

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY URBANÍSTICA DE ARAGÓN

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por Ley 9/90 de noviembre y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento interno de funcionamiento, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 17 de febrero de 1998 emitir el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

Con fecha 15 de enero de 1998 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la Diputación General de Aragón por el que se solicitaba que este Consejo emitiera un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Urbanística. Con esa misma fecha se procedió a convocar la Comisión Permanente del CES de Aragón al objeto de constituir la correspondiente Comisión de Trabajo e iniciar el procedimiento de elaboración de informes y dictámenes, regulado en su reglamento de 26 de junio de 1991.

En el escrito de la Diputación General de Aragón se pone de manifiesto que han sido consultados todos los Departamentos del Gobierno de Aragón, los Colegios Profesionales en materia de urbanismo, la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias, la Asociación Aragonesa de Municipios, Ayuntamientos de las grandes ciudades de la Comunidad y especialistas de todos los campos relacionados con la materia. Hace constar que se ha seguido la tradición en materia de normativa urbanística, tan asumida por los profesionales de esta disciplina. No obstante, se ha procurado simplificar al máximo los contenidos y prescindir de las técnicas, que la experiencia ha demostrado difícilmente viables. Finalmente, pone de relieve que esta Ley opta decididamente por el ámbito del poder municipal, entendiendo que el urbanismo es asunto de competencia local, reservándose la Comunidad Autónoma, la prevalencia de sus decisiones en materia de Ordenación del Territorio que regula ante todo, el sistema ciudad, sus comunicaciones y equilibrios, sus ausencias y sus límites.

II. CONTENIDO

El anteproyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos, un Título Preliminar y ocho Títulos, nueve Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias, dos Disposiciones Derogatorias y cinco Disposiciones Finales.

En la **Exposición de Motivos** se indica que el origen de la Ley está en el reconocimiento de la plenitud de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, tras la declaración de inconstitucionalidad de buena parte de los preceptos del Real Decreto Legislativo 1/1992, Texto Refundido de la Ley del Suelo, conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20

de marzo. Se destaca la oportunidad de establecer una normativa urbanística propia, adaptada a las necesidades de la Comunidad Autónoma, en la que se introducen novedades, sobre todo en el perfeccionamiento técnico de los instrumentos tradicionales, que provienen de la experiencia aplicativa del Derecho Urbanístico. No obstante, es una Ley conservadora y continuista con la tradición normativa en materia de urbanismo, como bien queda reflejado en la propia exposición de motivos al determinar que el planteamiento de la ley es “el conservar lo que no sea preciso innovar”.

El **Título Preliminar**, señala como objeto de la Ley la regulación de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma de Aragón, cuya dirección constituye una función pública, en cuyo desarrollo colaborará la iniciativa privada y atribuye a distintos órganos las competencias de tal función. Así diferencia el poder ejecutivo entre la Administración Autonómica y Local, deslindando los campos de las funciones públicas de Ordenación del Territorio y de Urbanismo, concentrando la iniciativa privada en el planeamiento de desarrollo.

En el **Título Primero**, que se ocupa de la clasificación del suelo, se introducen matices a las tres clases de suelo establecidas por la legislación estatal, y se fijan los derechos y deberes de los propietarios en las distintas categorías. En el suelo urbano se distingue entre el consolidado y el no consolidado, a efectos de diferenciar los terrenos que precisan completar la urbanización. En el suelo no urbanizable, se plantean las dos categorías ya conocidas de suelo no urbanizable genérico y especial. En suelo urbanizable se diferencia el suelo delimitado, del no delimitado.

El **Título Segundo**, que se refiere al planeamiento urbanístico, regula el contenido y procedimiento de cada uno de los instrumentos de ordenación urbanística. El Plan General de Ordenación Urbana, cuya formulación compete en exclusiva al Municipio, con el fin de posibilitar su utilización en todos los casos, se constituye como una figura de planeamiento con contenidos diferenciados según sea el tamaño de los municipios. El planeamiento de desarrollo es el ámbito adecuado para el desenvolvimiento de la iniciativa privada y se regula mediante los Planes Parciales, Planes Especiales y otros instrumentos complementarios y subsidiarios como son los Estudios de Detalle, las Normas Subsidiarias de ámbito provincial, las Ordenanzas de Policía Urbana y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

El **Título Tercero**, dentro de los instrumentos especiales, hace referencia a los proyectos supramunicipales para actuaciones en suelo urbanizable no delimitado y en suelo no urbanizable genérico, para actividades industriales, de servicio y edificatorias, de especial importancia social, económica, etc... así como, para legitimar la realización de obras públicas sectoriales, de modo análogo a lo establecido por la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA), respecto a los proyectos de gestión coordinada. Asimismo, se regula los convenios urbanísticos y el patrimonio municipal del suelo.

En el **Título Cuarto**, dedicado a la ejecución del planeamiento, se plantea como instrumento habitual de la gestión urbanística, los Proyectos de Urbanización. No obstante, introduce una novedad desde la óptica del derecho urbanístico al regular los proyectos de obras ordinarias que con anterioridad, sólo estaban recogidos en la legislación de Régimen Local. Regula el aprovechamiento urbanístico tomando distintos puntos de referencia (parcela, unidad de ejecución, sector) en función de las distintas clases y categorías del suelo para lograr el cumplimiento del principio de

equidistribución. Define la forma de obtención de los terrenos dotacionales, diferenciando las infraestructuras y equipamientos urbanísticos como sistemas generales o dotaciones locales y finaliza con la figura de la expropiación forzosa.

El **Título Quinto** está dedicado a la regulación de los sistemas de actuación urbanística, configurados como formas de gestión de la actividad urbanizadora, que la ley reconoce como una función siempre pública. No obstante, esta gestión puede ser realizada directamente por la Administración, en los sistemas de expropiación y cooperación, o indirectamente, en los sistemas de compensación, ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora. Se supera así la anterior distinción entre sistemas de gestión públicos y privados.

En el **Título Sexto**, referido a las normas de edificación y uso del suelo, se adoptan medidas para asegurar el correcto uso del territorio urbano, mediante los deberes de edificación, concretados en la definición y clasificación de las licencias municipales, y de conservación urbanística, al regular las órdenes de ejecución y la declaración de ruina. También se regula el régimen de las parcelaciones del suelo.

El **Título Séptimo**, aborda la regulación de la disciplina urbanística reforzándola, según el proyecto, con la que realiza de la inspección urbanística, incluyendo como principal novedad, la figura del inspector urbanístico y su estatuto de autoridad. Se contempla las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en los dos supuestos tradicionales: obras en curso de ejecución y obras terminadas y las posibilidades de subrogación en las competencias municipales por parte de la Administración Autonómica, en el supuesto de inactividad municipal. En materia de sanciones, el anteproyecto establece la tipificación de las infracciones, los sujetos responsables, la graduación de las sanciones, en fin, todo el entramado jurídico de esta materia.

Finalmente, el **Título Octavo** se destina a las especialidades del régimen urbanístico de los pequeños municipios, con el fin de adaptar la legislación urbanística a las necesidades de la Comunidad Autónoma. Esta adaptación se concreta en el menor contenido del Plan General y en la regulación de las zonas periféricas, alrededor del suelo urbano.

El Anteproyecto de Ley finaliza con las Disposiciones Adicionales, Transitorias y Derogatorias de las que cabe destacar la determinación de la unidad mínima de cultivo, hasta que esta se establezca por la legislación agraria (Disp. Ad. 2ª), la regulación con carácter general de la publicidad y publicación de los planes (Disp. Ad. 7ª), la posibilidad de homologar los planes vigentes a la entrada en vigor de la Ley (Disp. Trans. 2ª), el establecimiento de una tabla de equivalencia entre las clases de suelo existentes actualmente y las contempladas en la nueva ley (Disp. Trans. 3ª) y el mantenimiento de aquellos reglamentos estatales, que continuarán aplicándose como derecho supletorio en tanto, no se produzca el desarrollo reglamentario de la ley.

III. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

La disponibilidad de suelo urbanizado y urbanizable constituye un factor indispensable para la edificación de viviendas y para la localización en un territorio de actividades productivas,

generadoras de riqueza y empleo. Consiguientemente, la legislación urbanística se erige en pieza fundamental para el cumplimiento del deber constitucional de procurar a los españoles una vivienda digna y para que un territorio sea competitivo con respecto a otros, esencialmente los de su entorno más próximo.

Obviamente, el concepto “vivienda digna” excede de los límites de la vivienda propiamente dicha. Así el mandato constitucional comporta no sólo procurar que el acceso económico a la vivienda sea lo más fácil posible sino también que el entorno en que se ubique facilite la vida de relación, el acceso a la educación y el ocio y la satisfacción del resto de necesidades sociales, incluyendo las medioambientales.

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de Marzo de 1997 ha quedado claro que, con importantes salvedades, el grueso de la legislación urbanística recae con carácter exclusivo en las propias Comunidades Autónomas. Serán pues éstas, quienes mediante su mayor o menos acierto en la regulación, influirán en que, en los términos antes apuntados, se incremente o no la calidad de vida de los ciudadanos y su territorio sea más o menos competitivo y más o menos, atractivo para las inversiones productivas.

El modelo de ciudad es, sin duda, una decisión social en la que es preciso buscar el máximo consenso de sus ciudadanos pero, por ello mismo, en última instancia debe de haber una decisión política que debe ser tomada por su órgano representativo: el Ayuntamiento, que es quien debe definir las líneas generales del planeamiento de su término municipal. La puesta en práctica de ese modelo, de acuerdo con nuestra tradición y con el Proyecto de Ley estatal de Régimen del Suelo y Valoraciones, debe ser básicamente realizada por parte de la iniciativa privada, asumiendo lógicamente sus costes, y reservándose la Administración la aplicación de los principios de subsidiariedad o de exigencia, en su caso, de la función social de la propiedad.

Se considera que los nuevos sistemas de gestión en todo caso, deben ser subsidiarios del de compensación, actuando sólo, cuando éste no funcione y, por tanto, sin que el planeamiento pueda establecerlos inicialmente. Igualmente se entiende, que la elección por el planeamiento de los sistemas de cooperación y expropiación, debe basarse en razones justificadas e ir acompañada de capacidad gestora y económica del Ayuntamiento.

La necesaria atribución a la Administración de la capacidad de sancionar conductas contrarias a la norma debe hacerse sin menoscabo de los procedimientos que garantizan la posibilidad de defensa de los administrados y especialmente, en lo que se refiere al cumplimiento del deber de urbanizar y edificar sin olvidar, que el principal propósito es conseguir este cumplimiento, sin que el procedimiento se constituya él mismo en un obstáculo. Por ello, se opta por evitar sistemas automáticos, que al afectar a una gran parte de los suelos, producen sensación de impunidad y se propugna, por contra, la advertencia de la situación de incumplimiento y la concesión de plazos para la regularización de la situación. A este mismo respecto, se considera que la norma debe diferenciar conductas que son diferentes y no aplicar los mismos plazos a los meros propietarios y a los empresarios que utilizan el suelo como un elemento más del proceso productivo.

El respeto a la autonomía municipal, no impide la necesaria tutela de los municipios que, por su tamaño, carecen de los medios técnicos necesarios para el ejercicio de sus competencias, lo que aconsejaría un posible replanteamiento de los procedimientos para la aprobación de su planeamiento de desarrollo.

Consecuentemente con todo lo anterior, se proponen agrupadas por materias, las siguientes observaciones y modificaciones al Anteproyecto de Ley Urbanística de Aragón.

IV. OBSERVACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Facultades urbanísticas

La Ley 8/90 a los efectos de facilitar económicamente la gestión pública en defecto de la actuación de los particulares, sometió a un proceso gradual de adquisición de derechos o facultades (la Ley utilizaba indiscriminadamente ambos conceptos) la gestión inmobiliaria.

Si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional no ha entrado a enjuiciar estos extremos, al habersele sometido únicamente cuestiones competenciales, la reiteradamente manifestada intención de los más altos responsables de la Administración y de la política legislativa actuales, no han dejado lugar a dudas respecto a su opinión, plasmada en el Proyecto de Ley del Suelo en tramitación parlamentaria: las facultades urbanísticas y edificatorias forman parte del dominio de los bienes inmuebles. Es su ejercicio el que debe estar sometido a un proceso ordenado, regulado por las Leyes y el planeamiento.

Por otro lado, para que surja el deber de urbanizar no debe bastar con la mera aprobación del planeamiento sino que la Administración debe haber asegurado previamente, la ejecución de infraestructuras que le corresponden.

Véase, a este respecto, cómo el art. 15 del Proyecto de Ley estatal reconoce a los propietarios de suelo urbanizable, el derecho a no urbanizar, manteniendo la utilización rústica de los predios (que, obviamente, podrá ser expropiada) lo que, en apariencia, contradice abiertamente lo manifestado en el apartado VII de la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley Urbanística de Aragón.

Art. 28.1

Debe ser el ejercicio de la facultad de urbanizar el suelo urbanizable el que se condicione a la aprobación del Plan Parcial o Especial correspondiente y no el propio derecho. El deber de urbanizar debe surgir en dicho momento o, en su caso, en el posterior en el que la Administración haya asegurado la ejecución de infraestructuras a su cargo.

Art. 29

En la última línea falta “al” entre “limitado” y “del sector”.

Art. 81

La expresión “adquirirán” genera problemas conceptuales si se parte de la idea de que el desarrollo urbano se encuentra vinculado a la propiedad del suelo, al menos en el suelo urbano y urbanizable, aún cuando se condicione mediante la Ley y el planeamiento. Afirmar que la aprobación del Proyecto Supramunicipal implica la adquisición por los promotores del derecho a urbanizar puede provocar problemas con la propiedad del suelo aunque ésta recaiga en personas distintas de los promotores.

Art. 100.2

Debe suprimirse la referencia a que la incorporación del aprovechamiento requiere el previo cumplimiento de deberes y cargas ya que ésta será condición del ejercicio pero no de la adquisición.

Planeamiento Urbanístico

Art. 34 y 35

Estos Artículos entran en excesivo detalle al definir el contenido exigible a unos planes, que como su nombre indica son generales. Así por ejemplo, exigen las características de las redes de comunicaciones y servicios, las rasantes o las condiciones sanitarias, higiénicas y estéticas de las construcciones.

Art. 51

Si lo que quiere decirse es que los propietarios tienen el derecho exclusivo a formular el Plan parcial durante el plazo previsto en el Plan General o, en su defecto, en el de un año, puede resultar conveniente eliminar la referencia a la prioridad, que induce a confusión y puede resultar problemática. Si el derecho de los propietarios es exclusivo, aún cuando sea también temporal, debe quedar claramente establecido.

Art. 59

Con objeto de asegurar que los Planes Especiales de protección regulados en el precepto incluirán previsiones acerca de la financiación de las actuaciones previstas en ellos se propone, que deban incorporar una memoria económica en la que se concreten las fuentes de financiación reales o previsibles, para ejecutar las actuaciones previstas por ellos en los Conjuntos Monumentales.

Art. 75

Parece lógico que cuando se prevean procedimientos simplificados de modificación, se exija la publicación del acuerdo de aprobación definitiva en los mismos términos en que se establezca para el plan modificado.

Disp. Adicional séptima

En coherencia con lo expuesto anteriormente, debe recogerse también en esta disposición adicional la publicación de los acuerdos de aprobación definitiva de modificación de planeamiento.

Obligaciones de los propietarios

Con el objeto de adecuar la legislación urbanística de la Comunidad con el proyecto de Ley estatal, deben modificarse las obligaciones previstas en la legislación de la Comunidad, atendiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional que otorga a la ley estatal la capacidad para establecer la igualdad básica en el ejercicio de los derechos.

Consiguientemente, se piden las siguientes modificaciones del articulado:

Arts. 17.b y 218

Deben reconsiderarse y acomodarse a la legislación estatal, que no exige la cesión de terrenos en el suelo urbano consolidado.

Art. 18.b

Debe suprimirse la referencia a las obras de conexión con los sistemas generales y a la ampliación o refuerzo de los mismos, que no se exigen por la legislación estatal en el suelo urbano.

Art. 28.1

Ya se ha propuesto en relación con las facultades urbanísticas la modificación de este artículo.

Art. 106.3

Debe suprimirse la referencia a las conexiones y las obras de ampliación y refuerzo, ya que exceden del concepto de dotaciones locales y, en todo caso, referir éstas a unidades de ejecución y no a ámbitos más extensos.

Art. 153.3

Se propone que este artículo deje de ser una especialidad del sistema de concesión de obra urbanizadora y pase a constituir, con carácter de obligación ("debe" en lugar de "puede") una de las determinaciones mínimas del planeamiento general o de desarrollo, en su caso.

Seguridad jurídica

La seguridad jurídica, entendida como el conocimiento y la permanencia razonable del aprovechamiento y de las obligaciones urbanísticas, es, junto con la agilidad administrativa, uno de los valores más apreciados por la promoción inmobiliaria empresarial y no meramente especulativa.

Por ello, se lamenta la supresión en la redacción actual de dos elementos de singular importancia a los efectos pretendidos: el conocimiento de la intensidad y de las obligaciones inherentes al desarrollo del suelo urbanizable no delimitado.

Se pide que el proyecto debe recoger nuevamente el derecho de consulta, en suelo urbanizable no delimitado.

Art. 38

Debe modificarse añadiendo la palabra "intensidad" entre "magnitud" y "usos".

Gestión

Se entiende que, en la práctica, éste es el aspecto que más incidencia tiene en la consecución de la política urbanística. Incluso más que el propio ordenamiento. Sin duda, los instrumentos que éste cree influirán enormemente, pero nunca tanto como la voluntad y capacidad de los gestores.

Por esto y con el fundamento de la exposición de motivos del Anteproyecto y de una historia urbanística ya dilatada creemos, que la gestión efectiva del urbanismo, debe ser inicial y fundamentalmente privada.

De una parte porque, como ya se ha dicho, los procesos urbanísticos son el ejercicio ordenado de facultades inherentes al derecho de propiedad. Y de otro, porque la gestión privada del urbanismo ha demostrado ser más ágil, eficaz y barata que la pública.

Se aboga por un modelo que coloque siempre por delante la gestión de los propietarios, (compensación), aun cuando prevea mecanismos sustitutorios si aquella no actúa adecuadamente (ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora) o, incluso, prever desde el planeamiento sistemas públicos (cooperación y expropiación), siempre que se justifique su oportunidad y se garantice la capacidad económica y técnica del Ayuntamiento.

Respecto a los nuevos sistemas de gestión introducidos, se participa de la cautela a que alude la exposición de motivos y se entiende, que serán buenos, en tanto se consideren simples instrumentos sustitutorios del de compensación. No se cree que el de concesión de obra urbanizadora sea una panacea, ni que sea preferible al de compensación.

Lógicamente, es útil en territorios donde el gran número de pequeños propietarios hace muy difícil el funcionamiento de una junta de compensación, pero tiene el grave inconveniente de que introduce una fuerte carga de discrecionalidad en la concesión y en la evaluación de los costes de urbanización. Además, si se considera que sólo difiere de los concursos en suelo urbanizable no programado en que la expropiación no es imprescindible, y se tiene en cuenta lo ocurrido con los concursos, se vuelve a comprobar que es la voluntad política y no la denominación del instrumento lo que realmente posibilita, que la iniciativa privada pueda urbanizar suelo.

En consideración a lo expuesto se propone los siguientes cambios:

Incluir el sistema de ejecución forzosa y el de concesión de obra urbanizadora, dentro de una sección común denominada "Sistemas subsidiarios".

Art. 71

Incluir una referencia en el sentido de que los propietarios tienen derecho a instar la modificación del planeamiento de desarrollo siempre que no se vulnere el planeamiento general.

Art. 120

Establecer expresamente que los sistemas de ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora son subsidiarios del de compensación, al que podrán sustituir en aquellos casos que el primero se muestre ineficaz y el Ayuntamiento, oídos los propietarios, así lo acuerde.

Art. 121

La elección desde el planeamiento de un sistema de gestión directa deberá ser motivada y acorde con la capacidad técnica y económica del Ayuntamiento.

Debe preverse que consultados los propietarios, el Ayuntamiento justificadamente, pueda sustituir el sistema por otro subsidiario o de actuación directa.

Art. 152 y 155.3

La aprobación por el Ayuntamiento de las cuotas de urbanización debe serlo en defecto del acuerdo entre el urbanizador y los propietarios.

Edificación y venta forzosa. Registro de solares

La intención del legislador, si pretende ser práctica, debe fomentar que el propietario edifique, reservando su sustitución para supuestos de inactividad realmente pretendida. Los muchos años transcurridos desde la creación y su demostrada falta de efectividad avalan esta afirmación.

El legislador debe evitar situaciones en las que la generalidad o una gran parte de los propietarios lleguen a estar en situación de incumplimiento, lo que produce sensación de impunidad.

Es preferible "perder" algo más de tiempo con el propietario, que iniciar un proceso largo y complicado. Creemos que la situación de incumplimiento debe ser notificada individualmente, concediendo un plazo para iniciar el cumplimiento, advirtiendo de las consecuencias del incumplimiento.

Se entiende también, que la norma no puede tratar por igual al mero propietario de un terreno y a la empresa que lo incluye en su circulante (no en su inmovilizado). La Ley debe prever la situación del profesional inmobiliario y atemperar sus plazos en función de la actividad real.

Se proponen las siguientes modificaciones:

Art. 114.1

Se debe establecer un procedimiento mediante el cual, constatado el incumplimiento del plazo, el Ayuntamiento lo ponga en conocimiento del propietario, requiriendo el cumplimiento. Sólo tras el transcurso de un nuevo plazo (seis meses) desde el requerimiento, sin que el propietario haya iniciado el proceso de cumplimiento de la obligación de urbanizar o edificar, debe iniciarse el correspondiente expediente que podrá concluir, en su caso, con el acuerdo de expropiación o la aplicación alternativa de multa.

En consonancia con la anterior propuesta, el apartado 2 de dicho artículo 114 debería desaparecer o, referirse únicamente al supuesto de parcelación ilegal.

Art. 162

Hasta la convocatoria de subasta, la inclusión en el Registro no debe impedir la solicitud de licencia o el inicio o reanudación de la edificación, en cuyo caso la inclusión debe quedar sin efecto.

Alternativamente, podría establecerse un procedimiento previo a la inclusión en el Registro en el que aquella fuera consecuencia del mantenimiento culpable de la situación de incumplimiento durante seis meses, desde el previo requerimiento por parte del Ayuntamiento.

Con ello se evitarían problemas y pleitos en cadena. A este respecto, recordamos la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de Febrero de 1991:

"Si bien es cierto que la más reciente jurisprudencia ha admitido plenamente la licitud de las cláusulas de caducidad en las licencias de obras, también lo es que la misma jurisprudencia ha venido destacando la moderación, cautela y flexibilidad que deben caracterizar el juego de la caducidad. Así, la sentencia de la antigua Sala 4ª de este Tribunal de 22 de Marzo de 1988 (R. 2244) resume la doctrina jurisprudencial de la siguiente manera: a) "nunca opera de modo automático" -sentencia de 20 de mayo de 1985 (R. 4116)- es decir "sus efectos no se producen automáticamente por el simple transcurso del tiempo, por requerir un acto formal declarativo, adoptado tras los trámites previos necesarios" -sentencia de 22 de enero de 1986 (R. 887)-. b) Para su declaración, pues, no basta la simple inactividad del titular -sentencia de 4 de noviembre de 1985 (R. 6302)- sino que será preciso una ponderada valoración de los hechos, ya que no puede producirse "a espaldas de las circunstancias concurrentes y de la forma en que los acontecimientos sucedan -sentencia de 10 de mayo de 1985 (R. 4754)- y c) Por consecuencia, "el instituto de la caducidad de las licencias municipales ha de acogerse con cautela" -sentencia de 20 de mayo de 1985- aplicándolo: con una moderación acorde con su naturaleza y sus fines" -sentencia de 20 de mayo de 1985- y con un "sentido estricto" -sentencia de 2 de enero de 1985 (R. 398)-, e incluso con "un riguroso criterio restrictivo" -sentencia de 10 de abril de 1985 (R. 2859). En definitiva, ha de operar con criterios de flexibilidad, de moderación y restricción" -sentencia de 10 de mayo de 1985-. Con posterioridad a la citada sentencia de 22 de marzo de 1988, esta misma Sala ha venido declarando en sentencias de 11 y 31 de marzo y 20 de septiembre de 1989 (R. 1967, 2445 y 6717) y 14 de marzo de 1990 (R. 1975), que el plazo de caducidad asignado en cada caso no opera drásticamente como plazo de rigurosa caducidad, sacrificando a su automatismo los intereses reales en juego, sino que, por el contrario, requiere una declaración formal recaída en el específico expediente que se siga con plena intervención del interesado y en el que no sólo basta acreditar el transcurso del plazo exigido en cada caso, sino sobre todo, la inequívoca voluntad de aquel de abandonar su proyecto. Criterios jurisprudenciales que, por otra parte, han sido recogidos en el artículo 23 de la Ley de reforma del régimen urbanístico de 25 de julio de 1990 (R. 1550, 1666 y 2611), al disponer que "el derecho a edificar se extingue por incumplimiento de los plazos fijados, mediante su declaración formal, en expediente tramitado con audiencia del interesado".

Art. 166.3

Deben añadirse la solicitud de información necesaria y la tramitación de instrumentos previos, como causas de la interrupción de los plazos.

Disciplina Urbanística

Para que constituyan infracciones graves o muy graves, los supuestos previstos deben estar acompañados, en todo caso, de la falta de autorización o licencia suficientes.

Art. 195.b y 196.1.b

Debe reconsiderarse la demolición de edificios compatibles con la ordenación vigente.

Art. 200.1

Las previsiones de este artículo fuerzan excesivamente la legalidad vigente y pueden ser contraproducentes para evitar daños a personas o cosas, por tanto se sugiere su atemperación y el establecimiento de un procedimiento que garantice los derechos de los habitantes y la seguridad del edificio.

Art. 203.h.

La infracción debe consistir en la desatención culpable del requerimiento para el cumplimiento de los plazos de ejecución del planeamiento y la edificación, salvo que, para este último supuesto, el Ayuntamiento optara por la inclusión del terreno en el Registro de Solares.

Art. 204.b.

El supuesto contemplado en este apartado se asemeja más a los supuestos calificados como graves que los considerados muy graves, por lo que su ubicación correcta estaría en el artículo 203.

Art. 206

Resulta aconsejable que las cantidades que pudiera ingresar la Administración como consecuencia de lo establecido en este precepto, se afectasen a actividades urbanísticas.

Art. 208

Resulta conveniente prever expresamente un plazo de prescripción de las sanciones evitando recurrir así el plazo establecido con carácter general en la legislación estatal del régimen jurídico. Se propone que las sanciones impuestas por faltas muy graves prescriban a los seis años de su imposición, las impuestas por faltas graves a los cuatro años y las impuestas por faltas leves al año.

Otras cuestiones

- Módulos de reserva

Debería mantenerse la anterior superficie de 100 metros cuadrados, atendiendo a que las composiciones familiares cada vez incluyen un menor número de miembros.

- Espacios libres

En el artículo 33.c no deben excluirse del cómputo de los espacios libres, las grandes zonas verdes y las dotaciones locales.

- Clasificación del suelo

Al limitar el número 1 del art. 63 el suelo urbano de los municipios sin planeamiento, a los del art. 13, letra a, contradice el art. 11 del proyecto de Ley estatal que incluye todos los de su art. 8.

Art. 13.a

La adición del inciso final proviene del segundo Anteproyecto y, al introducir un elemento cualitativo sin referente real alguno puede provocar una grave inseguridad. Debiera remitirse a los criterios previstos en el planeamiento para que en éste pudieran concretarse reduciendo la apuntada inseguridad.

Disposición Transitoria tercera, apartado d)

La equivalencia entre la clasificación de planeamiento actualmente en vigor y las clases de suelo previstas en el anteproyecto plantea problemas en el caso de suelo urbanizable programado, ya que, de no establecerse regla específica, se aplicaría el plazo supletorio previsto en el art. 51 del Anteproyecto de manera, que todos los propietarios de todo el suelo urbanizable programado de Aragón dispondrían tan sólo de un año para formular el Plan Parcial, si no lo hicieran podría formularlo cualquier persona interesada aunque no fuese propietaria. Por tanto, se propone el establecimiento de un plazo de cinco años para estos supuestos.

- Plan General

No se entiende que el Plan General deba establecer, según el art. 33, a), además de la delimitación, la cuantificación de las superficies de los distintos tipos de suelo.

- Autonomía municipal

Se sugiere sustituir la expresión "fomentarán" por "podrán fomentar" en el artículo 49.2.

Se sugiere permitir que los Ayuntamientos de las capitales de provincia tengan la potestad de modificar el planeamiento general cuando la modificación no afecte a la Ordenación del Territorio. Para ello, se propone suprimir en estos casos, la referencia al Consejo del artículo 73.2 b).

Debe suprimirse la transitoria quinta por ser superflua.

- Cesiones del patrimonio municipal del suelo sin concurso.

En el artº 90.1 al regular las cesiones onerosas sin concurso a entidades de carácter benéfico y social, que promuevan viviendas de protección pública, debería establecerse la necesidad de un expediente, con información pública, para facilitar la concurrencia de proyectos alternativos de otras entidades de las mismas características.

- Núcleo de población

En el art. 179.2 debe definirse con mayor precisión, qué se entiende por núcleo de población.

- Patrimonio Municipal del Suelo

En el art. 88 las reservas de terrenos deben estar siempre debidamente justificadas.

- Expropiación

El art. 115 debe prever la reversión de los terrenos expropiados, si el Ayuntamiento incumpliera los plazos que se establezcan.

En el art. 145.2 la expropiación por incumplimiento debería ser siempre a petición de la Junta.

En el art. 149 resulta excesivo que la mera determinación del sistema habilite para la ocupación de los terrenos, dicha habilitación debería nacer de la aprobación de los proyectos de reparcelación y de urbanización.

- Inspectores urbanísticos

No debería establecerse mediante Ley la figura de los llamados "inspectores urbanísticos" con unas competencias tan inespecíficas y con unas facultades, que aun atemperadas por la segunda frase del art. 193.1 (pero sólo "cuando fuere preciso") resultan insólitas. En consecuencia, deberían suprimirse los artículos 193 y 194.

- Actividades extractivas

Generalmente se tiende a valorar en exceso la posible finalidad agraria del suelo no urbanizable, olvidando otras actividades, como las extractivas, que sólo pueden tener lugar en este tipo de suelo. Por ello, se propone añadir la palabra "extractivos" tras "ambientales" en el artículo 21.

- Intereses en el sistema de cooperación

Los aplazamientos de pago sólo deben devengar interés cuando el Ayuntamiento hubiera ejecutado realmente las obras y en ningún caso, dentro del plazo de seis meses de anticipo previsto. Por eso se propone añadir al final del artículo 136, "desde el momento en que éste realice efectivamente las obras".

- Indemnización por modificación del planeamiento

Art. 66.4

Al final debería añadirse "en todo o en parte".

- Delimitación de unidades con modificación del Plan General

El apartado 4 del artículo 99 implica la posibilidad de modificación del Plan General, alterando las categorías del suelo en perjuicio de sus propietarios. Debe suprimirse.

- Garantías de urbanización simultánea

Debe aprovecharse el texto legal para evitar la mala interpretación que se viene haciendo del artículo 6 del Decreto 15/91.

La prescripción contenida en el artículo sexto, 1.d) del Decreto 15/91 de la D.G.A., de medidas urgentes sobre garantías de urbanización en la ejecución urbanística (tras la resolución del recurso de reposición interpuesto por la Confederación de Empresarios de la Construcción de

Aragón, a la que se dio publicidad mediante la Orden de 13 de Mayo de 1992), fija en el 50% de los costes previstos en el proyecto de urbanización, el importe de la fianza a prestar por quien pretende llevar a cabo simultáneamente, la edificación y la urbanización.

En nuestra opinión, este precepto se limita a cuantificar, con carácter general y como criterio en defecto de una regulación específica, el concepto de garantía "suficiente" establecido por la normativa urbanística general, a estos efectos.

Por consiguiente, habrá que acudir a esta normativa general para determinar los supuestos en los que procede prestar la citada garantía y, en concreto, al Reglamento de Gestión Urbanística (R.G.U). Éste, en sus artículos 40 y 41 distingue expresamente, los requisitos para llevar a cabo la edificación. sin que las parcelas tengan la consideración de solar, según se trate de actuaciones asistemáticas o sistemáticas.

Y sólo para las primeras exige el artículo 40.1.b) la prestación de aval en cuantía suficiente, careciendo el artículo 41 de prescripción similar al regular la edificación y urbanización simultáneas en el suelo incluido en unidades de ejecución.

La distinción de la norma no es gratuita ya que, además, de las dificultades prácticas de determinar la parte de la urbanización atribuible a un terreno concreto, en suelo sistemático la urbanización queda asegurada al tener que responder de la misma los propios terrenos, de acuerdo con los artículos 126 y 169 R.G.U, mediante afección inscrita en el Registro de la Propiedad en la forma establecida en el artículo 310 del Texto Refundido de 1992, por lo que es absolutamente innecesaria en estos casos, la garantía exigida a las actuaciones asistemáticas.

A mayor abundamiento, puede constatarse cómo el artículo 190 R.G.U al prohibir el aplazamiento o fraccionamiento de las cuotas a abonar por los propietarios en el sistema de cooperación, si éstos han solicitado licencia antes de la total terminación de las obras de urbanización, está reconociendo implícitamente la innecesariedad de cualquier otra garantía.

En definitiva, se estima que sólo los titulares de terrenos no incluidos en unidades de ejecución deben garantizar la realización efectiva de la urbanización, cuando soliciten licencia de obras con carácter previo a aquélla. Y, en el caso de que el planeamiento aplicable no señalara otra cosa, el importe de dicha garantía queda cifrado, para los municipios aragoneses, en el 50 por ciento de los costes previstos de la urbanización.

En consecuencia se propone:

Art. 16.2

Debe entenderse garantizada la urbanización cuando los terrenos estén afectos registralmente al cumplimiento de dicha obligación.

- Régimen Urbanístico de pequeños municipios

Debe mejorarse la redacción de los artículos 210 y 212, en cuanto a los umbrales de aplicación de la legislación.

V. CONCLUSIONES

Nuestro orden constitucional reconoce una gran libertad de acción a los legisladores autonómicos para que estos adecuen los principios generales a unas “políticas urbanísticas flexibles y con capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias”. En este sentido es necesario tener en cuenta que en Aragón más de setecientos de nuestros municipios están en regresión demográfica, lo que hace deseable utilizar la Ley para la defensa de sus valores naturales y la concentración y consolidación de sus núcleos urbanos, a fin de disminuir los costes de mantenimiento de los servicios públicos esenciales. Otra característica especial de nuestra Comunidad Autónoma, que enlaza con la anterior, es que somos la región europea con mayor número de segundas residencias en manos de ciudadanos de la misma región; esto, afortunadamente, ha contribuido a la conservación de los núcleos y de sus servicios mínimos. Junto a ello las tres capitales de provincia, el cinturón de ciudades y algunos núcleos turísticos presentan una clara necesidad de seguir políticas de expansión de su núcleo urbano con mayor o menor intensidad.

Esta realidad contrapuesta obliga aún más a una Ley flexible que permita a Ayuntamientos con problemas opuestos dotarse de una planificación adecuada y de instrumentos eficaces para potenciar la iniciativa privada y para actuar en aquellos casos que sea necesario. Se estima que el Anteproyecto ha logrado, en general, cumplir con este doble objetivo.

Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia urbanística tienen unos límites no siempre definidos y especialmente borrosos en los aspectos referentes a la clasificación del suelo y los derechos y deberes de los propietarios. Según el Tribunal Constitucional, compete a las Comunidades Autónomas el desarrollo de una y otros, mientras es competencia estatal, aquella parte de la regulación que posibilite una igualdad esencial de los ciudadanos. Y como quiera que la legislación estatal se encontraba en proceso de elaboración, se apoya la prudencia mostrada por el Gobierno de Aragón al acompañar su tramitación legislativa a la estatal. No existiendo vacío legislativo al haberse rehabilitado la legislación del 76, no hay ningún motivo para un apresuramiento que, en otras Comunidades, ha dado lugar a regulaciones que serán efímeras o problemáticas. Debe propiciarse una pacífica incardinación de los preceptos autonómicos con los estatales, evitando tanto la regulación dispar de aspectos concretos como la aparición de lagunas.

Es una opinión común que el urbanismo ha alcanzado un grado de complejidad tan excesivo como muchas veces innecesario y que impide su comprensión por la práctica totalidad de la ciudadanía. En este sentido se agradecen los intentos sistematizadores y de simplificación del texto propuesto, así como el mantenimiento, en lo posible, de una terminología ya consolidada, huyendo de innovaciones vacuas. En este sentido el Consejo considera conveniente, una vez aprobada esta Ley, la elaboración de un Texto Refundido que recoja las disposiciones sobre uso del suelo, incluyendo la normativa de Ordenación del Territorio y posibles utilizaciones del suelo no urbanizable.

Se considera por tanto, sin perjuicio de las observaciones específicas anteriores, un proyecto necesario y que llega en el momento oportuno, para dotar a Aragón de un marco jurídico que

permita la mejora continuada de su urbanismo.

EL SECRETARIO GENERAL

V° B°
EL PRESIDENTE

Pablo Octavio Garfella Martínez

Carlos Martín Rafecas