienda 2018/2021*, este se plantea para dar continuidad al Plan concluido en 2016 y para incluir en él programas específicos que incidan en facilitar vivienda de alquiler a los nuevos residentes y de manera específica al grupo de asentamientos dependientes, con especial atención a la rehabilitación de edificios. Este Plan debería ser lo suficientemente flexible como para adoptar soluciones particularizadas y específicas que responda de manera eficaz a las necesidades de vivienda en el medio rural aragonés. Las medidas previstas son 4, que coinciden con sendos programas del plan de vivienda:

- a) Programa de Alquiler de Vivienda, que tenía por objeto facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos, deberá incluir, al menos, las siguientes líneas de actuación: jóvenes, bolsa de alquiler de viviendas en el medio rural, extensión del programa «Alquila tu vivienda vacía» (Zaragoza), gestionado por el Gobierno de Aragón, al grupo de asentamientos dependientes, estableciendo condiciones especiales en los asentamientos turísticos.
- b) Programa de Fomento del Parque Público de Viviendas en Alquiler, cuyas medidas más significativas son la estimación de los recursos de viviendas y suelo público en los municipios aragoneses o los programas vivienda nueva de alquiler en solares de suelo urbano recuperados en el programa de regeneración urbana o el programa de actuaciones de rehabilitación y renovación del patrimonio público de vivienda.
- c) Programa para la Rehabilitación Edificatoria, que incluye uno específico para la rehabilitación de viviendas unifamiliares, para dotar de eficiencia energética, etc. :
- d) Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbanas específicos para los cascos antiguos.

Mención especial merece también la previsión de *adaptación de las viviendas a las necesidades de las personas mayores y dependientes*, con el fin facilitar la accesibilidad y los desplazamientos en las viviendas de las personas mayores, así como dotarlas de dispositivos que faciliten la comunicación y la gestión de la vida cotidiana dentro de la vivienda (domótica).

Por último, el *observatorio-portal de la vivienda en Aragón*, con la participación del Gobierno de Aragón y las entidades locales, así como de entidades privadas que dispongan de información sobre el mercado de la vivienda, tiene la finalidad de disponer de información suficiente de la oferta y demanda de vivienda en Aragón para una asignación eficaz de los recursos a los planes y medidas en materia de vivienda y para mejorar la transparencia del mercado de la vivienda a la demanda potencial.

A caballo entre la ordenación del territorio y el URBANISMO destaca el **Decreto 78/2017, de 25 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA)**, norma de gran utilidad en la redacción de los instrumentos de planeamiento. Publicada en el BOA, 104, de 2 de junio, derogó la que fuera aprobada por Decreto 54/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón.

La nueva NOTEPA tiene por objeto unificar los criterios técnicos para la elaboración de los documentos de planeamiento y ordenación urbanística, estandarizando la cartografía de utilidad urbanística, la terminología y los conceptos urbanísticos, con el fin de reducir el grado de discrecionalidad en la interpretación, simplificar la tramitación y facilitar la integración en la infraestructura de datos espaciales de Aragón (IDEARAGON) y en el sistema de información urbanística de Aragón (SIUA).

Dividida en cuatro títulos, el Preliminar está dedicado a las definiciones de los metadatos del planeamiento, que permiten que la información urbanística pueda ser catalogada, compartida y explotada eficazmente por los usuarios, así como las definiciones básicas, las relativas al uso del suelo, las de los usos según las características funcionales, las relativas a la edificabilidad y aprovechamiento urbanístico, a espacios libres e infraestructuras y equipamientos urbanísticos, las definiciones sobre la parcela, posición de la edificación, volumen y forma de la edificación, vivienda y zona calificada por uso global.

El Título I regula la configuración de las zonas de ordenación y categorías de suelo, incluyendo los criterios de aplicación en las zonas de ordenación de tejido urbano preexistente (suelo urbano), en suelo urbanizable y en suelo no urbanizable.

El Título II se refiere a la documentación exigible en el planeamiento general y otros instrumentos de planeamiento y ordenación urbanística, estableciendo los criterios generales para la elaboración de la documentación y distinguiendo esta según se trate del plan general, plan parcial, plan especial, estudios de detalle y proyectos de delimitación de suelo urbano.

El Título III aborda los criterios generales de presentación y entrega de la documentación, bien sea en soporte papel o soporte digital.

Todos los títulos son de obligado cumplimiento excepto el capítulo I del Título I, relativo a la configuración y criterios de aplicación en las zonas de ordenación a los tipos de tejido urbano preexistentes, que es de aplicación voluntaria.

La Disposición Transitoria Primera del decreto aragonés se refiere a los procedimientos en tramitación, de tal manera que la nueva NOTEPA es de aplicación a los Planes Generales, revisiones y textos refundidos, así como a los Planes Especiales Independientes y Delimitaciones de Suelo Urbano, cuya aprobación inicial o acuerdo de aprobación municipal sea posterior a la fecha de entrada en vigor de la norma.

En el caso de Planes Generales y revisiones aprobados inicialmente a la fecha de entrada en vigor del decreto, los redactados con arreglo a los criterios de la NOTEPA de 2011, se adaptarán a la nueva norma en las fases de planeamiento pendientes de elaboración. En caso contrario, se someterán a las disposiciones relativas a los criterios de presentación y entrega del título III y a cumplimentar las fichas del Anexo V. Esta última regla se aplicará también en el supuesto de Planes Especiales Independientes y Delimitaciones de Suelo Urbano, aprobados inicialmente a la fecha de entrada en vigor del decreto.

La redacción de Planes Parciales, Especiales, Estudios de Detalle y modificaciones de planes se adecuará, como mínimo, a los criterios de cumplimiento de la NOTEPA con los que esté elaborado el planeamiento general que desarrollan o modifican, con arreglo a las situaciones siguientes:

- a) Aplicación de la NOTEPA cuando el planeamiento general del que deriva está redactado conforme a ella.
- b) Aplicación del Título III y el anexo V cuando el planeamiento general del que deriva esté redactado con ese criterio de aplicación parcial de la NOTEPA.
- c) Cumplimiento de las fichas de datos urbanísticos incluidas en el Anexo V, cuando el planeamiento general del que deriva no esté redactado conforme a la NOTEPA.

La Disposición Transitoria Segunda prevé la posibilidad de que los planes y demás instrumentos urbanísticos vigentes en los que no se haya aplicado esta norma, se adapten a la NOTEPA, como si fueran textos refundidos, en los términos del art. 88 TRLUA.

Resulta de enorme interés hacer referencia a la **Ley 5/2017, de 1 de junio, de integridad y éticas públicas**, publicada en el BOA, 114, de 16 de junio, que aun-

que tiene un contenido transversal, que abarca a todo el sector público de Aragón, tiene menciones específicas para el ámbito urbanístico.

Esta ley tiene por objeto el establecimiento del régimen de promoción, impulso y garantía de la integridad y la ética públicas en el sector público de Aragón (incluidos los entes locales) y en las personas y entidades que se relacionan directamente con el mismo.

Entre los objetivos generales de la ley se incluye el de «monitorizar la tramitación de procedimientos administrativos concretos con objeto de verificar el cumplimiento de la normativa aplicable y las exigencias de integridad y ética públicas» (art. 5.f). A este objetivo parece responder la D.F. 4ª de la Ley que introduce una nueva D.A. 14ª en el TRLUA. Esta D.A. 14ª prevé que los órganos competentes para la aprobación definitiva de planes generales, incluidas sus revisiones y modificaciones aisladas, así como de delimitaciones de suelo urbano y convenios urbanísticos, *darán conocimiento* a la Agencia de Integridad y Ética Públicas del expediente mediante el que se tramite el instrumento de que se trate en cualquier momento cuando, a criterio de los referidos órganos, incorpore contenidos que supongan relevantes variaciones en el valor de los suelos afectados y, en todo caso, en los siguientes supuestos:

- a) Incrementos de suelo urbano o urbanizable en proporción superior al 10% de la superficie del suelo urbano previo a la tramitación, y esta supere la extensión de 30 hectáreas.
- b) Incremento de suelo urbano o urbanizable que represente más del 100% del suelo urbano previo a la tramitación.
- c) Incremento de suelo urbano o urbanizable que tenga una extensión superior a 100 hectáreas.
- d) Afección a suelo no urbanizable, en cualesquiera de sus categorías, en una extensión superior a 100 hectáreas, aun sin alterar tal clasificación, siempre que se posibiliten usos lucrativos distintos a los autorizables antes de la actuación en trámite.

En materia de ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, se dictó el Decreto 63/2017, de 25 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y extraordinarias y se regulan medidas para la mejora de la convivencia en la celebración de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas en establecimientos públicos y en espacios abiertos al público, que derogó el Decreto 16/2014, de 4 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas ocasionales y

extraordinarias y diversos artículos del Reglamento de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

Su objeto es más amplio que el del Decreto 16/2014, ya que no solo regula los espectáculos y actividades recreativas de carácter ocasional y extraordinario que pretendan organizarse y celebrarse al amparo de lo dispuesto en la Ley 11/2005, sino que también concreta medidas de protección de los menores de edad, de las personas con discapacidad y de todos los asistentes y participantes para la mejor protección de la seguridad, la salud y la mejora de la convivencia en todo tipo de espectáculos y actividades.

A diferencia del Decreto 16/2014, el art. 2.2 del Decreto 63/2017 reconoce que las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del decreto «podrán desarrollarse en establecimientos públicos, ya sea con carácter fijo o eventual, que figuren en espacios abiertos acotados o en locales cerrados» y, al efecto de la realización de espectáculos públicos, define los conceptos establecimientos públicos, eventuales, espacios abiertos acotados y locales fijos.

En cuanto a las exclusiones, a diferencia de la regulación anterior que establecía un listado de actividades a las que no era aplicable el decreto, ahora la referencia es más genérica, porque excluye «los espectáculos públicos y actividades recreativas que se realicen al aire libre sin vallas, cercas o cualquier otro impedimento físico que acote el espacio en un recinto, con o sin techo» y «los espectáculos públicos o actividades recreativas organizadas directamente por los Ayuntamientos o por el Gobierno de Aragón o a través de entidades o comisiones habilitadas por estos y bajo la responsabilidad directa del Ayuntamiento o del Gobierno de Aragón, según los casos».

La distribución de competencias entre el municipio y la comunidad autónoma se mantiene en los mismos términos que la regulación que se deroga.

La instrucción del procedimiento de autorización es básicamente la misma que la que ya previó el Decreto 16/2014. No obstante, remite a orden del Consejero la documentación preceptiva que el organizador debe acompañar con la solicitud de autorización de la celebración del espectáculo.

En concreto, esta materia se ha regulado por la Orden PRE/665/2017, de 22 de mayo de 2017, por la que se establece el procedimiento de solicitud y tramitación de la autorización de espectáculos públicos o actividades recreativas ocasionales y extraordinarias, que entró en vigor el mismo día que el decreto 63/2017, esto es, el 27 de mayo.

Además, el decreto amplía la cuantía de las fianzas en función del aforo, calculado este según lo dispuesto en el CTE DB SI.

También regula medidas de protección al menor de edad y medidas para la protección de la seguridad, la salud y la mejora de la convivencia, entre las que se incluyen, el servicio de admisión, el servicio de vigilancia, un sistema automático de control de aforo y cámaras de video-vigilancia así como equipamiento sanitario, todo ello en función del aforo del espectáculo.

Finalmente tenemos que remitirnos a otra ley que, aunque no regula una materia propiamente urbanística, sino que, al igual que la de integridad y éticas públicas, es transversal, afecta y mucho al orden de distribución de competencias (también las urbanísticas) para el ámbito del término municipal de Zaragoza. Se trata de la **Ley 10/2017, de 30 de noviembre, de régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón** que, publicada en el BOA, 231, de 1 de diciembre, entró en vigor el día 4 de enero de 2018, dado que en aplicación del art. 30 de la Ley 39/2015, se excluyen del cómputo sábados, domingos y días festivos.

De acuerdo con lo dispuesto en el apdo. 1 de la D.A. 1ª, en caso de contradicción entre preceptos la Ley de Capitalidad prevalece respecto de las leyes sectoriales autonómicas, a lo que añade el apdo. 2 que «el desplazamiento o derogación explícita o implícita de las disposiciones competenciales recogidas en esta ley exigirá una declaración expresa de la norma autonómica de la voluntad de modificar esta ley», en la que el Ayuntamiento de Zaragoza debe ser oído. La legislación autonómica en materia de régimen local es aplicable supletoriamente «en todos aquellos aspectos y materias relativos a los diferentes sectores de intervención administrativa y al régimen local que no se hallen regulados en esta ley» (D.A. 1ª.3).

Corresponde al Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza el desarrollo reglamentario de las cuestiones organizativas relativas a las competencias propias reconocidas en esta ley (D.F. 1ª).

La D.T. 2ª de la Ley obliga a la adaptación de los reglamentos orgánicos, entre ellos el Reglamento de la Gerencia de Urbanismo, en el plazo de 6 meses desde la publicación (esto es, el plazo fina el 3 de julio de 2018).

En cuanto a las ordenanzas municipales en trámite (aquellas cuyo proyecto ha sido aprobado por el Gobierno de Zaragoza), se rigen por la normativa anterior. En la tramitación de nuevas ordenanzas será aplicable el Capítulo V de la ley, bien entendido que en lógica correspondencia con el Título VI de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Me centraré en el análisis de las competencias propias atribuidas al Ayuntamiento de Zaragoza en materia de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y medio ambiente, para apreciar si, en efecto, se ha producido un traspaso de

competencias en materia de urbanismo a la capital de la Comunidad Autónoma o, por el contrario, y en líneas generales, se mantienen las mismas competencias que ya recogía la legislación sectorial.

En materia de ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, el art. 23 de la Ley de Capitalidad regula una serie de *especialidades en la aplicación de la legislación sectorial* a Zaragoza, tales como la presencia institucional del Ayuntamiento de Zaragoza en el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, la obligatoriedad de informe municipal, previo a la aprobación de la EOTA y las DD.O.T. que afecten, total o parcialmente, al espacio metropolitano de Zaragoza, y la participación del Ayuntamiento de Zaragoza en las comisiones bilaterales y conferencias sectoriales que constituya el Gobierno de Aragón para promover la coordinación en materia de ordenación del territorio.

También incluye una serie de especialidades en cuanto al *desarrollo de planes y proyectos de interés general de Aragón* en el término municipal de Zaragoza:

- a) El Ayuntamiento de Zaragoza deberá informar con carácter previo a la declaración formal del interés general por parte del Gobierno de Aragón de los PIGAs por desarrollar en el término municipal de Zaragoza.
- b) Todo instrumento de planificación supramunicipal, en el momento de su elaboración o modificación, contemplará las peculiaridades del espacio metropolitano de Zaragoza, respetando las características de los modelos territoriales.
- c) El Ayuntamiento de Zaragoza participará en la ordenación del territorio, de acuerdo con la legislación vigente, mediante la emisión de informe preceptivo previo a la aprobación de cualquier instrumento de este tipo, sin perjuicio de que la Administración autonómica solicite documentación y/o participación técnica directa en cualquier fase del proceso de elaboración.
- d) Si el PIGA exigiera alterar los sistemas y redes existentes fuera de su ámbito, o supusiera cualesquiera nuevas cargas urbanísticas, el informe municipal detallará las cargas que habrá de asumir la ejecución de aquel. Si se produjeran diferencias importantes de criterio entre el municipio de Zaragoza y la Comunidad Autónoma de Aragón, se requerirá el pronunciamiento del Consejo Bilateral de Capitalidad.
- e) Los informes emitidos por el Ayuntamiento de Zaragoza serán vinculantes exclusivamente en aquellos aspectos referentes a la mera ordenación urbanística del ámbito, siempre que no afecten al interés supralocal, ya indicando criterios de coherencia con la ordenación general de la ciudad,

ya señalando condiciones de coordinación con la ordenación urbanística del entorno.

- f) Cuando la concreta ubicación del PIGA no estuviere predeterminada en la correspondiente propuesta de actuación, y se opte por una convocatoria pública de selección de la ubicación, se solicitará informe del Ayuntamiento con carácter previo a la resolución.

Estas competencias que la Ley de Capitalidad atribuye al Ayuntamiento de Zaragoza en materia de planes y proyectos de interés general de Aragón amplían en alguna medida aquellas que la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón atribuye, con carácter general, al resto de los municipios.

Asimismo, la D.T. 1ª de la Ley, relativa a la cesión de aprovechamientos en PIGAs y Proyectos Supramunicipales ya aprobados, en los que no se hubiera materializado la cesión, prevé que esa materialización se efectúe a través de un convenio interadministrativo a suscribir entre el departamento competente del Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, esto es, antes de 3 de enero de 2019.

En cuanto a la competencia en materia de URBANISMO, el art. 24 de la Ley también prevé unas normas especiales de aplicación a Zaragoza de la legislación sectorial autonómica; a saber:

- a) La minoración o excepción de incremento de reservas de dotaciones públicas previsto en el art. 86.2 TRLUA, podrá ser aprobada por el Ayuntamiento de Zaragoza, sin necesidad de informe favorable del Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza, siempre que corresponda a modificaciones de planeamiento de menor entidad. La aprobación deberá estar debidamente motivada en función de la entidad de la modificación, de los espacios libres y equipamientos existentes en el entorno y, en su caso, de los sistemas generales incorporados al plan general.
- b) En el término municipal de Zaragoza, la aprobación inicial de planes especiales independientes del plan general promovidos por administraciones distintas de su Ayuntamiento, requerirá informe previo de este cuando el plan especial se refiera al establecimiento de reservas de terrenos para la constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo y no se atenga a los usos determinados por el planeamiento municipal. También requerirá informe previo municipal cuando el plan especial contemple el establecimiento de infraestructuras básicas, equipamiento comunitario o redes de servicios que pudieran causar efectos desfavorables sobre los sistemas generales y redes existentes en el municipio o previstos por su plan general.

En ambos casos, si el informe municipal fuese desfavorable, la cuestión será resuelta mediante acuerdo del Consejo Bilateral de Capitalidad.

- c) La gestión de los sectores concertados de urbanización prioritaria que se declaren en el término municipal de Zaragoza corresponderá en exclusiva al Ayuntamiento de Zaragoza, a diferencia de lo dispuesto en el art. 213 TRLUA.
- d) El Ayuntamiento de Zaragoza podrá regular, mediante ordenanza municipal, las obras y actividades que se sujetan a un régimen de control preventivo, mediante el sometimiento a previa licencia, comunicación previa o declaración responsable, o el régimen de sometimiento a control posterior a los efectos de verificar el cumplimiento de la normativa de aplicación, en los términos y condiciones establecidas en la legislación sobre el libre acceso a las actividades de servicios. Esto último no es una novedad, porque ya habilitaba al desarrollo reglamentario la Ley de Bases de Régimen Local y el Ayuntamiento de Zaragoza así lo hizo cuando aprobó la Ordenanza Municipal de Medios de Intervención en la Actividad Urbanística.

Igualmente, en materia de urbanismo, la Disposición Transitoria Quinta dispone que cuando se proceda a la revisión del PGOU de Zaragoza, en cumplimiento de la NOTEPA deberá contemplarse la especialidad del planeamiento recogido.

En orden a la distribución de competencias en la materia entre los distintos órganos municipales, Pleno y Gobierno de Zaragoza, conviene detenerse en los arts. 11 y 14 y comprobar si suponen alguna diferencia fundamental con la distribución de competencias de la Ley de Bases de Régimen Local.

El art. 123.1.i) LBRL atribuye al Pleno «la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística». Por su parte, el art. 127.1.d) LBRL atribuye a la JGL «las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no atribuidas expresamente al Pleno, así como de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización».

El traslado de esta competencia al municipio de Zaragoza ha supuesto una enumeración más exhaustiva de competencias recogiendo la regulación que al efecto prevé el TRLUA. Así, el art. 11.1.i) de la Ley de Capitalidad atribuye al Pleno «la aprobación inicial y provisional del planeamiento general y sus revisiones, la aprobación inicial y provisional de sus modificaciones sustanciales y la aprobación inicial y definitiva de las no sustanciales; la aprobación inicial y provisional de los planes especiales independientes y de los planes de desarro-

llo de instrumentos de ordenación territorial, salvo que sean promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para el establecimiento de reservas de terrenos o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del Plan General y la aprobación de los convenios de planeamiento», que no deja de ser sino una traslación de lo que ya regulaba el TRLUA.

En la misma línea, el art. 14.1.d) de la Ley de Capitalidad que atribuye al Gobierno de Zaragoza «la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del Plan General, el sometimiento a información pública de los convenios de planeamiento, la aprobación de los instrumentos y convenios de gestión urbanística y la aprobación de los proyectos de urbanización y de obra ordinaria».

Por lo que se refiere a la competencia en materia de PATRIMONIO CULTURAL, el art. 25 de la Ley atribuye al municipio de Zaragoza la consideración de *municipio monumental* con los efectos previstos por dicha regulación y la normativa sobre organización y régimen local.

Las peculiaridades de la aplicación de la legislación de patrimonio cultural aragonés a bienes situados en el término municipal de Zaragoza son:

- a) La autorización de la CPPC de Zaragoza incluida en su regulación requerirá informe previo del Ayuntamiento de Zaragoza, en el que se valorarán las condiciones establecidas para la intervención en el planeamiento urbanístico, el catálogo de edificios y conjuntos de interés histórico-artístico y cuanta normativa municipal pudiera condicionar la actuación propuesta.
- b) Con carácter previo a la inclusión en el catálogo o el inventario del patrimonio cultural aragonés de un bien inmueble que no esté incluido en el catálogo municipal de edificios y conjuntos de interés histórico-artístico o que lo esté con un alcance distinto del pretendido, la C. A. solicitará al Ayuntamiento de Zaragoza la modificación de su catálogo que proceda, a fin de adecuarlo a sus previsiones. En caso de que el Ayuntamiento desestime la modificación y esta supusiera un aumento del ámbito o las condiciones de la protección, la C. A. podrá incluirlo en su catálogo o inventario independientemente del catálogo municipal, con las consecuencias establecidas en las normas urbanísticas del Plan General de Zaragoza. Salvo resolución contraria motivada, la inclusión en el catálogo o el inventario del patrimonio cultural aragonés de un bien inmueble protegido con alcance análogo por el catálogo municipal de bienes inmuebles y conjuntos de interés se acompañará con la delegación en los órganos municipales de las competencias que la legislación de patrimonio cultural aragonés atribuye con carácter general a los órganos autonómicos.

- c) Sin perjuicio de la competencia autonómica, el Ayuntamiento de Zaragoza podrá suspender con carácter preventivo derribos, obras o actividades por razón de intervenciones arqueológicas o paleontológicas.

En materia de VIVIENDA, el art. 26 de la Ley dispone que:

- a) La distribución de los porcentajes de reserva de suelo exigidos por la legislación dentro del ámbito del PGOU de Zaragoza, podrá realizarse tomando como referencia el conjunto del municipio de Zaragoza, siempre con respeto a los criterios que defina la normativa sectorial en materia de vivienda y al principio de cohesión social.
- b) Requerirá informe previo municipal el acuerdo del Gobierno de Aragón para aplicar en la ciudad de Zaragoza el régimen de exención de reservas de suelo destinado a vivienda protegida, así como la programación pública de vivienda protegida que la Comunidad Autónoma pretenda desarrollar en el término municipal de Zaragoza.
- c) Atribuye al Ayuntamiento de Zaragoza la competencia para la planificación, organización de la promoción y gestión del Parque de Viviendas de Protección Pública pertenecientes al Ayuntamiento de Zaragoza y la competencia para la organización y gestión de la conservación y rehabilitación de la edificación en el municipio de Zaragoza, incluyendo la elaboración de normativa propia para la promoción de la regeneración urbana.

Por lo que se refiere al MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO, la Ley de Capitalidad atribuye más competencias que la de medio ambiente urbano prevista en el art. 25 de la LBRL. En concreto, atribuye al municipio de Zaragoza *la protección del medio ambiente urbano*, en particular: parques y jardines públicos; arbolado urbano; protección y conservación de la fauna y flora urbana y periurbana, en coordinación con la acción de otras administraciones con competencias en el medio natural; control y lucha contra la proliferación de especies exóticas invasoras con incidencia en el ámbito urbano; protección contra la contaminación acústica; protección contra la contaminación atmosférica y vigilancia y control de la calidad del aire; protección contra la contaminación lumínica; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación, control y tratamiento de aguas residuales; elaboración de planes municipales para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático; acciones de ahorro, eficiencia energética e implantación de energías renovables. Competencias todas estas que ya venía ejerciendo el Ayuntamiento de Zaragoza por medio de la Agencia de Medio Ambiente y Sostenibilidad.

También atribuye la calificación de actividades sometidas a licencia ambiental de actividades clasificadas en su término municipal, que antes era competencia del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental.

Igualmente, atribuye a Zaragoza la *protección del medio natural*, en concreto la gestión de los montes y terrenos de naturaleza forestal patrimonial municipal, así como aquellos bienes demaniales autorizados con destino a la consolidación, reforestación y esparcimiento; la elaboración de instrumentos de planificación urbanística ambiental de los espacios naturales de titularidad municipal en el marco de la legislación autonómica de protección de espacios protegidos; la gestión de las zonas verdes periurbanas de titularidad municipal, la coordinación de sus acciones y colaboración con las diferentes administraciones con competencias en el medio natural para preservar los valores de los bienes de dominio público que formen parte de la Infraestructura Verde de Zaragoza, así como tareas de coordinación y promoción de la información.

El art. 40, relativo a los ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, prevé que, independientemente de la representación municipal designada por las asociaciones o federaciones de municipios aragonesas, el Ayuntamiento de Zaragoza contará con, al menos, un representante en la Comisión de Espectáculos Públicos de Aragón.

También está prevista la posibilidad de que el Ayuntamiento de Zaragoza, por razones de interés general y mejora de la convivencia y el descanso de los vecinos, prohíba, limite y restrinja la apertura, modificación o ampliación de los establecimientos públicos clasificados por la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, y sujetos a la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la C.A.A., así como la modificación de los límites horarios generales de apertura y cierre previstos en la normativa de espectáculos públicos, «con independencia de la clasificación establecida en el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos».

Por último, la Ley atribuye al municipio de Zaragoza la competencia para la autorización, inspección y sanción de los siguientes espectáculos públicos y actividades recreativas celebrados en el término municipal: los de carácter ocasional o extraordinario, los de pirotecnia recreativa o castillos de fuegos de artificio en los que se utilicen artificios pirotécnicos aéreos o dotados de medios de proyección de la carga explosiva y las pruebas deportivas, marchas ciclistas y otros eventos que requieran el uso de las vías públicas para su práctica.

II. JURISPRUDENCIA

Por lo que respecta a la jurisprudencia, distinguiremos según se trate del Tribunal Supremo, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón y los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y, dentro de cada uno de ellos, por orden cronológico.

En cuanto al TS, la **Sentencia 16681/2017, de 7 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TS, que desestima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ de Aragón, que desestimó el recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta del recurso de reposición al acuerdo plenario de aprobación definitiva de una modificación puntual de Plan General de Sallent de Gállego (La Ley 158925/2017), tiene interés práctico por cuanto analiza la aplicación de los principios de cautela y de acción preventiva en materia de urbanismo.**

El acto recurrido consistió en una modificación puntual del PGOU y permuta de terrenos, en virtud del cual una parcela de uso residencial pasaba a calificarse como zona verde y la zona verde se recalificaba como uso residencial, habida cuenta la inestabilidad del terreno para soportar la edificación.

Después de resumir las conclusiones de la sentencia de instancia respecto a los alegatos de los recurrentes, el TS pasa a examinar cada uno de los motivos de impugnación, que, en lo que tiene de interés a efectos urbanísticos, se resumen en:

1. Indebida valoración de la prueba. Sobre este punto el TS reconoce que el de instancia no actuó de forma arbitraria o irrazonable en el análisis de la prueba pericial, porque entiende que en la memoria de la modificación del plan constaba sobradamente la justificación del cambio de calificación de los suelos, que no era otro que la inestabilidad del terreno en las parcelas residenciales; inestabilidad que, en el caso de las edificaciones ya existentes, había supuesto la declaración de ruina y respecto de las no edificadas «no existen garantías de que ello no suceda, si se interviene sobre el subsuelo de la parcela». Reconoce, como la sentencia de instancia, que la parcela puede ser apta para la edificación pero, pese a ello, existen dudas sobre el deslizamiento que no quedan disipadas. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de que la edificación pueda ser soportada por el terreno si se modifica el sistema de cimentación.
2. Inadecuada motivación del ius variandi de la Administración. Como la memoria del plan justificaba adecuadamente los motivos del cambio de calificación de las parcelas, debido a la inestabilidad del terreno, la sentencia del TS añade dos principios a tener en cuenta en toda actuación administrativa y, también, en la planificación urbanística: el principio de cautela y de acción preventiva.

El principio de prevención (o cautela) supone «el actuar por si acaso llegan a aparecer daños no previstos, a veces ni siquiera imaginados. Aun cuando no se esté seguro de las consecuencias de determinadas actividades, estas podrían ser tan nocivas que se considera necesario tomar medidas para evitarlas». A este principio se añade el principio de acción preventiva, más integral y globalizador «puesto que abarca todos los modos de contaminación, todos los componentes del elemento del medio ambiente, tanto los físicos-naturales como los sociales y económicos [...]».

Estos principios no son exclusivos del ámbito medioambiental, responden a la idea de la «diligencia debida», al derecho a una buena administración o a la idea de «buen gobierno» en la gestión pública, a la luz de la Carta de los derechos fundamentales de la UE (Tratado de Niza de 2000) o el Tratado de la UE de Lisboa de 2007.

En definitiva, estos principios pregonan la necesidad de adelantarse a los hechos «ante la duda de que una determinada actividad puedan deducirse ciertos riesgos, siendo preferible el error en la previsión de futuro a la pérdida de seguridad», como en el supuesto que nos ocupa, en el que todavía no se ha producido un daño, pero existen datos que acreditan que no hay certeza científica absoluta, sino por el contrario evidencias de que el mismo puede llegar a producirse.

El TS manifiesta que «lógicamente, la precaución, la cautela, la previsión contienen una vertiente probatoria que obligaría a la Administración a justificar la existencia de razones científicas o técnicas que acreditaran la ausencia de riesgo; y ello es lo que la Administración ha realizado en el supuesto de autos, y la Sala de instancia ha confirmado», para luego hacer referencia a la jurisprudencia de esa misma sala relativa al concepto de riesgo, en concreto, la gestión del riesgo de agua.

3. Inexistencia de informes sectoriales de otras Administraciones cuyas competencias pudieran verse afectadas. Sobre este punto y a diferencia de lo que suele ser habitual en otras sentencias, que anulan el planeamiento por la ausencia de informes preceptivos y vinculantes, en el presente caso el TS analiza uno a uno los informes presuntamente exigibles y concluye que ninguno de ellos era preceptivo. No era exigible informe de la Confederación Hidrográfica del Ebro porque la recalificación de las parcelas no comportaba nuevas demandas de recursos hídricos. Tampoco es exigible informe de la Comisión de Protección Civil porque la modificación del planeamiento no suponía la existencia de situaciones de grave riesgo colectivo que pudieran provocar cambio en el modelo territorial adoptado por aquella (entre otras cosas, porque no se modificaba el modelo territorial del municipio). Tampoco requería evaluación de impacto

ambiental al tratarse de una modificación menor del plan general que no afectaba al suelo no urbanizable y al urbanizable no delimitado, sino al suelo urbano.

Por lo que respecta a la labor del TSJA, las sentencias seleccionadas tratan aspectos tan variados como la obligatoriedad de cesión del 10% correspondiente al Ayuntamiento, aun en el supuesto de que la ficha del PGOU no lo hubiere previsto, la competencia de los técnicos redactores de proyectos, la no exigencia de los requisitos de distancia a núcleos de población previstas en el RAMINP en el caso de instalaciones de interés público que no reúnen la condición de actividades industriales o fabriles, o la no aplicación del instituto del silencio administrativo a los actos iniciados por las Juntas de Compensación.

Así, la Sentencia 22/2017, de 31 de enero, de la Sala de lo Contencioso del TSJ de Aragón que desestimó el recurso de apelación interpuesto por una Junta de Compensación contra la sentencia desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto contra un acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza de no admisión a trámite y denegación de la aprobación inicial de un proyecto de reparcelación (Roj: STSJ AR 65/2017).

En el presente supuesto, se recurrió el acuerdo de desestimación de la aprobación inicial de un proyecto de reparcelación que no previó la cesión del 10% del aprovechamiento medio al Ayuntamiento de Zaragoza.

La sentencia del TSJA reconoce la obligatoriedad de la cesión del 10%, pese a que la ficha del PGOU de 2001, que establecía las condiciones de ordenación del área de intervención, no previera la referida cesión. En este caso, el TSJA considera que en el momento de la presentación a trámite del proyecto de reparcelación era de aplicación la Ley 3/2009, de 17 de junio, que exigía tal cesión del 10% para el suelo urbano no consolidado en su art. 134.3; cesión que ya contemplaba el art. 102 LUA/1999, en la redacción dada por el Decreto-Ley 2/2007, de 4 de diciembre, del Gobierno de Aragón, y la Ley 1/2008, de 4 de abril, por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Concluye el Tribunal «[...] de modo que, aunque en la ficha de ordenación del Área en cuestión de las Normas Urbanísticas del PGOU de 2001 no se estableciera la cesión del 10% en favor del Ayuntamiento prevista en el art. 18 de la Ley Urbanística entonces en vigor, pese a su clasificación como suelo urbano no consolidado, amparándose, sin duda, en la excepción que contemplaba el citado art. 102 en la redacción original –en las operaciones de rehabilitación o reforma

integral en suelo urbano no consolidado—, y se mantuvo en el Texto Refundido de 2007, la nueva normativa ya no establece tal excepción y era de plena aplicación al presentarse el proyecto de reparcelación cuya aprobación inicial fue denegada. Por lo que, con independencia de las razones que pudieran llevar en su momento a la Administración demandada a excepcionar la cesión del 10%, ello ya no es posible, tratándose —se insiste— de suelo urbano no consolidado, fuera de los supuestos contemplados en el citado art. 134 —que no hacen al caso—.

Frente al argumento de los apelantes de que los suelos no son urbanos no consolidados sino que ya eran consolidados en el PGOU de 1986 y, por lo tanto, se ha producido una descategorización no ajustada a derecho, el TSJA analiza la fluctuante doctrina del TS en orden a distinguir entre suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado por la urbanización, en relación con las cargas de cesión previstas en el art. 14.2 de la Ley 6/1998, que resulta de gran interés didáctico.

Posteriormente, traslada esta doctrina al caso enjuiciado y entiende que no se trata de un suelo urbano consolidado porque uno de los objetivos de la ordenación del área de intervención era la obtención de vías colectoras de la Ronda Hispanidad, que fueron ocupadas anticipadamente. El proyecto de reparcelación viene a formalizar esa cesión, cuya obligatoriedad no se cuestionó en ningún momento. Por ello, la sentencia del TSJA concluye que «[...] no nos encontramos en el caso con una descategorización de los terrenos incluidos en el ámbito del Área, ya que nunca han tenido la pretendida consideración de suelo urbano consolidado en el planeamiento, ni puede tampoco concluirse de lo actuado que llegaran a reunir las características propias de esta categoría de suelo hasta que se produjo la cesión de los terrenos conforme a las previsiones del Plan General [...]. Por tanto, al aprobarse la Revisión del PGOU de 2001 los suelos en cuestión no se hallaban consolidados por la urbanización, encontrándose en un ámbito que constituía una bolsa de suelo dentro de la ciudad, en la que habían de ser completados los servicios a fin de posibilitar la edificación que en ellos se preveía, de ahí su correcta categorización como suelo urbano no consolidado y su calificación como zona G, mantenida en la del 2007, y su sujeción a las prescripciones legales para esta categoría de suelo vigentes al tiempo de la presentación del proyecto de reparcelación para su aprobación». Así las cosas, confirma la legalidad del acuerdo municipal de denegación de la aprobación inicial del proyecto de reparcelación.

De la competencia de los técnicos redactores trata la **Sentencia 73/2017, de 1 de marzo, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón**, que desestimó el recurso de apelación interpuesto contra la senten-

cia desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto contra un acuerdo del Ayuntamiento de El Busto de denegación de licencia (Roj: STSJ AR 170/2017), porque el arquitecto técnico no era competente para la redacción del proyecto. Merece detenerse en esta sentencia porque aborda uno de los problemas de más difícil solución en el ámbito urbanístico municipal, el de la competencia técnica para la redacción de proyectos. Un asunto que, pese a la existencia de normativa sobre atribución de competencias, no está resuelto de manera satisfactoria y tiene que ser la labor de los tribunales la que establezca criterios generales, aplicables al caso concreto.

En este supuesto, solicitada una licencia de obra menor para la reparación del tejado, se desestima por cuanto el Ayuntamiento consideró necesaria la presentación de proyecto redactado por técnico competente, puesto que las obras consistían en cambiar los elementos estructurales de madera por elementos de hormigón prefabricado, reparación del cañizo actual por tablero machiembreado y posterior recolocación de tejas. La resolución entiende que se trata de un cambio del sistema estructural de un edificio residencial, estando atribuida la competencia para la redacción del proyecto a un arquitecto en lugar de un arquitecto técnico.

La sentencia de instancia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el COAAT de Zaragoza, y en apelación, la sentencia del TSJA concluye que las obras afectan al conjunto del sistema estructural del edificio porque sustituyen toda la cubierta y, por lo tanto, precisan de proyecto redactado por arquitecto, a la vista de lo dispuesto en el art. 2.2 de la Ley de Ordenación de la Edificación. En apoyo de esta tesis, el TSJA menciona una sentencia del TS de 4 de julio de 2002 que estudia el contenido de la Ley 12/1986, de atribuciones a arquitectos e ingenieros técnicos.

La sentencia del Supremo analizó un proyecto de reparación de cubierta de un edificio de 32 viviendas, cuyos cambios radicaban en la modificación del material, estructura, y en la configuración del espacio interno bajo la cubierta, que implicaba una estructura nueva para conseguir una forma predeterminada «manteniéndose la configuración formal externa, pero alterándose la configuración estructural alcanzando tal alteración al 100% de la configuración estructural, de lo que no cabe sino deducir también la modificación de la configuración arquitectónica». El TS hacía depender la capacitación profesional del mantenimiento de la seguridad de las personas y, en este sentido manifestaba:

[...] El único motivo articulado por la parte recurrente en casación –Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid–, al amparo del artículo 95.1.4 de la Ley Jurisdiccional, está basado en la infracción de los artículos 2.1.a) y 2.2 de la Ley 12/86.

Los artículos acabados de citar reconocen como función esencial de los arquitectos técnicos la de ejecución de obras, pero también les atribuye a los mismos la facultad de elaborar proyecto de toda clase de obras y construcciones, siempre que no requieran «proyecto arquitectónico», así como la de intervenir parcialmente en edificios construidos que no alteren su «configuración arquitectónica», conceptos estos, los de proyección y configuración arquitectónica, de índole metajurídica, no dotados de ninguna precisión legal sobre su alcance, y contenido.

Es claro, pues, que existe entre los Arquitectos Superiores y los Arquitectos Técnicos, un ámbito de competencias concurrentes de proyección e intervención parcial de construcciones, sin reglas precisas ni claras de delimitación, dependiendo la competencia de esos profesionales de su capacidad técnica real para el desempeño de tales funciones proyectivas y ejecutivas de obras –sentencias del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1981 y 21 de octubre de 1987, entre muchas otras–.

En una interpretación de ese artículo 2.2 de la Ley 12/86, la jurisprudencia viene también declarando –sentencias de 3 de octubre y 13 de diciembre de 1991, 7 de mayo de 1992– que la cuestión de la competencia profesional de los Arquitectos Técnicos, ha de resolverse atendiendo a la entidad de los estudios de la indicada carrera, señalando que su facultad de proyectar opera cuando se trata de obras que carecen de complejidad técnica constructiva, atendándose en todo caso a la suprema garantía de la seguridad por la que ha de velar la Administración, por lo que las dudas, tan numerosas y frecuentes, dada la ambigüedad de los términos legales definitorios de las competencias citadas, que puedan plantearse deben resolverse en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad y por tanto de la exigencia de la titulación propia de los estudios superiores.

Por estas razones, el TSJA confirma las sentencia de instancia y desestima el recurso de apelación presentado.

Mención especial merece la **Sentencia 327/2017, de 5 de mayo, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que estimó el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza contra la sentencia del JCA núm. 1 de Zaragoza, que, estimando el RCA interpuesto entre otros por los Ayuntamientos de Cuarte y Cadrete, anuló la licencia de actividad de estación de compresión para la distribución de gas concedida a ENAGAS, por cuanto distingue cuando nos encontramos ante una actividad industrial o ante una actividad de aquellas que requieren autorización de interés público y los distintos efectos en orden a su implantación en suelo no urbanizable especial.**

La sentencia de instancia anuló la licencia de actividad (resuelta el 24 de octubre de 2006 y desestimado el recurso de reposición el 21 de abril de 2008) al considerar aplicable el RAMINP de 1961, por tratarse de una industria fabril, en cuyo caso no podía emplazarse a una distancia de 2000 metros del núcleo más

próximo de población agrupada, sin que fuera de aplicación la Ley de Protección Ambiental de Aragón de 2006.

Después de exponer las argumentaciones del Ayuntamiento de Zaragoza y de la empresa ENAGAS (que son coincidentes), el fundamento tercero de la sentencia del TSJA entra a valorar la concurrencia de incongruencia omisiva en la sentencia de instancia puesto que no dio respuesta adecuada a la excepción de inadmisión planteada por el Ayuntamiento de Zaragoza respecto de la falta de legitimación de los Ayuntamientos recurrentes. Declara la incongruencia, entra al examen de la excepción y concluye que ninguno de los dos municipios ha acreditado la adopción del oportuno acuerdo del Pleno de la Corporación para la interposición del recurso contencioso administrativo, en aplicación de lo dispuesto en el art. 21.1.k) LBRL. A estos efectos no considera adecuada la sustitución de ese acuerdo por el adoptado por la Junta de Gobierno o por una certificación del Secretario municipal.

En cuanto al fondo del asunto son tres las cuestiones que se dilucidan; si es o no aplicable el RAMINP, si la actividad se considera o no industria fabril, y si la actividad es incompatible con la ordenación urbanística.

En cuanto a la primera de las cuestiones, el TSJA confirma que es de aplicación el RAMINP puesto que la solicitud de la licencia fue presentada en el registro municipal el 30 de julio de 2004 y, en aplicación de la D.T. 6^a de la Ley de Protección Ambiental de Aragón de 2006, esta no era de aplicación a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor (17/09/2006, según la D.F. 5^a).

Sentado lo anterior, analiza el contenido del RAMINP para aclarar si la actividad clasificada concedida por la licencia era o no un establecimiento fabril, porque el art. 4 de este reglamento solo exige una distancia mínima de 2000 metros a un núcleo de población en caso de «industrias fabriles que deban ser consideradas como peligrosas o insalubres». El TSJA considera que la estación de compresión de gas que se ubica en la posición 24 del Gaseoducto Tivissa-Haro, en su punto de unión con el Gaseoducto Zaragoza-Serrablo, no constituye una industria fabril puesto que su actividad es la de asegurar el flujo uniforme, dado que el transporte de gas pierde presión al recorrer grandes distancias. Esa actividad no supone transformación de materias primas a través de variados procesos productivos, como hace una industria fabril, porque, pese a las nuevas corrientes jurisprudenciales que extienden el concepto de industria fabril, «el proceso de comprimir el gas para facilitar su transporte no implica transformación del mismo. Siendo la estación de compresión un elemento de la red de transporte que se limita a elevar la presión a que se ve sometido el gas a los solos efectos de su transporte. Tales instalaciones se integran en la red de transporte del sistema gasista», como así lo indica el art. 59 de la Ley del Sector de hidrocarbu-

ros de 1998. Por estas razones, el TSJA entiende que no resulta exigible aplicar el límite de distancia de 2000 metros a un núcleo de población, exigido por el art. 4 RAMINP.

Respecto a la pretendida incompatibilidad de la estación de compresión de gas con la ordenación urbanística, que la sentencia de instancia proscribía de su emplazamiento en suelo no urbanizable de especial protección del monte y de repoblación forestal, el Ayuntamiento alega que no se trata de un uso productivo sino de un uso de servicios públicos en su categoría de infraestructura, que, tal y como disponen las normas urbanísticas del PGOU, está expresamente autorizado como actuaciones de interés público en el suelo no urbanizable, cuando el uso de que se trata deba ser inevitablemente emplazado en suelo no urbanizable.

El TSJA reconoce, y así debió disponerlo la sentencia de instancia, que el emplazamiento era inevitable, por la propia configuración del trazado de la conducción, la proximidad de otras infraestructuras, la idoneidad desde el punto de vista técnico y su planificación estatal, incluida entre las infraestructuras gasistas aprobada por acuerdos del Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2006. El TSJA considera que debió haberse ponderado que la instalación es un servicio de interés general, no solo para los aragoneses sino para el resto de las Comunidades Autónomas que atraviesa, que obtuvo todos los informes medioambientales necesarios y que su ubicación es la más idónea, en el punto estratégico a mitad del gasoducto Barcelona-Vascongadas y en la confluencia con el gasoducto Serrablo-Zaragoza.

Concluye que no son aplicables los artículos del PGOU en que se fundó la sentencia apelada para considerar que los usos productivos no están permitidos en el suelo no urbanizable de protección de montes y repoblación forestal, sino aquellos que admiten el uso de infraestructuras como autorizaciones de interés público.

Con estas argumentaciones estima los recursos de apelación interpuestos por el Ayuntamiento de Zaragoza y otra empresa apelante, revoca la sentencia, inadmite los recursos contencioso-administrativos de los Ayuntamientos de Cuarte y Cadrete y desestima el presentado por los particulares, confirmando la legalidad de la resolución recurrida.

Finalmente, la Sentencia 486/2017, de 22 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por una Junta de Compensación contra la sentencia del JCA nº 1 de Huesca, que confirmó el acuerdo del Ayuntamiento de Monzón de denegación de la disolución de la Junta de Compensación por la existencia de obligaciones pendientes (La Ley 190484/2017), resulta de interés

por cuanto no admite la disolución de una JC por silencio administrativo positivo, en tanto que aquella participa de las potestades administrativas.

El objeto del recurso contencioso administrativo consistió en la denegación de la petición de una JC de su disolución porque, a juicio del municipio, la existencia de obligaciones pendientes, como el abono del justiprecio expropiatorio a los propietarios del ámbito no adheridos a la JC, impedía su disolución.

El JCA de Huesca entendió que, una vez constituida la JC, investida de potestades administrativas y gravada con el deber jurídico de urbanizar, su disolución estaba sujeta a las previsiones del art. 16.2 del Decreto 52/2002. Asimismo, consideró que no podía entenderse estimada la petición por silencio administrativo, que, aun existiendo inviabilidad económica, ninguna norma o principio del ordenamiento prevé como causa de extinción de las obligaciones generadas la inconveniencia sobrevenida del deudor para hacerles frente y que no es admisible la desaparición sobrevenida de la causa *expropiandi*, ya que la expropiación la instó la propia JC.

En el recurso de apelación la JC alegó la inviabilidad económica sobrevenida de la actuación urbanística, que, sin embargo, el TSJA no confirma ya que en ningún momento se cuestionó la viabilidad de la unidad delimitada en el Plan General hasta que no fueron fijados los justiprecios expropiatorios de los propietarios no adheridos y, además en el informe de la entidad de tasación aparecen unas cargas urbanísticas sobrevaloradas: indemnizaciones millonarias carentes de justificación, costes derivados del convenio que no debían soportar los propietarios no firmantes del mismo e infravaloración de los terrenos.

A todo ello añade el TSJA que no se acudió a los mecanismos previstos en los arts. 42.5 y 135.5.a) de la LUA/2009 que, por un lado, posibilitaban que el plan general redujera o eliminara, justificadamente, los módulos de reserva exigibles en la ordenación de concretos sectores o unidades cuando sus dimensiones o grado de ocupación por la edificación hicieran inviable su exigencia o resultara esta incompatible con una ordenación coherente y, en el otro caso, permitía a los planes generales modificar el aprovechamiento subjetivo en el SUNC para eliminar la cesión de aprovechamiento al municipio o reducirla, excepcional y motivadamente, en los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes fuera sensiblemente inferior al medio en los restantes del suelo urbano no consolidado.

El TSJA también zanja la cuestión acerca de la aplicabilidad o no del art. 16.2 del decreto 52/2002, decantándose por su aplicación, porque la JC ya tenía la condición de entidad urbanística de colaboración antes de la entrada en vigor del art. 163.2 LUA /redactado según la Ley 4/2013), a la luz de las leyes urbanísticas aragonesa de 1999 y 2009.

En cuanto a la alegación de que es un error considerar el pago de los justiprecios como obligación pendiente de la disolución, el TSJA tampoco acepta este argumento puesto que «[...] por mucho que insista la recurrente en que la urbanización no se va a comenzar ni a llevar a cabo por resultar inviable –lo que, como anteriormente hemos dicho no resulta acreditado–, lo que es claro es que, con independencia de las medidas que el Ayuntamiento pudiera adoptar por la pasividad de la Junta ante la obligación asumida de efectuar la urbanización de la unidad –como la de adoptar la modalidad de gestión urbanística que considere más adecuada para llevarla a efecto–, la disolución que ahora se pretende no puede aprobarse, en virtud del reiterado art. 16.2, sin el cumplimiento de las obligaciones pendientes, y tal consideración sí la tiene el pago de los justiprecios de unas expropiaciones que –no ha de olvidarse– fueron instadas por la propia Junta, que fue declarada beneficiaria de las mismas, y de las que, cuando pudo hacerlo, no desistió, dejando que llegaran los expedientes expropiatorios a la fijación de los justiprecios por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa –por resoluciones ya confirmadas por sentencias firmes–, y con ello a que los expropiados adquirieran el derecho subjetivo a su pago». Añade el TSJA, contestando a la alegación relativa a la desaparición de la causa *expropiandi*, que la expropiación se consumó con la fijación del justiprecio, creando un auténtico derecho subjetivo a favor de los expropiados, sin que suponga enriquecimiento injusto o sin causa.

Finalmente, entiende el TSJA que no procede la aplicación del instituto del silencio administrativo a la petición de disolución de la JC por dos razones. La primera, que el silencio está previsto para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado «por lo que no puede entenderse que beneficie a entidades que participan de potestades administrativas, como la Junta recurrente, en peticiones que dirijan a una Entidad Local». La segunda, que el art. 43.1.2 Ley 30/1992 excluye los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia la transferencia al solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio público, puesto que la recurrente está dotada de facultades relativas al dominio público, al corresponderle urbanizar y delimitar el dominio público de nueva creación, con lo que la estimación implicaría necesariamente la transferencia a la actora solicitante de «la facultad negativa de extinguir su conformación de dicho dominio público». La petición de disolución de la JC no genera silencio positivo porque esa petición no inicia procedimiento a solicitud del interesado, se trata de un procedimiento ya iniciado para llevar a cabo la urbanización de la unidad de actuación en cuestión y sujeto a sus propias normas; entre ellas, la liquidación de las obligaciones pendientes.

Con estas argumentaciones confirma la sentencia de instancia y mantiene la legalidad del acuerdo adoptado de denegación de la disolución de la JC.

Por último, también destaca una sentencia del JCA que aborda el tema relativo a la imposibilidad de condicionar el ejercicio de una actividad a un horario concreto, si la licencia se hubiera entendido otorgada por silencio administrativo. Se trata de la **Sentencia 261/2017, de 7 de noviembre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Zaragoza, estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la concesión de licencia de inicio de actividad de panadería, que impuso una condición particular de realizar la actividad en horario de 8 a 22 horas.**

El acuerdo recurrido desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de 19 de octubre de 2016, que confirmó, por el que se concedió una licencia de inicio de actividad de panadería con obrador, con la imposición de una condición particular relativa a la obligación de realizar la actividad en horario de 8 a 22 horas, prohibiendo el ejercicio de la actividad en horario nocturno.

El recurrente se fundó en el hecho de que la resolución de 19 de octubre de 2016 supuso la revisión de un acto firme sin seguir el procedimiento previsto en los arts. 106 y 107 Ley 39/2015, al tiempo que consideró infringidos los arts. 89 y siguientes de la Ley 11/2014, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, que exigen, antes de imponer cualquier medida correctora, la necesidad de requerir de subsanación por los defectos observados o por incumplimientos derivados de la ejecución de proyectos.

El recurrente entiende que, solicitada la licencia de inicio de actividad en fecha 15 de abril de 2016, habían transcurrido los plazos para su obtención, teniendo en cuenta que, ni antes ni después del vencimiento de los mismos, fue notificado reparo alguno, ni siquiera higiénico sanitario.

El Ayuntamiento se opuso al silencio administrativo porque consideró que no se pueden obtener facultades contrarias a las normas; esto es, la posibilidad de funcionar a partir de las 22 horas, con un aislamiento de 54 dB, sin alcanzar el de 56 dB previsto en el art. 32.1.1 de la Ordenanza de Ruidos y Vibraciones.

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo aplica al supuesto el art. 43 de la Ley 30/1992, vigente en el momento de vencer los plazos del silencio, que en su párrafo 1º prevé la regla del silencio administrativo positivo, si bien con la excepción de que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario.

Como este artículo no impone una prohibición genérica del silencio administrativo positivo y la codemandada alega el art. 242.6 del TRLS de 1992, el JCA alude al art. 11.3 del TRLSyRU de 2015 que limita el silencio positivo cuando dice que «en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística», para indicar expresamente en qué supuestos el silencio es negativo

(son los previstos en el art. 11.4, y no otros). A ello se añade el art. 239 TRLUA, que apunta que, transcurrido el plazo de resolución sin haberse notificado la licencia, «el interesado podrá entender desestimada su petición por silencio administrativo, en los términos establecidos en la legislación básica estatal», esto es, únicamente en los casos previstos en el art. 11.4.

La sentencia reconoce que no estamos ante un acto de edificación, y que la ordenanza municipal del ruido no forma parte de la «ordenación territorial o urbanística». Entiende que estamos ante normativa ambiental. Como lo que se discute es el aislamiento del local, y su determinación tiene importantes elementos aleatorios, no puede concretarse de manera clara e incontestable desde el principio. En consecuencia «no puede producir un efecto de invalidez igual que en el cumplimiento de unos parámetros urbanísticos fácilmente medibles. Así, la medición del aislamiento depende de ciertos elementos aleatorios, el concreto punto en que se mida, del concreto día, con más o menos ruido ambiente –el cual puede variar día a día o ir a más por el hecho de que haya nuevas actividades vecinas, un aumento del tráfico, etc.– del número de mediciones que se hagan, de la calidad del aparato y de su correcto manejo, e incluso de factores totalmente ocasionales o circunstanciales, como pueda serlo, en nuestro caso, la forma de manipulación de bandejas metálicas o el cuidado que se ponga en ello. De hecho, se emitió un certificado del técnico de la recurrente que no fue desmentido por el Ayuntamiento en sus informes antes de que venciese el plazo. Por tanto, había todos los elementos necesarios para obtener la licencia por silencio positivo».

A mayor abundamiento, el JCA reconoce que el camino adecuado para la subsanación de deficiencias, en caso de deficiente aislamiento, debería haber sido el art. 99 de la Ley aragonesa de prevención y protección ambiental. De esta manera si se llegara a constatar la imposibilidad de la subsanación por un vicio de origen insubsanable, podría dar lugar a la revisión por nulidad, en la medida en que se acreditase que nunca debió haberse otorgado la licencia de funcionamiento para un horario entre las 22 a las 8 horas.

Por lo tanto, el Ayuntamiento debió otorgar un plazo para subsanar las deficiencias en lugar de dictar una licencia expresa, que alteraba el sentido del silencio, en contra de lo previsto en el art. 43.3 de la Ley 30/1992 (aplicable según la DT Tercera de la Ley 39/2015). Por esta razón, el Juzgado considera que estamos «ante una auténtica revisión de oficio por nulidad o anulabilidad (y para ello ya son aplicables las normas de la Ley 39/2015 según la citada DT Tercera, punto b), que no ha seguido el procedimiento establecido en los artículos 106 y 107 de dicha ley 39/2015»; razones estas para estimar el recurso y anular las resoluciones recurridas porque la licencia estaba obtenida por silencio administrativo.