

14. Urbanismo y Licencias

Azucena Pinilla Irigaray

Técnico de Administración General del Servicio Cuarto Espacio de la Diputación Provincial de Zaragoza

SUMARIO

1. Derecho urbanístico. Legislación vigente.
2. Régimen urbanístico del suelo.
3. Planeamiento urbanístico.
4. Instrumentos de política urbanística y de suelo.
5. Gestión urbanística.
6. Edificación y uso del suelo.
7. Disciplina urbanística.
8. Preguntas habituales sobre Urbanismo y licencias.

1. DERECHO URBANÍSTICO. LEGISLACION VIGENTE

Siguiendo a Tomas Ramón Fernández el «Urbanismo es una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo». De ahí que en la actualidad el urbanismo se haya convertido en una materia multidisciplinar y técnica.

En la actualidad, el régimen urbanístico vigente en Aragón, está integrado por las siguientes normas:

—Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRS).

—Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA).

—Desarrollado por Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, aún vigente, salvo los artículos citados expresamente como derogados por la disposición derogatoria 1ª del TRLUA.

—Como derecho supletorio, en virtud de la Disposición final primera del TRLUA:

a) Los artículos 10.1 y 11 a 14 del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado por Decreto 635/1964, de 5 de marzo.

b) El artículo 28 del Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de ordenación urbana, aprobado por Decreto 1006/1966, de 7 de abril.

c) Los artículos 46, 47, 58 a 63, 65, 67 a 104, 107.2 y 3, 108 a 111, 113.3, 115, 116, 118 a 130, 136, 137, 164 a 167, 181 a 183 y 186 a 210 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

d) Los artículos 2 a 9, 10.1 y 2, 11, 17 a 28, 32, 33, 34.1 y 5, 35, 38, 39, 40, 41, 51, 52, 55, 58 a 63 y 92.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

—Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de naturaleza urbanística.

—Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA).

El vigente Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón entró en vigor el 20 de noviembre de 2014, modificado por la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De acuerdo su artículo 1, tiene por objeto regular la actividad urbanística, que comprende la clasificación, el planeamiento, la urbanización, la intervención en el mercado de la vivienda y del suelo y en el uso del suelo y la disciplina urbanística, y el régimen urbanístico del suelo, el suelo y el subsuelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Es importante señalar que el artículo 2 del TRLUA establece que la dirección y el control de la actividad urbanística constituyen una función pública, relacionando las funciones que se atribuyen a las distintas Administraciones Públicas competentes, entre las que se pueden destacar en materia del planeamiento, la redacción y aprobación de los instrumentos de la ordenación urbanística; en materia de gestión, la probación de la forma de gestión de la actividad administrativa de ejecución; y en materia de disciplina, la intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico del suelo, la dirección, inspección, control y gestión de la ejecución del planeamiento la policía del uso del suelo y de la edificación y protección de la legalidad urbanística y de vivienda y la sanción de las infracciones administrativas; además de cualesquiera otras que sean necesarias para la efectividad de los fines de la actividad urbanística.

La actividad urbanística se desarrollará para la consecución de sus objetivos conforme a los principios que detalla el artículo 3 del TRLUA (desarrollo sostenible, subordinación al interés público, remisión normativa al planeamiento, colaboración y coordinación, participación ciudadana, transparencia, y eficacia y eficiencia), y los objetivos que relaciona el artículo 4 del TRLUA.

En cuanto a organización y competencias de las distintas Administraciones implicadas en la actividad urbanística, los artículos 5 a 9 del TRLUA citan en primer lugar a la Administración de la Comunidad Autónoma, cuyos órganos urbanísticos activos son los siguientes:

- De carácter unipersonal, el Consejero y el Director General competentes en materia de urbanismo. Sus funciones se detallan en los artículo 2 y artículo 13 del Decreto 14/2016, de 26 de enero, por el que se regula la estructura orgánica del departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

- De carácter colegiado, los Consejos Provinciales de Urbanismo de Huesca, Teruel y Zaragoza. Por Decreto 129/2014, de 29 de julio, se aprueba el Reglamento de los CPU.

En segundo lugar atribuye a las diputaciones provinciales la función de cooperación y asistencia a los municipios de sus respectivos territorios en el desarrollo de la actividad urbanística. Esta competencia también se recoge como propia de las DD.PP. en el artículo 36 LBRL.

Y establece que corresponden a las comarcas las competencias que en materia de urbanismo les atribuye su normativa específica. Esta normativa es el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón. Su artículo 9 establece que las Comarcas podrán ejercer competencias en su territorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. El contenido de esta competencia se desarrolla en el artículo 16 de la misma Ley. Nunca ha sido incluida en los distintos Decretos de Transferencias aprobados.

En un tercer nivel, se prevé que con carácter general y para la gestión de los intereses de la comunidad local, corresponde a los municipios la actividad urbanística pública lo cuales ejercerán las competencias que les hayan sido atribuidas y cuantas otras competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones.

Al respecto, el artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece que el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias las materias de Urbanismo, que comprenden el planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; la protección y gestión del Patrimonio histórico; la promoción y gestión de la vivienda de protección pública y la conservación y rehabilitación de la edificación. Pero en el mismo artículo 25.2 también se recogen otras materias, que sin ser propiamente urbanísticas, se relacionan directamente como son, entre otras, el medio ambiente urbano, en particular, parques y jardines públicos; las infraestructuras viarias y otros equipamientos de su titularidad; y el tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.

El artículo 8 TRLUA en sus apartados 3º, 4º y 5º determina las competencias del Alcalde, del Pleno y de la Junta de Gobierno, atribución que, en principio corresponde a una norma de régimen local y no a una norma urbanística, y que en algunos aspectos no coincide con lo dispuesto al respecto en la citada LBRL, que, en principio, debe prevalecer en esta cuestión.

Finalmente, el artículo 9 del TRLUA incluye a las Sociedades urbanísticas de carácter mercantil en la organización urbanística, las cuales pueden ser constituidas por todas las Administraciones anteriores y sus entidades instrumentales, por sí solas, entre sí, mediante consorcios o con terceros, para el estudio, elaboración, desarrollo, gestión, promoción y ejecución del planeamiento territorial y urbanístico u otro objeto de la incumbencia de las Administraciones que las constituyan, siempre que no implique ejercicio de autoridad, y observando en todo caso lo dispuesto por la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

Se regula en el Título I del TRLUA, artículos 10 a 37.

2.1 Situaciones, clases y categorías del suelo

De acuerdo con el artículo 10 TRLUA, el régimen urbanístico del suelo será el establecido en la legislación estatal de suelo, en el propio TRLUA, y, por remisión legal, en el planeamiento, de acuerdo con la situación básica en que se encuentre el suelo, y la clasificación y la calificación urbanística de los predios.

Las situaciones básicas del suelo se definen atendiendo a la realidad física del territorio caso por caso. Así, de acuerdo con la legislación básica, todo el suelo se encuentra en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado, de acuerdo con los criterios que con este fin establece el artículo 21 del TRLS.

Por su parte, las clases y categorías de suelo constituyen las distinciones típicamente urbanísticas cuya delimitación corresponde a los planes urbanísticos en atención al modelo de evolución urbana y ocupación del territorio que este establezca. De acuerdo con el artículo 11 del TRLUA, el plan general clasificará todo el suelo del término municipal en las siguientes clases y categorías:

- Suelo urbano, consolidado o no consolidado.
- Suelo urbanizable, delimitado o no delimitado.
- Suelo no urbanizable, especial o genérico.

Las clases de suelo determinan los destinos de los terrenos diferenciando entre la ciudad existente (suelo urbano), la ciudad futura (suelo urbanizable) y el territorio excluido de la urbanización (suelo no urbanizable). Las categorías se establecen dentro de cada clase de suelo para concretar los deberes y derechos de los propietarios.

En los municipios que carezcan de plan general, el suelo que no tenga la condición de urbano tendrá la consideración de suelo no urbanizable.

Dentro de las clases y categorías de suelo, mediante la zonificación se determinan los usos y actividades característicos en un determinado ámbito; así, en suelo urbano y urbanizable, se distingue entre residencial, industrial, terciario, etc., y en no urbanizable, agrícola, ganadero, forestal, etc.

La zonificación del suelo urbano y del urbanizable supone la definición de áreas homogéneas, en función de sus usos globales o genéricos, normalmente determinando también las condiciones de uso, intensidad o densidad. En aplicación de la zonificación, mediante la calificación se atribuyen los usos pormenorizados a cada parcela.

2.2 Suelo Urbano

El suelo urbano es la clase de suelo que se suele identificar con la ciudad existente, con los tramos de población urbanizados. A pesar de ello el legislador impone la clasificación de suelo urbano no solo a los terrenos que cuentan con servicios suficientes, sino también a los consolidados por la edificación en sus dos terceras partes, siempre que estén integrados en malla urbana.

Por su parte, la jurisprudencia ha partido de apreciar el carácter reglado de los supuestos legales que determinan la condición de suelo urbano, pero tanto para incluir un terreno como para excluirlo. Así, la STS 18 de diciembre de 1997 establece que el planeamiento no es libre para clasificar como suelo urbano el suelo que no reúne los requisitos legales, y hay que acudir a pruebas periciales para acreditar la concurrencia de los requisitos que permitan clasificar un suelo como urbano o no.

A tenor del artículo 12 TRLUA, tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que se encuentren en una de estas cuatro situaciones:

- Los que cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiendo por tales red viaria con un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal; servicios de abastecimiento y evacuación de agua; suministro de energía eléctrica; servicios de telecomunicaciones y gestión de residuos.

Todos ellos han de ser de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. No se requiere el alumbrado público.

b) los que carezcan de alguna de las infraestructuras y servicios mencionados en el apartado anterior, pero puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. Con carácter general, no podrán considerarse, a estos efectos, las carreteras de circunvalación ni las vías de comunicación interurbanas.

c) los terrenos que el plan general incluya en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en las dos terceras partes de su superficie edificable, siempre que la parte edificada cuente o vaya a contar, en ejecución del plan, con servicios urbanísticos suficientes y se trate de espacios homogéneos en cuanto a su uso y tipología que se encuentren integrados en la malla urbana de la que formen parte.

d) los terrenos que, en ejecución del planeamiento, ya hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

Dentro del suelo urbano, el artículo 13 TRLUA distingue las siguientes categorías:

a) suelo urbano no consolidado (SUNC), integrado por los terrenos de suelo urbano que soporten actuaciones urbanísticas integradas (reguladas en el artículo 118.2 b) TRLUA), sean de nueva urbanización o de intervención sobre suelos consolidados total o parcialmente por la edificación.

b) suelo urbano consolidado (SUC), que será el suelo urbano que el plan general no defina como no consolidado, y que constituye una categoría residual.

2.2.1 Suelo Urbano Consolidado (SUC)

De acuerdo con el artículo 31.4 RLUA, en suelo urbano consolidado, los propietarios que promuevan la edificación tienen los siguientes deberes:

a) Completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar. De acuerdo con el artículo 14.1 TRLUA, tendrán la consideración de solar las superficies de suelo urbano aptas para su uso inmediato, que reúnan los siguientes requisitos:

a. Que estén urbanizados de acuerdo con las determinaciones y normas técnicas establecidas por el planeamiento urbanístico, o en todo caso, si este no las especifica, que dispongan de los servicios urbanísticos básicos señalados por el artículo 12 a), en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos permitidos, así como de alumbrado público, y confronten con una vía pavimentada y adecuada para el tránsito de peatones y vehículos rodados.

b. Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define.

c. Que, para edificarlos, no se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria.

b) Ceder gratuitamente al municipio los terrenos afectados por las alineaciones y rasantes establecidas, en proporción no superior al quince% de la superficie de la finca.

c) Proceder a la regularización de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento cuando sea preciso por ser su superficie inferior a la parcela mínima, o su forma, inadecuada para la edificación.

2.2.2.1 Suelo urbano no consolidado (SUNC)

El SUNC se ha impuesto como repuesta a las necesidades de urbanización o reurbanización que presentan nuestras ciudades. Tanto en la realidad como en su régimen jurídico está más cerca del suelo urbanizable que del SUC.

La inclusión de un ámbito urbano degradado en la categoría de SUC o de SUNC depende de la discrecionalidad del planificador para decidir sobre la forma de ejecutar las obras de urbanización: bien mediante actuaciones aisladas en SUC, bien mediante actuaciones integradas en SUNC. Las primeras se ejecutan por el Ayuntamiento por el sistema de las obras ordinarias, siempre que se hayan cumplido los deberes del artículo 31.4 TRLUA; las segundas se financian por el conjunto de propietarios.

De acuerdo con el artículo 14.2 TRLUA, los terrenos incluidos en suelo urbano no consolidado y urbanizable solo podrán alcanzar la condición de solar cuando se hayan ejecutado y recibido conforme al planeamiento urbanístico las obras de urbanización exigibles, incluidas las necesarias para la conexión con los sistemas generales existentes, y para la ampliación o el refuerzo de estos, en su caso.

2.2.3 Suelo Urbanizable

Es en este suelo en el que se producen los crecimientos del entramado urbano conforme a las previsiones del PGOU. En la actualidad, se establecen importantes límites negativos para la clasificación del suelo como urbanizable debido a la exigencia legal de coherencia con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural, que ha de responder al modelo de ciudad compacta de acuerdo con las reglas del artículo 39 TRLUA.

A tenor del artículo 15.1 TRLUA, tendrán la consideración de suelo urbanizable los terrenos que sean clasificados como tales en el planeamiento por prever su posible transformación, a través de la dotación de servicios urbanísticos suficientes, en las condiciones establecidas en el mismo, de conformidad con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural que fija el Plan. Por tanto, si no hay Plan, no hay Suelo Urbanizable.

Las categorías de este suelo según el Plan General serán:

a) Delimitado (SUD), integrado por los Sectores de urbanización prioritaria previstos por el Plan General. Precisa de una ordenación detallada, que puede contenerse en el mismo PGOU (artículo 43.2 TRLUA) o diferirse a un Plan Parcial (Art.51.1 TRLUA).

De acuerdo con el artículo 32. TRLUA, en esta clase de suelo no se podrá edificar ni levantar cualesquiera otras instalaciones en tanto no se haya aprobado la correspondiente ordenación pormenorizada que permita la urbanización.

Además, en SUD solo podrá edificarse antes de que los terrenos estén totalmente urbanizados, previa aprobación del plan parcial, instrumentos de gestión y proyecto de urbanización correspondientes, siempre que se cumplan los requisitos señalados en el artículo 236 TRLUA, que regula la edificación y urbanización simultáneas en unidad de ejecución.

b) No Delimitado (SUND), en el que se incluye el resto del suelo urbanizable. A tenor del artículo 33 TRLUA, en el SUND, en tanto no se haya aprobado el correspondiente plan parcial, se aplicará el régimen establecido para el suelo no urbanizable genérico en los artículos 34 a 36, y sus propietarios tendrán los derechos y deberes a que se refiere el artículo 28 para este tipo de suelo.

2.3 Suelo no urbanizable

Se le denomina así desde la reforma de 1975-1976, frente a la anterior denominación como suelo rústico, para destacar que está excluido de la actividad urbanizadora. El artículo 13 del TRLS lo denomina «suelo en situación rural».

El artículo 16 TRLUA determina que tendrán la condición de suelo no urbanizable los terrenos clasificados como tales por el planeamiento por concurrir alguna de las circunstancias siguiente, normalmente puesta de relevancia por la legislación sectorial:

a) El suelo preservado de su transformación urbanística por la legislación de protección o policía del dominio público, de protección medioambiental, de patrimonio cultural o cualquier otra legislación sectorial, así como los terrenos que deban quedar sujetos a tal protección conforme a los instrumentos de planificación territorial.

b) Los terrenos que no resulten susceptibles de transformación urbanística por la peligrosidad para la seguridad de las personas y los bienes motivada por la existencia de riesgos de cualquier índole.

c) Los terrenos preservados de su transformación urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos.

d) Todos los que el plan general, de forma motivada, no considere transformables en urbanos de acuerdo con el modelo de evolución urbana fijado.

El artículo 16.2 TRLUA establece las siguientes categorías:

a) Suelo no urbanizable genérico (SNUG), definido en el artículo 17 TRLUA, como el clasificado y calificado como tal por el plan general de ordenación urbana. Será la clase y categoría residual.

b) Suelo no urbanizable especial (SNUE), que en los términos del artículo 18 TRLUA será el integrado por los siguientes terrenos:

—En todo caso los terrenos del suelo no urbanizable enumerados en el artículo 16.1, apartados a) y b).

—Los terrenos incluidos en el artículo 16.1, apartado c), cuando el plan general les reconozca este carácter al haberse puesto de manifiesto los valores en ellos concurrentes en un instrumento de planificación ambiental, territorial o cultural.

Para los municipios que carezcan de plan general, la disposición adicional primera TRLUA, relaciona las áreas que tendrán la consideración de suelo no urbanizable especial, siempre que no tengan la condición de suelo urbano.

De acuerdo con el artículo 28 del TRLUA, los propietarios del suelo no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los mismos, debiendo destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, ambientales, extractivos y otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Asimismo, en SNU podrá autorizarse la utilización de edificios existentes o rehabilitados para usos compatibles con las razones por las que ese suelo ha sido preservado de su transformación.

En consecuencia, a tenor del artículo 28.3 TRLUA, quedan prohibidas las parcelaciones que den lugar a la formación de núcleos de población conforme a la definición del artículo 242.2 del TRLUA, que considera como tal la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes, en defecto de caracterización más estricta en el planeamiento. Al respecto hemos de considerar también el artículo 34.2 apartado 2º TRLUA, que establece que, salvo que el plan general o directrices de ordenación territorial establezcan condiciones más severas, se considera que existe la posibilidad de formación de núcleo de población cuando, dentro del área definida por un círculo de 150 metros de radio con origen en el centro de la edificación proyectada, existan dos o más edificaciones residenciales.

En ningún caso podrá efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra del régimen de las unidades mínimas de cultivo o de lo dispuesto en la legislación forestal, agraria o de similar naturaleza.

A tenor del artículo 29.2 TRLUA, los propietarios sí podrán realizar en sus terrenos, las instalaciones, construcciones o edificaciones permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y que se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística.

Así en SNUG, los municipios podrán autorizar, mediante el título habilitante de naturaleza urbanística correspondiente, las construcciones e instalaciones reguladas en los artículos 34 y 35 TRLUA. Son las siguientes:

—Mediante licencia municipal directa:

- Artículo 34.1 a): Destinadas a explotaciones de recursos naturales, particular agrarias y/o ganaderas.
- Artículo 34.1 b): Vinculadas a obras públicas.
- Artículo 34.2: Vivienda unifamiliar aislada en municipios con PGOU.

—Mediante autorización especial, siguiendo el procedimiento del artículo 36 TRLUA:

- Artículo 35.1 a): Consideradas de interés público o social.
- Artículo 35.1 b): Vivienda unifamiliar aislada en municipios sin PGOU.
- Artículo 35.1 c): Obras de rehabilitación en aldeas, barrios o pueblos deshabitados.

En cambio, en SNUE está prohibida cualquier construcción, actividad o cualesquiera otros usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico (artículo 37 TRLUA), aunque estas mismas normas podrán prever actividades, construcciones u otros usos que puedan llevarse a cabo.

3. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

El planeamiento debería ser el punto de partida del urbanismo real. Sin planes que definan la política urbanística en los diferentes pueblos y ciudades no hay verdadero urbanismo, aunque algunas situaciones se regulen directamente en la legislación urbanística.

En cuanto a su naturaleza, el criterio dominante en el Derecho español considera que los planes son normas jurídicas, incluidos los estudios de detalle. Así las SSTs de 5 de octubre de 2001 y 23 de octubre de 2003, entre otras. Se insertan en el ordenamiento jurídico con efectos vinculantes y con voluntad de permanencia configurando el contenido del derecho de propiedad en los terrenos incluidos en su ámbito.

3.1 Plan General de Ordenación Urbana

La legislación urbanística aragonesa conserva el tradicional instrumento de planeamiento integral que es el PGOU (Título II, capítulo I, artículos 38 a 50 TRLUA).

3.1.1 En cuanto al contenido material del Plan General, de acuerdo con el artículo 38 TRLUA el PGOU es un instrumento de ordenación integral que abarcará uno o varios términos municipales completos

Su función primordial es doble: delimitar el suelo dentro de las clases previstas legalmente (clasificar el suelo para establecer su régimen jurídico) y establecer la estructura general de la ordenación urbanística y las pautas para su implantación.

En principio, ha de respetar las determinaciones vinculantes de las Directrices de Ordenación del Territorio y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales aplicables, pero cabe excepcionar las determinaciones de estos instrumentos justificándolo debidamente.

El PGOU debe establecer el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, del que derivarán las determinaciones estructurales y los diferentes niveles de ordenación pormenorizada en relación con las distintas clases de suelo. Y todo ello, ponderando desarrollo y sostenibilidad ambiental y económica, para lo que el artículo 39 TRLUA, nos da tres criterios:

a) Deberá adoptar un modelo de ocupación del territorio sostenible evitando consumos innecesarios de recursos naturales y, en particular, de suelo. Frente al modelo de crecimiento continuo de la urbanización, se opta por fijar legalmente el modelo de ciudad compacta.

b) Deberá establecer un horizonte temporal de gestión. En defecto de previsión del planeamiento, será de veinte años.

c) Precisar acciones destinadas a rehabilitar los espacios y la edificación en los núcleos urbanos existentes.

Este modelo debe ser específicamente evaluado en el procedimiento de evaluación ambiental del PGOU, que se regula en los artículos 12 y ss de la Ley 11/2014, de Protección Ambiental de Aragón.

Como hemos señalado, el PGOU establecerá la ordenación estructural del término municipal, mediante las siguientes determinaciones, detalladas en el artículo 40 del TRLUA:

a) Clasificación de todo el suelo, delimitando las superficies de cada clase y categoría según la Ley.

b) Sistemas generales, tanto municipales como supramunicipales, de titularidad pública o de titularidad privada y uso público, incluyendo reservas de suelo mínimas para espacios libres públicos destinados a parques y áreas de ocio, expansión y recreo y para infraestructuras y equipamientos, municipales o supramunicipales.

c) Usos, densidades y edificabilidades globales para zonas de suelo urbano y para las áreas de desarrollo.

d) Garantías para disponer de suelo suficiente para viviendas protegidas.

e) Respecto al Suelo Urbanizable No Delimitado, la delimitación de usos, densidades y edificabilidades globales, usos incompatibles y condiciones para su delimitación.

f) Delimitación áreas de desarrollo (unidades de ejecución y sectores en suelo urbano no consolidado y de sectores del suelo urbanizable delimitado) y fijación del aprovechamiento medio en el SUD.

g) Definición de ámbitos, elementos y espacios de especial protección por su interés histórico, cultural o artístico y medidas de protección.

h) Normativa de las categorías del suelo no urbanizable especial.

i) Propuesta no vinculante de programación y evolución de la gestión urbanística.

j) Determinación del sistema de conservación de la urbanización previsto en las diversas áreas de suelo urbano no consolidado o urbanizable.

Además, en las capitales de provincia, capitales de comarca u otros municipios que así se determine en función de los desarrollos previstos, el Plan deberá contener un estudio de movilidad con diseño de red coherente de todo tipo de tráfico, aparcamientos y elementos estructurantes de la red de transportes públicos.

Finalmente, los artículos 41 a 46 TRLUA determinan la Ordenación pormenorizada que, en relación a cada tipo de suelo deberá contener el PGOU.

3.1.2 En cuanto al contenido documental, se detalla en los artículos 47 TRLUA y 50 y ss. del Decreto 52/2002

a) Memoria, que de acuerdo con el artículo 50 del Decreto 52/2002, comprende a su vez la Memoria descriptiva, la Memoria justificativa y el Anexo de síntesis, cuyo contenido se desarrolla en los artículos 51 a 53 del Decreto 52/2002.

b) Planos informativos, (artículo 54 Decreto 52/2002) y planos de ordenación, (artículo 55 Decreto 52/2002), incluyendo mapas de riesgos.

c) Catálogos urbanísticos, en los términos del artículo 44 de Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés y del artículo 56 del Decreto 52/2002.

d) Normas urbanísticas, con el detalle exigido en el artículo 57 Decreto 52/2002.

e) Estudio económico, que supondrá la demostración de la viabilidad del PGOU. Su contenido se desarrolla en el artículo 58 del Decreto 52/2002.

Además del contenido exigido por la legislación aragonesa, el artículo 25.3 TRLS exige que la documentación expuesta al público incluya la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración; y, en su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

Toda esta documentación se detalla desde un punto de vista técnico en la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEP), aprobada por Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón. Contiene las especificaciones y las características mínimas que debe reunir la documentación de planeamiento redactada en Aragón para cada tipo de plan y en cada una de sus fases. De acuerdo con el artículo 45 de la NOTEP, los instrumentos de planeamiento urbanístico deberán presentarse siempre en soporte digital, que si incluye la firma y diligencia digital, hará innecesaria la presentación en soporte papel.

3.1.3 El procedimiento para la aprobación del PGOU se regula en los artículos 48 y ss TRLUA, artículos 59 y ss Decreto 52/2002, y artículos 13 y ss. de la Ley 11/2014, de Protección Ambiental de Aragón

En los documentos aprobados en cada una de las fases el Secretario de la Entidad Local extenderá la oportuna diligencia en la que se haga constar que dichos planos y documentos son los efectivamente aprobados, tal como se establece en los artículos 62.4, 63.7 y 64.6 del Decreto 52/2002.

3.2 Régimen Urbanístico Simplificado

Se regula en el Título Séptimo del TRLUA (artículos 288 a 294).

3.2.1 Ámbito subjetivo del régimen urbanístico simplificado

En principio, el artículo 228 del TRLUA prevé su aplicación municipios con población inferior a dos mil habitantes según los datos del último padrón.

Sin embargo, establece que no sea de aplicación en municipios con población inferior a dos mil habitantes que se señalen expresamente, por su relevancia territorial, turística, cultural o de otro orden, por razones tales como la especial intensidad y dinamismo de la actividad urbanística, un notable incremento acreditado de los precios del suelo o de la vivienda o su cercanía a municipios de más de ocho mil habitantes.

Esta excepción se aprobará mediante Orden del Consejero competente en materia de urbanismo, adoptada a iniciativa del correspondiente municipio o de oficio, a propuesta del Director General competente en materia de urbanismo, previa audiencia a los municipios afectados e informe del Consejo Provincial de Urbanismo. Hasta la fecha, no se ha dictado tal Orden.

3.2.2 Zonas de borde

Se regulan en el artículo 289 del TRLUA, que las define como la superficie de terreno que envuelve al suelo urbano de un municipio donde se admiten determinadas construcciones cumpliendo determinados requisitos de forma que se posibilite un cierto desarrollo en los municipios.

El suelo incluido en la zona de borde podrá estar clasificado como suelo no urbanizable genérico o especial de acuerdo con las determinaciones de la Ley y de la legislación sectorial.

El régimen de la zona de borde será de aplicación en los siguientes supuestos:

a) En los municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado sin plan general, sin necesidad de una previa delimitación y salvo acuerdo en contra del Pleno del Ayuntamiento o salvo que los usos admisibles en la zona de borde sean incompatibles con el régimen jurídico del suelo no urbanizable.

b) En aquellos municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado en cuyo plan no se prevea suelo urbanizable y así se acuerde expresamente.

c) En los municipios con plan general no simplificado para aquellos núcleos de población inferiores a mil habitantes, clasificados por el plan como núcleos urbanos consolidados y siempre que no se haya excluido por Orden del Consejero la aplicación del régimen urbanístico simplificado, en los términos del artículo 288 apartado 2.º TRLUA.

En las zonas de borde, podrá autorizarse la construcción de vivienda unifamiliar, almacenes y pequeñas industrias compatibles con el entorno, pudiendo conectarse a las redes municipales.

La parcela en la que se autoricen estas construcciones deberá tener una superficie igual o superior a tres mil metros cuadrados, si bien el Pleno del Ayuntamiento podrá fijar una superficie menor, en función del parcelario previamente existente, previo informe del Consejo Provincial de Urbanismo.

En todo caso, la zona de borde deberá ser contigua al suelo urbano y procurará adecuarse a los usos existentes y mantener la imagen urbana del núcleo consolidado.

La directriz especial de urbanismo establecerá las condiciones mínimas para poder conceder la autorización, pero mientras se dicta el propio artículo 289 apartado quinto TRLUA dicta unas exhaustivas exigencias mínimas, además de recoger las reglas conforme a las que se realizará la conexión a las redes generales municipales en su apartado sexto.

En cuanto a la autorización de vivienda unifamiliar y pequeñas industrias conforme a este régimen, se requerirá, en tanto no se apruebe la directriz especial de urbanismo, el previo informe favorable del Consejo Provincial de Urbanismo. La autorización tendrá el contenido y grado de detalle de la licencia urbanística, a la que sustituirá.

3.2.3 Plan general simplificado

De acuerdo con el artículo 290 del TRLUA, los municipios sujetos al régimen urbanístico simplificado podrán optar y dotarse de un plan general de ordenación urbana ordinario o de un plan general de ordenación urbana simplificado.

El plan general simplificado de estos municipios tendrá las siguientes determinaciones mínimas:

a) Clasificación del suelo, determinando el ámbito territorial de cada una de las distintas clases del suelo. No podrán clasificar suelo urbanizable no delimitado.

b) Ordenación pormenorizada del suelo urbano, el régimen de protección del suelo no urbanizable y, en su caso, las condiciones de urbanización del suelo urbanizable.

Asimismo, estos planes podrán acogerse facultativamente a las siguientes reglas:

a) Podrán clasificar como suelo urbano los terrenos integrados en áreas ya ocupadas por la edificación al menos en sus dos terceras partes, siempre que se trate de espacios homogéneos en cuanto a uso y tipología y cuenten con los servicios urbanísticos básicos o vayan a contar con ellos sin otras obras que las de la conexión a las instalaciones ya en funcionamiento.

b) Si no clasifican ningún suelo como urbanizable, podrán no clasificar ningún terreno como suelo urbanizable y aplicar el régimen de zona de.

c) No será precisas compensaciones de aprovechamiento entre sectores de suelo urbanizable delimitado.

Las determinaciones y documentación de los planes generales simplificados tendrán el nivel de detalle adecuado a sus características. Por ello, podrán omitir total o parcialmente las normas urbanísticas, remitiéndose a lo dispuesto en la directriz especial de urbanismo. En todo caso, deberán contar con el correspondiente catálogo, aunque podrán remitir el régimen de protección a la directriz especial de urbanismo.

Se podrán adaptar las reservas exigibles, justificadamente y en función de las necesidades del municipio de que se trate.

3.3 Delimitación del suelo urbano (DSU)

Se regula en el Título Segundo. Planeamiento urbanístico, Capítulo IV. Otros instrumentos de ordenación urbanística, Sección 3ª, artículos 70 y siguientes del TRLUA.

Sobre la cuestión de su naturaleza jurídica ha recaído un amplio debate doctrinal, que ha tenido también reflejo en la jurisprudencia, que finalmente ha venido a señalar que, si bien no son per se normas reglamentarias, sí participan del carácter de planes urbanísticos. No puede negarse la naturaleza de norma a la Delimitación de Suelo Urbano -aunque sea parcial- cuando prevé, al menos, la reglamentación de las condiciones de la edificación.

En cualquier caso, en la actualidad la delimitación del suelo urbano se configura como el instrumento urbanístico de los municipios que carecen de plan general de ordenación urbana, y no tiene la consideración de instrumento de planeamiento urbanístico a los efectos de lo establecido en la Ley, de acuerdo con el artículo 70. TRLUA.

Se distingue entre contenido mínimo y contenido complementario de la DSU en los artículos 71 y 72 del TRLUA.

Toda DSU ha de incluir, al menos, el siguiente contenido:

a) Ha de identificar el ámbito perimetral de los terrenos integrantes del suelo urbano.

b) Debe incluir en el suelo urbano los terrenos que cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiendo por tales los descritos en el artículo 12 a) TRLUA. Además se podrán incluir aquellas parcelas que vayan a contar con estos servicios sin otras obras que las de la conexión a las instalaciones ya en funcionamiento.

c) Ha de recoger las alineaciones y rasantes del sistema viario existente, completándolo, en caso de resultar insuficiente, con las que sean procedentes.

d) Contendrá las ordenanzas de edificación y urbanización para regular los aspectos morfológicos y estéticos de las construcciones, los usos de los inmuebles y la ordenación de volúmenes.

La delimitación del suelo urbano además podrá recoger como contenido complementario la identificación perimetral de los ámbitos que de acuerdo con la legislación sectorial, estén integrados en el suelo no urbanizable especial, y las ordenanzas de protección ambiental del suelo no urbanizable especial que lo precise, de acuerdo con las determinaciones de la referida normativa sectorial.

En cuanto a la documentación que ha incluir la DSU, hemos de acudir al artículo 73 TRLUA y al artículo 42 NOTEPA, que la amplía. Los documentos que lo integran son los siguientes:

- a) Memoria justificativa de la delimitación del suelo urbano propuesta.
- b) Definición de las alineaciones y rasantes que completen las insuficiencias del sistema viario y justificación de los objetivos y contenidos generales de las ordenanzas adoptadas.
- c) Plano de información topográfica, reflejando información sobre edificios, dotaciones y redes de servicios públicos existentes.
- d) Plano del perímetro del suelo urbano.
- e) Plano de las alineaciones y rasantes del sistema viario.
- f) Cuantos estudios, informes o dictámenes hayan motivado la elaboración de las ordenanzas.

Si la delimitación del suelo urbano comprende la identificación perimetral del suelo no urbanizable especial, además habrá de incluir los siguientes documentos adicionales:

- a) Ampliación de la memoria justificativa, indicando el carácter y estado general de los ámbitos afectados.
- b) Inclusión en el plano de información topográfica a escala adecuada de los ámbitos de suelo no urbanizable especial.

El procedimiento de aprobación de las DSU se recoge en el artículo 74 TRLUA.

Los procedimientos de elaboración, formulación y aprobación de las DSU no se sujetan al procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, sin perjuicio de la necesidad de requerir informe del órgano competente en materia ambiental.

Respecto a la modificación de la DSU, el artículo 76 TRLUA establece que se hará con arreglo a los procedimientos establecidos para su aprobación, sin que sean de aplicación las reglas establecidas para las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

3.4 Planeamiento de desarrollo

Por planeamiento de desarrollo, también llamado ejecutivo o derivado, se puede entender aquel conjunto de instrumentos urbanísticos que, en ejecución de un determinado instrumento de planeamiento general, proceden a realizar la ordenación detallada de un determinado sector de suelo (siempre que no sea suelo urbano consolidado, ya que en este caso la ordenación detallada la realiza el Plan General) o a establecer determinados reajustes en lo ya ordenado (caso, por ejemplo, de los Estudios de Detalle). Por tanto, en los municipios sin planeamiento general, obviamente, no puede haber planeamiento de desarrollo.

Dentro del concepto más o menos amplio de planeamiento de desarrollo, se pueden considerar los siguientes instrumentos:

3.4.1 Planes parciales

Los planes parciales se regulan en los artículos 51 a 60 del TRLUA y 67 a 104 del Decreto 52/2002.

El Plan parcial es aquel que regula la urbanización y la edificación del suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable, desarrollando el plan general mediante la ordenación detallada de uno o varios sectores. Se trata de un instrumento urbanístico de desarrollo del planeamiento general del que dependen jerárquicamente y al que no pueden contradecir de ningún modo. Nunca podrán aprobarse planes parciales sin que, previa o simultáneamente se haya aprobado definitivamente el plan general.

El sector es el ámbito de ordenación propio del plan parcial, el cual abarcará uno o varios sectores completos. La delimitación de sectores deberá garantizar el desarrollo urbano racional de la ciudad y ser coherente con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio resultante de la ordenación estructural establecida en el plan general, a tenor del artículo 45 del TRLUA.

Podemos considerar al Plan Parcial como el último escalón del planeamiento urbanístico; a partir de él, entren en juego los instrumentos de gestión o de ejecución urbanística. No podrán aprobarse los correspondientes instrumentos de gestión sin que, previa o simultáneamente se haya aprobado definitivamente el plan parcial.

Los planes parciales contendrán la ordenación pormenorizada exigida para el suelo urbano, la determinación de los posibles sistemas de gestión y las bases orientativas para su ejecución, de acuerdo con los artículos 41 y 42.1 del TRLUA, por remisión del artículo 52 del TRLUA, y además las determinaciones que relaciona el artículo 52 del TRLUA. Asimismo, los planes parciales podrán contener las determinaciones propias del proyecto de urbanización, al que en tal caso sustituirán, dando lugar a un instrumento mixto entre la ordenación y la gestión. También podrán tramitarse de forma simultánea con cualquier instrumento de gestión urbanística.

La densidad y edificabilidad que establezcan los planes parciales deben ser adecuadas y acordes con el modelo de ordenación adoptado, y, por tanto, proporcionadas a las características del municipio y ajustadas al uso dominante del sector correspondiente. En defecto de previsión o de adecuada justificación, el artículo 53 apartado segundo del TRLUS establece los parámetros máximos a aplicar.

Los planes parciales habrán de respetar los módulos mínimos de reserva para dotaciones locales exigibles conforme al TRLUA y al plan general que desarrollen, que se calcularán, en el ámbito de cada sector, en función de las superficies asignadas a los usos residencial, industrial o terciario, de conformidad con los criterios pormenorizados que al efecto establece el artículo 54 del TRLUA y los artículos 77 a 85 del Decreto 52/2002.

Estas determinaciones se desarrollarán en los siguientes documentos, de acuerdo con el artículo 55 del TRLUA y los artículos 88 a 95 del Decreto 52/2002: Memoria justificativa de la ordenación y sus determinaciones; Planos de información, ordenación y proyecto, incluyendo los mapas detallados de riesgos; Catálogos, en su caso; Normas urbanísticas; Plan de etapas; Estudio económico financiero; y Documentación ambiental.

El procedimiento de aprobación se regula en los artículos 56 y siguientes del TRLUA y 96 y siguientes del Decreto 52/2002.

3.4.2 Planes especiales

Los Planes especiales son instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo, que tienen como finalidad dar una regulación sectorial de determinados elementos o aspectos relevantes de un ámbito territorial determinado. La diferencia del resto de planes urbanísticos, por tanto, reside en que regulan un territorio o ámbito desde un punto de vista sectorial, es decir, su foco de acción se centra en uno o varios aspectos o elementos de dicho territorio, sin dar un tratamiento global territorial o urbanístico al mismo. En los Planes Especiales desaparece la nota de generalidad y se caracterizan precisamente por la especialidad de su objeto, de modo que tienen por finalidad la solución a un problema concreto.

Los Planes especiales se regulan en los artículos 61 a 66 del TRLUA y 105 a 124 del Decreto 52/2002.

A diferencia de los planes parciales, podrán formularse planes especiales tanto con carácter independiente como en desarrollo de directrices de ordenación territorial o del plan general de ordenación urbana. Ahora bien, en ningún caso los planes especiales podrán sustituir al plan general en su función de instrumento de ordenación integral del territorio, por lo que nunca podrán clasificar suelo.

Generalmente, los planes especiales desarrollan y complementan las determinaciones del plan general de ordenación urbana y, salvo expresa previsión en contrario en este, incluso podrán modificar su ordenación pormenorizada de acuerdo con los criterios y directrices en él previstos, sin alterar la ordenación estructural.

Respecto a su contenido, los planes especiales recogerán las determinaciones necesarias para el desarrollo de las correspondientes directrices o del plan general y, en su defecto, las propias de su naturaleza y necesarias para alcanzar la finalidad que persiguen, debidamente justificadas y desarrolladas en la memoria, planos, catálogos, ordenanzas, plan de etapas y evaluación de costes.

El artículo 106 del Decreto 52/2002 a partir de su relación con otros instrumentos de ordenación, clasifica los Planes Especiales del siguiente modo:

a) Planes especiales independientes, que se formulan en ausencia de Plan general y de Directrices de Ordenación Territorial o cuando estos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas. Se regulan detalladamente en el artículo 62 del TRLUA y en los artículos 107 y 108 del Decreto 52/2002, que establecen cuales puedan ser sus finalidades concretas.

Podrán formularse tanto los Ayuntamientos como por otras Administraciones competentes y el procedimiento de aprobación de estos planes será el establecido para los planes generales.

b) Planes especiales que, sin necesidad de previa aprobación de Plan general, desarrollan directamente determinados aspectos contemplados en Directrices de Ordenación del Territorio. Se regulan detalladamente en el artículo 63 del TRLUA y en los artículos 109 y 110 del Decreto 52/2002.

En este caso como en el anterior, los municipios y las Administraciones competentes podrán formularlos y su procedimiento de aprobación será el establecido para los planes parciales de iniciativa municipal con ciertas especialidades

c) Planes Especiales que, a partir de la existencia previa de Planes Generales, desarrollan aspectos concretos y específicos de la ordenación que estos contienen. Se regulan detalladamente en el artículo 64 del TRLUA y en los artículos 111 y siguientes del Decreto 52/2002.

Esta clase de planes especiales podrán ser formulados por las Administraciones competentes y, en su caso, los particulares, con los fines relacionados en el artículo 64 del TRLUA, que no tiene el carácter de numerus clausus, por cuanto admite otras finalidades análogas. El procedimiento de aprobación de estos planes será el establecido para los planes parciales.

Como una modalidad de estos planes especiales que desarrollan planes generales, el artículo 65 del TRLUA y el artículo 118 apartados segundo a sexto regulan los planes especiales de reforma interior. Estos planes solo podrán formularse en suelo urbano no consolidado para establecer la ordenación pormenorizada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, con el fin de descongestionar o renovar los usos de esta clase de suelo, crear dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o de estética, mejorar el medio ambiente o los servicios públicos u otros fines análogos.

Las determinaciones y documentos de los planes especiales de reforma interior serán los adecuados a sus objetivos y, como mínimo, los previstos para los planes parciales. Contendrán en todo caso la delimitación de las unidades de ejecución, plazos de ejecución y determinación de la forma de gestión, así como las bases orientativas para su ejecución.

Finalmente, como un tipo de plan especial específico, el artículo 66 del TRLUA y el artículo 123 del Decreto 52/2002 recogen la obligación de redactar uno o varios planes especiales para la protección y, en su caso, saneamiento y renovación del área afectada, cuando se haya declarado un conjunto de interés cultural de conformidad con lo establecido en los artículos 41 a 47 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés. No obstante, no será preceptiva la formulación de este plan especial cuando el municipio acuerde incorporar directamente en el plan general de ordenación urbana las determinaciones propias de tales planes especiales. El procedimiento de aprobación de estos planes será el establecido para los planes parciales.

3.4.3 Estudios de detalle

Se regulan en los artículos 67 y 68 del TRLUA y 125 a 129 del Decreto 52/2002.

Se definen como instrumentos que complementan o, en su caso, adaptan determinaciones establecidas en el plan general para el suelo urbano, en los planes parciales y especiales y en las delimitaciones de suelo urbano, relativas a alineaciones y rasantes u ordenación de volúmenes y a determinación de condiciones estéticas o morfológicas edificatorias u otras determinaciones de ordenación detallada.

Los estudios de detalle han sido calificados jurídicamente como instrumentos de planeamiento, como ha precisado la jurisprudencia tradicionalmente. Y por tanto, disposiciones de carácter general y no meros actos administrativos, aunque ocupen el último lugar en el planeamiento.

Los estudios de detalle podrán establecer nuevas alineaciones y crear los nuevos viales o suelos dotacionales públicos que precise la remodelación del volumen ordenado, sustituyendo si es preciso los anteriormente fijados por el plan, siempre que su cuantificación y los criterios para su establecimiento estuvieran ya determinados; en ningún caso podrán alterar el destino del suelo ni el aprovechamiento que corresponda a los terrenos comprendidos en su ámbito, ni incumplir las normas específicas que para su redacción haya previsto el planeamiento o la delimitación del suelo urbano.

En cuanto a su tramitación, la aprobación inicial corresponde al Alcalde, y la definitiva, al Ayuntamiento Pleno, previo sometimiento a información pública y audiencia de los interesados por plazo común de un mes como mínimo.

Cabe señalar que cualquier persona podrá formular a su costa estudios de detalle, pero en la tramitación de estos estudios de detalle de iniciativa privada, se habrá de seguir las especialidades establecidas en el apartado segundo del artículo 68 del TRLUA.

3.4.4. Ordenanzas de edificación y urbanización

Mediante estas ordenanzas de edificación y urbanización, previstas en el artículo 69 del TRLUA, los municipios podrán los aspectos morfológicos y estéticos de las construcciones; las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble; y las características de suficiencia de los servicios urbanísticos básicos que deben dotarse para la transformación de los suelos.

Las ordenanzas deberán ser conformes con la legislación sobre condiciones técnicas de edificación, seguridad, salubridad, habitabilidad, accesibilidad para discapacitados y calidad de las construcciones. En ningún caso podrán alterar el plan general ni menoscabarán las medidas establecidas para la protección del medio ambiente o del patrimonio cultural aragonés.

Para la aprobación de las ordenanzas, se aplicarán las reglas de competencia y procedimiento establecidas en los artículos 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y 139 a 141 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, con las especificaciones introducidas por los artículos 128 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.5 Disposiciones comunes

El Título Segundo, Capítulo V del TRLUA regula una serie de Disposiciones comunes a todas las figuras de planeamiento.

3.5.1 La suspensión de licencias se regula en los artículos 77 y 78 TRLUA y 142 y 143 del Decreto 52/2002

El Pleno municipal puede acordar la suspensión del otorgamiento de licencias para facilitar el estudio de una nueva ordenación, o para la reforma de Planes Urbanísticos o Estudios de Detalle vigentes. Se trata de una medida cautelar que persigue el impedir la realización de obras que puedan resultar contrarias o incompatibles con el nuevo planeamiento proyectado. Ahora bien, también supone una muy importante limitación en el ejercicio de las facultades inherentes al derecho de propiedad, al privarse a los propietarios de suelo edificable de su legítimo derecho a materializar tal facultad conforme al planeamiento vigente, por lo que las citadas normas deben interpretarse restrictivamente.

Es por ello que el acuerdo de aprobación inicial de los nuevos instrumentos de planeamiento deberá determinar expresamente las áreas en las que, modificándose su régimen urbanístico, se suspenderán las licencias, de acuerdo con el artículo 25.3 TRLS.

Esta suspensión no puede alcanzar a proyectos que cumplan simultáneamente el planeamiento en vigor y la modificación aprobada inicialmente, por lo que será necesario determinar caso a caso su alcance.

En el artículo 78 TRLUA se regulan los plazos de duración de la suspensión en función de los diversos supuestos posibles, si bien en cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del instrumento correspondiente y extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cuatro años por idéntica finalidad.

3.5.2 Los efectos del planeamiento urbanístico se regulan en los artículos 79 a 82 TRLUA y 148 y siguientes del Decreto 52/2002

En primer lugar, el artículo 79 TRLUA consagra la plena obligatoriedad de lo dispuesto en los planes, normas y ordenanzas urbanísticas tanto para los particulares como para las Administraciones Públicas. Como consecuencia, son nulas de pleno derecho tanto las reservas de dispensación contenidas en dichos instrumentos, como las concedidas al margen de ellos. Su prohibición constituye una manifestación del principio de legalidad y del de inderogabilidad singular de la norma.

En segundo lugar, el artículo 80 TRLUA dispone la inmediata ejecutividad de los planes urbanísticos una vez publicado el acuerdo de su aprobación definitiva, el texto íntegro de las normas que contengan, en su caso, el Documento Refundido y la documentación medioambiental.

Si la aprobación definitiva fuera parcial en los términos del artículo 50 TRLUA, la parte del Plan con objeciones no será ejecutivo hasta publicado el Documento Refundido o la aprobación definitiva de la rectificación.

Finalmente, la disposición adicional 5ª del TRLUA en relación con la publicidad de los planes, concluye que los documentos de los planes y demás instrumentos urbanísticos serán públicos y que cualquier persona podrá, en todo momento, consultarlos e informarse de los mismos en el municipio.

Respecto a la publicación de estos instrumentos, la misma disposición adicional 5ª del TRLUA determina que serán objeto de publicación en el diario oficial correspondiente cuantas resoluciones y acuerdos deban serlo conforme a la legislación del procedimiento administrativo común y, en todo caso, las convocatorias de información pública, la suspensión del otorgamiento de licencias, los acuerdos de aprobación definitiva de planes y demás instrumentos urbanísticos y el texto íntegro de cualesquiera normas urbanísticas, y Ordenanzas de edificación y urbanización. Al respecto también hemos de atender a los artículos 70.2 de la LBRL y 25.2 del TRLS.

En tercer lugar, de acuerdo con el artículo 81 TRLUA, la aprobación de los Planes conllevará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de terrenos y edificios necesarios a efectos de expropiación o constitución de servidumbres.

Y Finalmente, el artículo 82 TRLUA regula la figura de los edificios fuera de ordenación. Se consideran tales a los construidos antes de la aprobación definitiva del Planeamiento urbanístico y que sean disconformes con el mismo por afectar a alineaciones, viales, zonas verdes o espacios libres; contener usos incompatibles u otras razones análogas o estar prevista su expropiación.

Salvo que el planeamiento disponga otra cosa, solo cabrán en ellos pequeñas reparaciones por higiene, ornato, seguridad o conservación del inmueble. Ahora bien, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación si no se prevé expropiar o demoler la finca en quince años desde la fecha prevista para dichas obras.

Con el régimen de fuera de ordenación se trata de compatibilizar la necesaria ejecución del Plan con los derechos preexistentes. Al tratarse de una privación patrimonial, la jurisprudencia insiste en que ha de interpretarse restrictivamente.

A pesar de la expresión legal «serán calificados como fuera de ordenación», no es necesaria una calificación singular y explícita. Este régimen se aplica por ministerio de la Ley, sin necesidad de un acto de constatación. Además, es un régimen de limitación de las obras que se pretendiera ejecutar, no de usos que se estuvieran llevando a cabo en el inmueble, que podrán seguir realizándose.

3.5.3 Los artículos 83 a 73 del TRLUA, desarrollados en los artículos 152 y siguientes del Decreto 52/2002, recogen diversas previsiones acerca de la vigencia y alteración del planeamiento, que, con carácter general, se prevé que sea indefinida

Excepcionalmente, en determinados supuestos tasados en la propia Ley, el Gobierno de Aragón, previa audiencia al Municipio o Municipios afectados, informe del Consejo de Urbanismo de Aragón, dictamen del Consejo Consultivo de Aragón y acuerdo de las Cortes de Aragón, podrá suspender total o parcialmente la eficacia de cualesquiera instrumentos de Planeamiento urbanístico y atribuir al Departamento competente en materia de urbanismo el ejercicio de la potestad de planeamiento. La suspensión no podrá ser superior a un año ni la atribución a cinco.

Sin perjuicio de ello, el contenido de los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística podrá alterarse mediante su revisión o modificación de alguno de sus elementos (modificaciones puntuales o aisladas).

En cuanto a la iniciativa para la revisión o modificación del planeamiento, en el caso del planeamiento general ha de partir del municipio, de oficio o, a iniciativa de la Administración de la Comunidad Autónoma. En cambio, la modificación del planeamiento de desarrollo podrá instarla cualquier persona.

De acuerdo con el artículo 84 TRLUA, se considera revisión del PGOU cualquier alteración que afecte sustancialmente a la ordenación estructural, recogida en el artículo 40 TRLUA, principalmente en base a factores objetivos (superficie, aprovechamientos o población afectados, alteración de sistemas generales o supralocales o alteración del sistema de núcleos de población). La revisión del contenido de los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística, se llevará a cabo según las reglas sobre documentación, procedimiento y competencia establecidas para su aprobación.

Los supuestos de modificación del planeamiento se regulan en el artículo 85 y siguientes del TRLUA.

El documento necesario para tramitar una modificación aislada de planeamiento deberá contener la justificación de su necesidad o conveniencia y estudio de sus efectos en el territorio y la definición del nuevo contenido del Plan con un grado de precisión similar al modificado, tanto en los documentos informativos como en los de ordenación.

En cuanto a la documentación requerida, el artículo 43 de la NOTEPa exige como documentación escrita, una memoria que contenga la justificación de su necesidad o conveniencia y el estudio de sus efectos sobre el territorio, y como documentación gráfica, planos de situación, de detalle y de ordenación resultantes de la modificación.

Las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico deberán numerarse correlativamente.

Con carácter general, el procedimiento para llevar a cabo las modificaciones será generalmente el de aprobación de los correspondientes planes (artículo 85.2 TRLUA). Pero en el caso del PGOU, se distinguen dos tipos de modificaciones:

- En las modificaciones que afecten a las determinaciones del plan propias de la ordenación estructural (pero no sustancialmente, o que no llevaría a la revisión del plan) se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 85.2 b) TRLUA.
- Cuando se trate de modificaciones de menor entidad (aquellas que no afecten a las determinaciones del plan propias de la ordenación estructural) será de aplicación la tramitación prevista en el artículo 85.3 TRLUA.

3.5.4 Finalmente, el artículo 88 TRLUA regula los Documentos Refundidos de Planeamiento

Los Ayuntamientos y los Consejos Provinciales de Urbanismo (únicos competentes para aprobar planeamiento) podrán requerir la elaboración de un documento refundido que recoja las determinaciones resultantes de los informes emitidos o de la aprobación definitiva.

En cuanto a su tramitación, el Documento Refundido se presentará a la Administración solicitante, que se pronunciará en dos meses sobre su idoneidad. El silencio transcurrido este plazo supondrá la conformidad con el documento presentado.

No se admitirán a trámite modificaciones de planeamiento ni planeamiento de desarrollo de aquellos instrumentos para los que se haya requerido un documento refundido, en tanto no se presente dicho documento.

Para su validez, deberá publicarse el acuerdo de aprobación del texto refundido, así como el texto íntegro de las normas que contenga.

4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANÍSTICA Y DE SUELO

En el Título III del TRLUA se regulan la directriz especial de urbanismo, el sistema de información urbanística de Aragón, los programas de coordinación del planeamiento urbanístico y de la norma técnica de planeamiento, figuras que constituyen la base fundamental para la intervención autonómica en el ámbito urbanístico, junto a otras ya tradicionales, como son los convenios urbanísticos, los patrimonios públicos de suelo y las áreas de tanteo y retracto.

4.1 Directriz especial de urbanismo

Se regula en el Capítulo III del Título III del TRLUA, artículos 89 a 92, como un instrumento de ordenación llamado a simplificar la acción urbanística de los municipios en el extenso y variado territorio aragonés. Esta directriz está pensada para ser el instrumento que simplifique y agilice la acción pública urbanística de manera compatible con la autonomía municipal, especialmente en los ámbitos rurales que comprenden muchos municipios con grandes dificultades para afrontar los complejos y costosos procedimientos de planeamiento y de gestión. La directriz especial de urbanismo se configura como un instrumento voluntario, al que podrán incorporarse los municipios sin renuncia alguna a su potestad de ordenación urbanística.

Esta directriz tiene un doble objeto. En primer lugar, establecerá un marco normativo de referencia para los planes generales de los municipios de las diferentes zonas o sistemas funcionales en que se estructure el territorio aragonés, que se podrá asumir voluntariamente como contenido propio en sus instrumentos de planeamiento. Las determinaciones que integrarán este marco normativo de referencia se relacionan en el artículo 90 del TRLUA. En ningún caso tendrá carácter vinculante para los municipios, salvo que específicamente se establezca lo contrario.

En segundo lugar, la directriz concretará un marco normativo subsidiario para los municipios que carezcan de plan general de ordenación urbana, con las determinaciones que recoge el artículo 91 del TRLUA. Al contrario que en el supuesto anterior, este marco subsidiario tendrá carácter vinculante salvo que específicamente se establezca lo contrario.

En ningún caso, la directriz especial de urbanismo podrá clasificar ni calificar terrenos.

Establece el artículo 92 del TRLUA que esta directriz especial de urbanismo se tramitará y aprobará y tendrá los efectos previstos en la legislación de ordenación del territorio. Al respecto cabe concluir que, por tanto, se trata de una modalidad de las directrices especiales de ordenación territorial, reguladas en los artículos 21 a 25 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

En la actualidad, sigue pendiente la aprobación de esta Directriz, que supondrá, de acuerdo con la disposición transitoria primera del TRLUA, la derogación de las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales actualmente en vigor en las tres provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza.

4.2 Sistema de información urbanística de Aragón

El sistema de información urbanística de Aragón, regulado en el artículo 93 del TRLUA, aspira a promover la más completa publicidad y transparencia en esta materia, facilitando el acceso público a la ordenación urbanística y coordinando los diferentes sistemas de información urbanística de todas las Administraciones afectadas. El sistema, que entronca directamente con las previsiones de la normativa estatal de suelo (disposición adicional primera del TRLS), funciona telemáticamente (<http://idearagon.aragon.es/SIUa/>) y consiste en un conjunto de herramientas diseñadas para la publicación y difusión de la información existente en la Comunidad Autónoma de Aragón sobre urbanismo e instrumentos de planeamiento urbanístico.

La información está organizada por municipios y permite conocer los documentos de planeamiento general y de desarrollo y sus modificaciones, así como consultar y descargar el contenido de los instrumentos urbanísticos que, una vez aprobados definitivamente, son escaneados y catalogados para su difusión por medios telemáticos.

Se prevé el desarrollo reglamentario de su régimen jurídico, que todavía no ha tenido lugar.

4.3 Programas de coordinación del planeamiento urbanístico

Se regulan estos programas en los artículos 94 a 96 del TRLUA como instrumentos de urbanismo operativo para garantizar una adecuada conexión entre la ordenación urbanística y la ordenación territorial o de otro orden (ambiental, cultural, educativa, etc.). En concreto, su objeto es coordinar la aprobación y gestión del planeamiento urbanístico de los municipios que constituyan su ámbito, para alcanzar objetivos de alcance supralocal acordes con los instrumentos de ordenación del territorio y los planes o programas sectoriales estatales o autonómicos que afecten a su territorio. Sus determinaciones se relacionan en el artículo 95 del TRLUA.

En cuanto al procedimiento de su aprobación, se regula en el artículo 96 del TRLUA.

4.4 Norma técnica de planeamiento

La creación de la norma técnica de planeamiento respondió al propósito de normalizar técnicamente los instrumentos de planeamiento y, especialmente, los grafismos, soportes informáticos, terminología y conceptos presentes en los mismos, con objeto de facilitar y agilizar su elaboración y conocimiento y reducir el grado de discrecionalidad en su interpretación. El núcleo central del proyecto NOTEPA (<http://notepa.aragon.es/>) lo conforma

la Norma Técnica de Planeamiento Urbanístico, en torno al que se programan una serie de aplicaciones informáticas que tratan de obtener el máximo rendimiento de la homogeneización del planeamiento, como son la NOTEPACAD, el NOTEPAGIS y el visualizador web de la Dirección General de Urbanismo.

Actualmente, su regulación se contiene en los artículos 97 a 99 del TRLUA, desarrollados por el Decreto 78/2017, de 23 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento (NOTEPA).

4.5 Convenios urbanísticos

Los convenios urbanísticos suponen un acuerdo de voluntades entre Administraciones Públicas y personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de derechos o intereses urbanísticos. Responden, en primer lugar, al principio de participación de los particulares en el urbanismo, recogido en los artículos 4.3 y 9 del TRLS y 3 e) del TRLUA, y, en segundo lugar, a la capacidad negocial de la Administración, reconocida con carácter general en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y específicamente para las entidades locales en el artículo 111 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Encontramos su regulación específica en los artículos 100 a 103 del TRLUA, en los que, tras una regulación común, se recogen las especialidades de los dos tipos que se regulan seguidamente, de planeamiento y de gestión.

Estos convenios tendrán, en todo caso, carácter administrativo. En este sentido se pronuncia la STS de 30 de octubre de 1997 (Arz. 7638) cuando señala que «el convenio no es un convenio privado, sometido a las normas del Derecho civil y a la competencia de la jurisdicción ordinaria, sino que es un contrato administrativo, porque tiene por finalidad el ejercicio de potestades públicas (futura tramitación de una modificación o revisión del Plan, hasta donde alcanzan las potestades del Ayuntamiento) como medio para lograr finalidades esencialmente públicas como es el desarrollo de la política urbanística».

Con el fin de acotar las irregularidades y abusos que se observaban en la utilización de los convenios, los apartados tercero a 6º del artículo 100 del TRLUA prevén un estricto régimen jurídico a aplicar a estos. En primer lugar, penaliza con nulidad de pleno derecho los convenios suscritos con particulares cuyo contenido determine la necesaria redacción de un nuevo plan general o la revisión del vigente, y los que permitan la percepción de cualesquier prestación, en metálico o en especie, antes de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento correspondiente, limitando de este modo las facultades negociadoras propias de los convenios.

En segundo lugar, establecen que serán igualmente nulas de pleno derecho, aquellas estipulaciones de los convenios que contravengan normas imperativas, como también exigen los citados artículos 86.1 de la Ley 39/2015 y 111 del Real Decreto Legislativo 781/1986.

Asimismo, serán nulas aquellas estipulaciones que prevean obligaciones adicionales o más gravosas de las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados, en los mismos términos que el artículo 9 apartado 8º del TRLS.

Por otra parte, se exige que la negociación, la celebración y el cumplimiento de los convenios urbanísticos se rija por los principios de transparencia y publicidad, estableciendo al efecto la obligación de publicar el texto íntegro del convenio, tanto junto a los anuncios de información pública en boletines oficiales que resulten preceptivos en su tramitación, como al hacer públicos los acuerdos de su aprobación definitiva. Todo ello, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70 ter de la Ley 7/1985, que impone a las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística la obligación de tener a disposición de quienes que lo soliciten copias completas de los convenios urbanísticos.

Y por último, en relación con el contenido mínimo indispensable de los Convenios, y como condición esencial para su validez, se determina que incorporen un plazo máximo de vigencia y que prevean los efectos derivados de su vencimiento sin su total cumplimiento. También, cuando proceda, han de incluir una valoración económica expresa y motivada de los compromisos que del mismo se deriven y de las garantías financieras o reales previstas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que establezca.

Como ya se ha indicado, se recogen dos tipos de convenios, de planeamiento y de gestión.

4.5.1 Convenios de planeamiento

De acuerdo con el artículo 101 apartado primero del TRLUA, «se consideran convenios sobre el planeamiento aquellos que tengan por objeto la aprobación o modificación del planeamiento urbanístico», que, a su vez, podrán también incluir previsiones acerca de la ejecución del planeamiento. Se trata de convenios preparatorios de la modificación del planeamiento, que nunca podrán sustituir el procedimiento de aprobación del mismo. Estos convenios se formalizan generalmente para atribuir a los terrenos objeto del pacto una nueva clasificación o una clasificación más favorable a los intereses de quienes los suscriben, recogiendo muy variadas prestaciones por parte del particular, como mayores cesiones de suelo lucrativo o dotacional de las legalmente exigidas, entrega de cantidades económicas para fines públicos, etc.

Ahora bien, el municipio conservará en plenitud su potestad de planeamiento, lo que es acorde con la configuración del planeamiento como una función pública indeclinable que establece el artículo 2 del TRLUA, potestad que no quedará condicionada en modo alguno por las estipulaciones del convenio. Si, finalmente, no se aprobara definitivamente el cambio de planeamiento, el convenio se entenderá automáticamente resuelto.

En cuanto al procedimiento para su aprobación, el apartado segundo del referido artículo 101 atribuye la competencia para aprobar estos convenios al Ayuntamiento Pleno, en los mismos términos que el artículo 22. 2 c) de la Ley 7/85, siendo suficiente el quórum de mayoría simple (artículo 47 de la Ley 7/85). Previamente, el proyecto de convenio se habrá sometido a un período de información pública, acorde con la previsión del artículo 25 apartado primero del TRLS, e informe del órgano autonómico competente en materia de urbanismo por plazo de un mes, que exclusivamente podrá versar sobre las cuestiones de alcance supralocal o de legalidad establecidas en el artículo 49 del TRLUA para la suspensión de la aprobación del plan general de ordenación urbana.

En el caso de que en la tramitación del planeamiento la aprobación definitiva o la emisión de informe urbanístico o sectorial determinante del resultado final del procedimiento corresponda a otra Administración, si finalmente no se produce dicha aprobación definitiva o si se emiten informes que la hagan imposible, no habrá lugar a indemnización alguna entre las partes ni a responsabilidad patrimonial de la Administración.

4.5.2 Convenios de gestión

De acuerdo con el artículo 102 apartado primero del TRLUA, se consideran convenios de gestión urbanística «aquellos que tengan por objeto exclusivamente los términos y las condiciones de ejecución del planeamiento, sin que de su cumplimiento pueda derivarse ninguna alteración del mismo ni del régimen jurídico de gestión urbanística establecido en esta Ley».

Cuando estos convenios establezcan condiciones para el cumplimiento del deber legal de cesión del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento previsto en los artículos 18.1 b) del TRLS y 25 e) del TRLUA se atendrán a lo dispuesto en el artículo 105 del TRLUA en cuanto a destino y transmisión de los patrimonios públicos de suelo, y además incluirán, entre otros extremos, la valoración del aprovechamiento practicada por técnicos municipales competentes o por sociedad de tasación independiente.

En relación con el procedimiento de aprobación, el apartado tercero del artículo 102 del TRLUA determina que el competente para aprobar estos convenios por parte municipal es al Alcalde, en los mismos términos que el artículo 21.1 j) de la Ley 7/85, dando cuenta de ello al Ayuntamiento Pleno. Igual que en el supuesto de convenios de planeamiento, con anterioridad a esta aprobación es preceptiva la apertura de un período de información pública por plazo de un mes sobre el proyecto de convenio.

4.6 Patrimonios públicos de suelo

4.6.1 Concepto y régimen jurídico

Los patrimonios públicos de suelo son un instrumento de política de suelo y vivienda de carácter finalista, cuya regulación se recoge en los artículos 51 y 52 del TRLS y en los artículos 103 a 113 del TRLUA. Además, cabe su regulación por las entidades locales, a través de Ordenanza o Reglamento, en virtud de su potestad de reglamentaria y de autoorganización.

Se pueden constituir tanto por la Comunidad Autónoma como por los municipios que dispongan de plan general de ordenación urbana; en este caso serán preceptivos por ministerio de la ley desde la aprobación del plan, de acuerdo con los apartados primero y tercero del artículo 103 del TRLUA. Sin perjuicio de esta obligación, el apartado quinto de este artículo dispone que los terrenos o fondos que provengan de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico previstas en la legislación básica deberán ser destinados a los fines propios del patrimonio público de suelo.

Para verificar el cumplimiento de esta obligación el artículo 103 apartado segundo del TRLUA prevé la creación por el Departamento competente en materia de urbanismo del Gobierno de Aragón de un Registro aragonés de patrimonios públicos de suelo, en el que se inscribirán los Inventarios de bienes autonómicos y municipales adscritos a sus respectivos patrimonios públicos de suelo. Este Registro será público, de acceso gratuito y tendrá una finalidad fundamentalmente informativa, que para ser efectiva exige que los municipios remitan copia certificada a dicho Departamento con la relación de bienes inmuebles, su identificación precisa y determinada, las cargas urbanísticas que pudieran pender sobre los mismos, así como de las sucesivas actualizaciones. El Decreto 20/2011, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, crea el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

De acuerdo con el artículo 51 apartado primero del TRLS, su finalidad es triple: regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. A estos tres objetivos, el artículo 105 apartado primero del TRLUA añade un cuarto, como es posibilitar iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica.

Es importante destacar que los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo constituyen patrimonios separados de los restantes bienes de la Administración titular, a tenor de los artículos 51 apartado segundo del TRLS y 103 apartado cuarto del TRLUA. Quiere esto decir que se trata de un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, lo que implica que no se puede disponer de su contenido para financiar las necesidades generales del municipio.

4.6.2 Bienes integrantes

Estos patrimonios se integran, de acuerdo con el artículo 51 apartado primero párrafo segundo del TRLS, por los bienes, recursos y derechos que se adquieran en virtud del deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización, a que se refiere la letra b) del apartado primero del artículo 18 del mismo TRLS y el artículo 25 e) del TRLUA, sin perjuicio de los demás bienes que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. El artículo 104 del TRLUA concreta los bienes que lo integrarán en nuestra comunidad autónoma.

El artículo 106 del TRLUA permite que a través del planeamiento se puedan establecer, en cualquier clase de suelo, reservas de terrenos u otros bienes inmuebles de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo, si bien se debe especificar el destino previsto para estos, que puede ser la constitución de vivienda protegida u otros usos de interés social.

4.6.3 Destino y disposición de los bienes

El fin al que deben destinarse estos bienes se detalla en el artículo 52 apartado primero del TRLS, que establece que deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a) del mismo TRLS, que prevé que en las actuaciones de dotación su destino preferente sean actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas. Añade que podrán ser destinados también a otros usos de interés social, si así lo disponen los instrumentos de ordenación urbanística, solo cuando así lo prevea la legislación en la materia, como así ha hecho el artículo 105 apartado segundo del TRLUA que detalla las finalidades específicas de los patrimonios públicos del suelo en Aragón.

En el caso de terrenos integrados en los patrimonios públicos de suelo que no provengan de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico, el apartado tercero del mismo artículo 105 del TRLUA prevé que, además de los fines anteriores, puedan ser destinados a iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica.

Por su parte, los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico se destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio público del suelo, siempre que solo se financien gastos de capital o, mediante acuerdo específico del órgano competente, a los usos propios de su destino conforme a lo establecido en el TRLS y en el TRLUA.

Finalmente, al apartado quinto del artículo 105 del TRLUA permite que excepcionalmente, los municipios que dispongan de patrimonio público de suelo puedan destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 52 apartado quinto del TRLS.

La finalidad de estos patrimonios y el destino de los bienes que los integran suponen importantes limitaciones a las facultades de disposición de los mismos, que los artículos 107 y siguientes del TRLUA regulan detalladamente. En función del uso al que estén destinados, variará el régimen de disposición.

4.7 Áreas de tanteo y retracto

Los derechos de tanteo y retracto son derechos reales de adquisición preferente que otorgan la facultad de adquirir una cosa con preferencia a los demás. El Código Civil no contiene una regulación específica del derecho de tanteo, en tanto que el derecho de retracto aparece regulado en su artículo 1521. En su aplicación al Derecho Administrativo en general, se trata de derechos reales limitativos de dominio que permiten a la Administración a cuyo favor se establezcan el derecho de adquirir con carácter preferente el bien gravado cuando el propietario haya decidido enajenarlo, si se trata del ejercicio del tanteo, o cuando ya lo haya transmitido, en caso del derecho de retracto. Por tanto, ambos son derechos reales de adquisición preferente dirigidos a otorgar una prioridad a favor de la Administración titular del derecho real, en la transmisión del bien objeto de enajenación.

En la actualidad se regulan en los artículos 114 a 117 del TRLUA.

Con carácter general se prevé que tanto los municipios como la Administración de la Comunidad Autónoma puedan delimitar en cualquier clase de suelo áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio de estos derechos. La finalidad de la constitución de estos derechos es múltiple: garantizar el cumplimiento de la programación del instrumento de planeamiento, incrementar los patrimonios públicos de suelo, intervenir en el mercado inmobiliario, mejorar la ordenación y gestión de los espacios urbanos y, en general, facilitar el cumplimiento de los objetivos del planeamiento. El procedimiento para su delimitación se regula en el artículo 115 del TRLUA.

La inclusión de un bien en una de estas áreas obliga a sus propietarios a notificar a la Administración que las haya delimitado la decisión de enajenarlos, con expresión tanto del precio y forma de pago previstos como de las restantes condiciones esenciales de la transmisión, a efectos del posible ejercicio del derecho de tanteo durante un plazo de dos meses desde que se haya producido la notificación. En el caso de que no se efectúe esta notificación, la Administración dispone de un plazo de dos meses para ejercitar el derecho de retracto. Serán nulos de pleno derecho cualesquiera actos o negocios jurídicos traslativos sobre los bienes sujetos a tanteo y retracto que se realicen sin que resulte acreditada la práctica de estas notificaciones. El precio podrá pagarse en metálico o mediante la entrega de terrenos de valor equivalente, si las partes así lo convienen.

5. GESTION URBANÍSTICA

La gestión urbanística es el conjunto de actividades que despliegan los poderes públicos, sin perjuicio de la iniciativa y colaboración del sector privado, para materializar la ejecución del planeamiento, tanto desde un punto de vista jurídico procediendo a la aprobación de los instrumentos de gestión, orientados básicamente a la equidistribución de beneficios y cargas, como material a través de la realización de las obras de urbanización, con el fin de materializar los usos y aprovechamientos urbanísticos que determinan los planes. A ella se dedica el Título IV del TRLUA, el cual trata de establecer a través de sus siete capítulos, procedimientos que, reforzando las garantías de control público en las diferentes modalidades de actuación, introduzcan una variedad suficiente de recursos para atender las necesidades, tremendamente diversas, que encontramos en nuestros municipios.

5.1 Presupuestos y objetivos de la ejecución

La gestión urbanística se iniciará una vez aprobado el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada. La define el artículo 118 del TRLUA como el conjunto de procedimientos para la distribución equitativa de beneficios y cargas y para la transformación del uso del suelo, en ejecución del planeamiento urbanístico.

En atención a la clase de suelo afectado, el apartado segundo del artículo 118 del TRLUA clasifica las actuaciones urbanísticas entre:

a) Actuaciones aisladas, que son aquellas que se ejecutan de forma asistemática, sobre suelo urbano consolidado, a través del sistema de urbanización de obras ordinarias.

b) Actuaciones integradas o de transformación urbanística, que se ejecutan como consecuencia del desarrollo sistemático del planeamiento. Su ámbito de ejecución requiere la delimitación de una unidad de ejecución y afecta a áreas de desarrollo de suelo clasificado por el planeamiento como urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado.

c) Actuaciones urbanísticas para la obtención de sistemas generales.

d) Actuaciones en suelo no urbanizable, que pueden tener carácter aislado o llevarse a cabo en el marco del correspondiente plan especial.

Desde otra perspectiva y en atención a su objeto, el apartado tercero del artículo 118 del TRLUA distingue entre:

a) Actuaciones de urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado.

b) Actuaciones de rehabilitación urbana, entendiendo por tales tanto las de rehabilitación edificatoria como las de regeneración o renovación urbana.

c) Actuaciones de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana.

También se definen en similares términos las actuaciones de transformación urbanística en el artículo 7 apartado primero del TRLS, distinguiendo entre actuaciones de urbanización y actuaciones de dotación.

En cuanto a las Administraciones competentes, el artículo 119 del TRLUA determina que la ejecución del planeamiento urbanístico corresponde a los municipios y la de los planes y proyectos de interés general de Aragón a la Administración de la Comunidad Autónoma, siempre conforme a lo establecido en su respectiva normativa reguladora.

El artículo 121 del TRLUA establece los presupuestos que deben darse para que sea posible la ejecución del planeamiento, distinguiendo entre actuaciones aisladas e integradas. En el caso de las actuaciones aisladas, se requiere la obtención de la correspondiente licencia así como, cuando proceda, la aprobación de la normalización de fincas o del proyecto de obras ordinarias. En cambio, la ejecución del planeamiento mediante actuaciones integradas requiere la aprobación del instrumento de planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada, sea plan general de ordenación urbana o planeamiento de desarrollo, así como la delimitación de la unidad de ejecución. Con posterioridad o de forma simultánea se tramitará además el instrumento técnico jurídico de distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento o reparcelación y el proyecto de urbanización.

La elección del sistema de gestión la hace la Administración actuante al aprobar el planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada, o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución (artículo 122 del TRLUA). Para ello se tendrán en cuenta las características de la actuación y los intereses públicos, pero también el sistema que propongan por los particulares al formular el proyecto de planeamiento de desarrollo de iniciativa privada. En el caso de que el propuesto sea el sistema de compensación suscrito por propietarios que sumen más de la mitad de la superficie de esa unidad, la Administración quedará vinculada por esta propuesta.

El sistema de actuación podrá ser sustituido justificadamente, de oficio o a instancia de parte, siguiendo para ello el procedimiento de aprobación de los estudios de detalle que regula el artículo 68 del TRLUA. En todo caso, se considerará justificado el cambio del sistema por el transcurso de los plazos fijados por el planeamiento para el desarrollo del correspondiente sector o unidad de ejecución, conforme a lo establecido en el artículo 40 apartado primero letra f) del TRLUA.

5.2 Actuaciones aisladas

La regulación específica de las actuaciones aisladas se encuentra en los artículos 131 a 133 del TRLUA. Como ya hemos señalado, son aquellas que se ejecutan de forma asistemática, sobre suelo urbano consolidado, a través del sistema de urbanización de obras ordinarias y requieren la obtención de la correspondiente licencia así como, cuando proceda, la aprobación de la normalización de fincas o del proyecto de obras ordinarias.

Las actuaciones aisladas podrán tener como finalidad, en primer lugar, completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen la condición de solar que exigen los artículos 29 y 14 del TRLUA para poder ser edificados, si aún no la tuvieran. En segundo lugar, su finalidad puede ser ejecutar obras aisladas y de remodelación de la urbanización y espacios públicos existentes previstas por el planeamiento en suelo urbano consolidado. En tercer lugar, obtener, cuando proceda según el planeamiento, los terrenos en los que se ejecute la urbanización. Y, finalmente, ejecutar actuaciones de rehabilitación incluidas en el programa de rehabilitación en suelo urbano consolidado.

Insiste el artículo 131 apartado segundo del TRLUA en que la gestión urbanística de estas actuaciones aisladas puede corresponder tanto a la Administración como a terceras personas, pero conforme a los siguientes criterios:

a) Se realizarán mediante proyectos de obras ordinarias, que se regirán por lo establecido en la legislación de régimen local. La regulación de estas obras la encontramos en el artículo 229 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y en el artículo 334 y ss del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón. En todo caso, será necesaria la aprobación de sus características generales por el Pleno del Ayuntamiento, previa información pública por plazo de veinte días.

b) En caso de que sea necesario, se podrá tramitar de forma previa o simultánea el proyecto de normalización de fincas conforme a lo establecido en el artículo 133 del TRLUA.

c) En el caso de actuaciones aisladas de rehabilitación, también se podrá tramitar de forma previa o simultánea el planeamiento de desarrollo conforme a lo establecido en el plan general o en el programa de rehabilitación urbana.

5.2.1. Normalización de fincas

Las actuaciones aisladas pueden requerir para su ejecución la previa normalización de fincas, cuando no sea necesaria la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, pero sí sea preciso regularizar la configuración física de las fincas para adaptarla a las exigencias del planeamiento. Este supuesto se regula en el artículo 133 del TRLUA y en los artículos 118 a 121 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), de aplicación como derecho supletorio, en virtud de la disposición final primera del TRLUA.

La normalización de fincas podrá hacerse por manzanas completas o parte de ellas y se limitará a definir los nuevos linderos de conformidad con el planeamiento, con dos limitaciones:

a) No podrá afectar a más del quince% de la superficie de la finca, tal como fija el artículo 34 apartado cuarto b) del TRLUA. La cesión de esta superficie será gratuita al municipio destinándose los terrenos obtenidos a la apertura, ampliación o reforma de viario, espacios libres públicos o dotaciones o sistemas generales públicos.

b) Las disminuciones que se puedan producir en el aprovechamiento subjetivo otorgado por el planeamiento al propietario se compensarán económicamente y tampoco podrán ser superiores al quince%. Si las cesiones resultaran superiores, se hace necesaria la redistribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios afectados, y por ello se deberá acudir a la expropiación o reparcelación.

El artículo 119 del RGU relaciona los documentos que ha de incluir el proyecto de normalización de fincas, que se tramitará por el procedimiento regulado en el apartado tercero del artículo 133 del TRLUA.

5.3 Actuaciones integradas

Ya hemos visto que, a tenor de lo establecido en el artículo 118 apartado segundo b) del TRLUA, las actuaciones integradas o de transformación urbanística son las que se ejecutan como consecuencia del desarrollo sistemático del planeamiento. Su ámbito de ejecución requiere la delimitación de una unidad de ejecución y afecta a áreas de desarrollo de suelo clasificado por el planeamiento como urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado. Estas actuaciones urbanísticas pueden desarrollarse mediante sistemas de gestión directa o indirecta y podrán ser de nueva urbanización, de rehabilitación urbana o de intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana.

La regulación específica de las actuaciones aisladas se encuentra en los artículos 134 y ss del TRLUA.

Con carácter general, el objetivo de las actuaciones aisladas será la ejecución de obras de urbanización. Pero de acuerdo con el artículo 134 apartado primero del TRLUA, también podrán tener otras finalidades, como la ejecución de actuaciones de rehabilitación urbana, la intervención en suelos consolidados total o parcialmente por la edificación que no tengan la naturaleza de actuación de rehabilitación urbana, o el reajuste de la proporción de las dotaciones públicas existentes.

Estas actuaciones se ejecutan en el ámbito de una o varias unidades de ejecución completas, mediante el sistema de gestión que corresponda a la unidad o sector en el que se integre. Será la Administración a través del planeamiento quien establezca el sistema o forma de gestión, ya que, de acuerdo con el artículo 40 del TRLUA, las unidades de ejecución o sectores y el tipo de actuación urbanística integrada que los desarrollará son determinaciones que ha de contener el plan general.

Esta ejecución podrá ser de gestión directa, mediante expropiación o cooperación, o de gestión indirecta, mediante compensación o adjudicación a urbanizador. La diferencia entre unos y otros sistemas está en quien asume el protagonismo en el proceso, la Administración o los particulares. No obstante, la actividad urbanística de ejecución siempre es una función pública, como reiteradamente repiten los textos legales (artículos 4 del TRLS y 2 del TRLUA) y la jurisprudencia.

Tanto en los supuestos de gestión directa como indirecta, los instrumentos de gestión urbanística podrán tramitarse simultánea o posteriormente al planeamiento, tal como prevén los artículos 52 apartado segundo y 135 del TRLUA. En caso de tramitación simultánea, la aprobación definitiva de los instrumentos de gestión quedará condicionada a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento correspondiente.

La participación en la gestión urbanística se ejercerá normalmente a través de las entidades urbanísticas colaboradoras, previstas en los artículos 9 apartado cuarto y 10 del TRLS, que relaciona sin carácter limitativo el artículo 136 apartado segundo del TRLUA: juntas de compensación, en el sistema de compensación; asociaciones administrativas de propietarios, en el sistema cooperación; entidades de conservación, constituidas como consecuencia de la transformación de alguna de las anteriores preexistente o, específicamente para dichos fines; o agrupaciones de interés urbanístico, en el sistema de gestión indirecta por urbanizador.

Todas estas entidades se regirán por sus estatutos, además de la normativa que les sea aplicable, tendrán carácter administrativo y dependerán de la Administración urbanística actuante en cuanto ejerzan potestades administrativas.

5.3.1 Unidades de ejecución

Pueden definirse como el espacio o ámbito territorial en que se divide el suelo urbanizable o suelo urbano no consolidado para llevar a cabo las actuaciones de transformación urbanística tanto desde un punto de vista jurídico como material, de modo integrado o sistemático a través de un sistema de actuación, en el que se garantizará el reparto equitativo de beneficios y cargas entre todos los propietarios.

Encontramos su regulación en el artículo 138 del TRLUA, que exige que estas unidades de ejecución se delimiten de forma que permitan, en todo caso, el cumplimiento conjunto de los deberes de equidistribución, urbanización y cesión de la totalidad de su superficie. Generalmente, se configurarán como por terrenos continuos, delimitados por un único perímetro que engloba a todas las fincas o parcelas, pero en suelo urbano no consolidado, así como en las actuaciones de regeneración y renovación urbanas previstas en el artículo 183 del TRLUA, las unidades de ejecución podrán ser discontinuas, y podrán comprender terrenos no continuos pero englobados junto con otros para hacer más factible la equidistribución de beneficios y cargas, y los deberes de cesión y urbanización.

La delimitación de unidades de ejecución se contiene en el planeamiento urbanístico; es requisito esencial para su delimitación que el ámbito o espacio cuente con ordenación pormenorizada, que se lleva a cabo a través del planeamiento.

Sin embargo, podrán dividirse, agruparse, modificarse o suprimirse por el procedimiento de aprobación de los estudios de detalle, que se regula en el artículo 68 del TRLUA, atribuyendo la aprobación inicial al Alcalde, y la definitiva, al Ayuntamiento Pleno, previo sometimiento a información pública y audiencia de los interesados por plazo común de un mes como mínimo. Esta regulación no concuerda con la distribución de competencias que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21 apartado primero letra j) atribuye la aprobación, sin distinción entre inicial y definitiva, de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde, regulación que, en función del principio de especialidad de la norma, debe prevalecer.

5.3.2 Reparcelación

La reparcelación es una técnica de gestión o ejecución urbanística que constituye uno de los principios vertebradores de todo el sistema urbanístico español. La define el artículo 140 del TRLUA como la agrupación de fincas comprendidas en la unidad de ejecución para su nueva división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos y de los terrenos de cesión obligatoria a favor de la Administración. En términos similares se expresa el artículo 71 del RGU.

La ejecución del planeamiento exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución, salvo que la distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios resulte suficientemente equitativa y la haga innecesaria.

A tenor de los artículos 140 apartado primero del TRLUA y 72 del RGU, la reparcelación tiene por objeto, en primer lugar, la justa distribución de los beneficios y las cargas de la ordenación urbanística, la regularización de la configuración de las fincas, la localización del aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y el aprovechamiento que corresponda al municipio sobre parcelas determinadas.

Distingue el TRLUA entre reparcelación voluntaria y forzosa en su artículo 141. En la reparcelación voluntaria son los propietarios, de acuerdo con lo regulado para cada uno de los procedimientos de gestión, quienes presentan la propuesta de reparcelación; en cambio, la forzosa la impone el Ayuntamiento, cuando considera que es necesaria para la ejecución del planeamiento y los propietarios no hayan presentado la voluntaria dentro de los plazos otorgados, en su caso, para ello.

El proyecto de reparcelación tiene un contenido complejo, que, ha de ajustarse en principio, a los criterios que relacionan los artículos 142 y 143 del TRLUA y se detallan en los artículos 87 y ss del RGU, salvo que los propietarios por unanimidad, o el urbanizador adopten otros diferentes.

También cabe la posibilidad de que la reparcelación sea exclusivamente económica, a tenor de los artículos 144 del TRLUA y 116 del RGU, cuando en una actuación urbanística no fuera posible llevar a cabo la reparcelación material de todos los terrenos por resultar la edificación existente adecuada al plan. En este caso, la reparcelación se limitará a la redistribución material de los terrenos susceptibles de reparcelación material y a establecer las cesiones en favor de la Administración y las indemnizaciones entre los afectados.

En cuanto a la documentación que debe integrar el proyecto de reparcelación, el artículo 145 del TRLUA se remite a lo que establezcan disposiciones reglamentarias, debiendo contar, en todo caso con memoria, relación de propietarios e interesados, propuesta de adjudicación, tasación de los derechos, edificaciones, construcciones o plantaciones que deban extinguirse o destruirse para la ejecución del plan, cuenta de liquidación provisional y planos, detallada en los artículos 82 a 84 del RGU, documentación que podrá reducirse o ampliarse en atención al contenido efectivo de cada reparcelación.

El procedimiento de aprobación será el establecido para los estudios de detalle en el artículo 68 del TRLUA, que atribuye la aprobación inicial al Alcalde, y la definitiva, al Ayuntamiento Pleno, previo sometimiento a información pública y audiencia de los interesados por plazo común de un mes como mínimo. Esta tramitación se completa con lo establecido en el artículo 101 y siguientes del RGU, en especial en todo lo relativo al Registro de la Propiedad. Como ya señalamos en el caso de la modificación de la delimitación de las unidades de ejecución, esta regulación no concuerda con la distribución de competencias que establece el artículo 21 apartado primero letra j) de la Ley 7/1985, que atribuye la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde, regulación que, en función del principio de especialidad de la norma, debe prevalecer.

La iniciación del expediente de reparcelación conlleva, sin necesidad de declaración expresa, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en el ámbito de la unidad de ejecución, en los términos de los artículos 146 del TRLUA y 104 del RGU.

Para la formulación de la propuesta de adjudicación, sobre la que en su caso se elaborarán las certificaciones inscribibles en el Registro de la Propiedad, será necesario tener en cuenta las normas sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

Finalmente, se ha de hacer mención de los efectos jurídicos reales del acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación, recogidos en el artículo 148 del TRLUA y desarrollados en los artículos 122 a 126 del RGU.

5.4 Gestión directa

La gestión directa supone que la actividad urbanística es asumida por la propia Administración, previéndose dos sistemas, expropiación y cooperación, a los que el TRLUA dedica una escueta regulación en los artículos 149 y 150.

5.4.1 Gestión directa por expropiación

La expropiación se define como un sistema de actuación de carácter público, por medio del cual la Administración expropia los terrenos incluidos en la unidad de ejecución, ejecuta las obras de urbanización y adjudica las parcelas resultantes a quienes tengan la condición de beneficiarios, asumiendo así el protagonismo absoluto en el procedimiento. La doctrina es unánime en entender que la expropiación, aun cuando viene recogida en los textos legales como un sistema de actuación, no lo es en puridad, sino que en realidad es un modo de obtención de suelo de titularidad pública, aunque afecte a todo un polígono, unidad de actuación o de ejecución.

Este sistema se encuentra regulado en el artículo 149 del TRLUA y en los artículos 199 a 204 del RGU.

La gestión directa por expropiación exige su aplicación por unidades de ejecución completas, incluyendo todos los bienes y derechos incluidos en las mismas. A pesar de ello cabe que la Administración, motivadamente, acuerde antes de proceder a la ocupación de los bienes, derechos y aprovechamientos sujetos a expropiación, excluir de la expropiación a parte de ellos, para lo cual impondrá la imposición de las condiciones urbanísticas que procedan en garantía de la ejecución del planeamiento, que deberán ser expresamente aceptadas por el solicitante e inscritas en el Registro de la Propiedad.

5.4.2 Gestión directa por cooperación

Se define como un sistema de actuación por el cual la Administración ejecuta las obras de urbanización y los propietarios costean las mismas y aportan los terrenos de entrega o cesión obligatoria y gratuita.

Su regulación la encontramos en el artículo 150 del TRLUA y en los artículos 186 a 193 del RGU.

La gestión directa por cooperación se aplicará por unidades de ejecución completas y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos o adscritos a las mismas sin excepción.

La aplicación del sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución. El expediente de reparcelación forzosa se entenderá iniciado al aprobarse el planeamiento o la delimitación de la unidad de ejecución que establezcan la aplicación de la gestión directa por cooperación. No obstante, en el acuerdo que determine la cooperación como forma de gestión, podrá otorgarse a los propietarios un plazo no superior a seis meses para que presenten propuesta de reparcelación voluntaria, formalizada en escritura pública, para lo cual se han de constituir en «agrupación de interés urbanístico», en los términos del apartado segundo letra a) del artículo 141 del TRLUA. Estas agrupaciones se regulan en los artículos 191 y 193 del RGU, con la denominación de «asociaciones administrativas de cooperación».

El municipio podrá exigir pagos a cuenta y convenir aplazamientos de pago a los titulares de bienes y derechos de la unidad de ejecución obligados a sufragar los costes de urbanización, así como acudir al procedimiento de apremio para recaudar las cuotas no satisfechas en plazo, todo ello de acuerdo con la regulación contenida en los apartados tercero y cuarto del artículo 150 del TRLUA y artículos 189 y 190 del RGU.

5.5 Gestión indirecta

En la gestión directa, la promoción de la actividad urbanística es asumida por la iniciativa privada, sea un particular o un empresario, sin perjuicio de que las decisiones o resoluciones jurídicas aprobatorias de las diversas actuaciones que integran el sistema sean competencia de la Administración urbanística actuante, que se reserva una función de tutela y control. Se ofrecen las dos opciones privadas posibles: compensación o agente urbanizador, o lo que es lo mismo, un procedimiento preferencial a aquellos titulares de suelo que manifiestan fehacientemente su voluntad de ser los promotores propios de la urbanización de sus terrenos, y, en el caso de que ello no fuera posible, se abre el proceso a la concurrencia para que, de manera concertada con aquellos titulares de suelo, un tercero seleccionado en pública competencia, pueda desarrollar, en nombre de la Administración, la ejecución urbanizadora de la actuación que se pretende urbanizar.

5.5.1 Gestión indirecta por compensación

La compensación se define como un sistema de actuación para la ejecución urbanística de un sector o unidad de ejecución, por el que los propietarios aportan los terrenos de entrega o cesión obligatoria y gratuita, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el planeamiento y, generalmente, se constituyen en junta de compensación.

A diferencia de los sistemas de gestión directa, el sistema de compensación se regula con bastante amplitud en los artículos 151 a 158 del TRLUA y 164 a 167 y 181 a 183 del RGU.

El apartado segundo del artículo 151 del TRLUA resume el proceso a seguir en la compensación, en los siguientes términos: «los propietarios se constituyen en junta de compensación, aportan los terrenos de cesión obligatoria mediante reparcelación y ejecutan a su costa la obra pública de urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el planeamiento».

La constitución de la junta de compensación podrá excluirse en dos supuestos: el de propietario único o en el caso de acuerdo de la totalidad de todos los propietarios. En estos casos, se sustituye el procedimiento ordinario por la firma de un Convenio urbanístico entre la Administración y la propiedad, que habrá de contener todas las determinaciones que el TRLUA prevé para la actuación mediante junta.

De acuerdo con el apartado primero del artículo 152 TRLUA, es necesaria la concurrencia de varios requisitos para que los propietarios puedan asumir la iniciativa y actuar por compensación:

- a) Que el planeamiento establezca para la unidad de ejecución de que se trate que sea este su sistema de gestión, o, al menos que se haya fijado la gestión indirecta sin mayor concreción de modalidad.
- b) Que los propietarios que asuman la iniciativa representen más de la mitad de la superficie de la unidad de ejecución.
- c) Que se asuma el cumplimiento de los plazos de inicio de la ejecución material de las obras y de la conclusión de la urbanización que establezca el planeamiento.

Los propietarios afectados disponen del plazo máximo de un año a contar desde la plena eficacia del planeamiento para asumir la iniciativa de su ejecución. Transcurrido dicho plazo, el órgano municipal competente, mediante acuerdo expreso y motivado, podrá sustituir la compensación por otro sistema de ejecución que se considere más adecuado.

Las iniciativas que se presenten el Ayuntamiento deberán incluir una o varias unidades de ejecución completas e incluirán, entre otra documentación, la acreditación de la representación y de la titularidad de los bienes de los propietarios que adopten la iniciativa de más de la mitad de la superficie del ámbito de actuación y la propuesta de estatutos y bases de actuación del sistema, con el contenido de los artículos 166 y 167 del RGU, o, en el caso de propietario único o común acuerdo, propuesta de convenio urbanístico.

Además podrá añadirse para su tramitación simultánea, la ordenación detallada suficiente para ejecutar la urbanización y, en su caso, el proyecto de urbanización.

A la vista de esta iniciativa, y una vez comprobado que la documentación está completa, el Ayuntamiento tramitará el correspondiente procedimiento, regulado en el artículo 154 del TRLUA, que prevé que las bases y estatutos se aprueben por el procedimiento establecido para la aprobación de los estudios de detalle. Como ya hemos indicado en otros supuestos, esta distribución de competencias no concuerda con la que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21 apartado primero letra j) atribuye la aprobación, sin distinción entre inicial y definitiva, de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde.

El acuerdo de aprobación definitiva de los estatutos y bases de actuación incluirá la designación del representante de la Administración en el órgano rector de la junta y tendrá los efectos que se relacionan en el apartado tercero del artículo 154 TRLUA.

La personalidad, naturaleza, estatuto, responsabilidad y demás cuestiones relacionadas con la junta de compensación, se regulan en los artículos 155 a 159 del TRLUA, que se completan con las previsiones de los artículos 164, 165 y 181 a 183 del RGU.

5.5.2 Gestión indirecta por urbanizador

Este sistema supone la entrada en la actuación urbanizadora de un tercero, sea o no propietario de suelo, que interactúa con la propiedad del suelo y la Administración urbanística actuante desde una perspectiva empresarial, de manera que el agente se responsabiliza de la urbanización a cambio de un precio, ya sea a través de aprovechamiento lucrativo o por una cantidad en metálico, o por una combinación de ambos.

Este sistema fue introducido por la legislación valenciana, desde la que se ha venido implantando, con variantes, en la mayor parte del derecho autonómico. Así, se ha recogido en los artículos 159 a 182 del TRLUA.

El artículo 159 del TRLUA resume en qué consiste este sistema: el urbanizador gestiona la ejecución del planeamiento, obteniendo su retribución de los propietarios afectados por la actuación conforme a lo establecido en el programa de urbanización. Será de aplicación cuando expresamente se regule por el planeamiento o así se determine por el Ayuntamiento a través del procedimiento correspondiente.

El urbanizador se define en el artículo 165 del TRLUA como el agente público responsable de ejecutar la urbanización. Podrá ser o no titular del suelo afectado por la actuación y será seleccionado en pública competencia conforme a lo establecido en el TRLUA y, en lo que resulte de aplicación, la normativa de contratación del sector público, en concreto, en la normativa sobre contratación del sector público para el contrato de gestión de servicios públicos.

Sus derechos y prerrogativas se relacionan en el artículo 166 del TRLUA, a las que se añade su derecho a ser retribuido, sea en terrenos edificables o en metálico, a través de cuotas de urbanización, en los términos del artículo 171 del TRLUA. Sus responsabilidades y el régimen de garantías que ha de prestar ante la Administración se recogen en los artículos 168 y 169 del TRLUA.

Por su parte, los derechos y deberes de los propietarios se relacionan en el artículo 170 del TRLUA, y las prerrogativas de la Administración en el artículo 172 del TRLUA.

Todo el sistema gira en torno a la figura del programa de urbanización, regulado en los artículos 160 y siguientes del TRLUA, documento en el que se establecen los compromisos y obligaciones que asumirá el urbanizador y se definen sus relaciones con la Administración y, en su caso, con los propietarios afectados. Las normas de procedimiento se regulan en los artículos 173 y ss del TRLUA.

5.6 Actuaciones de Rehabilitación Urbana

Las actuaciones de rehabilitación urbana se introdujeron en nuestra legislación por la Ley 4/2013 como otra forma de gestión, distinta de las actuaciones aisladas y las actuaciones integradas. En la actualidad se regulan en el Capítulo IV del Título Cuarto del TRLU, artículos 183 a 186.

Estas actuaciones vienen definidas en el artículo 183 del TRLUA como un conjunto de actividades que inciden en ámbitos en los que se den procesos de obsolescencia o degradación del tejido urbano o del patrimonio arquitectónico o de ambos. Distingue tres clases de actuaciones:

a) Actuaciones de rehabilitación edificatoria, que consisten en la realización de obras de conservación, mejora, reforma, modificación y actualización, tanto de los elementos comunes o privativos de las edificaciones como de las instalaciones existentes, y tanto en edificios y en los espacios comunes privativos. Para su ejecución únicamente requieren el correspondiente proyecto técnico con propuesta de intervención concreta sobre un determinado inmueble.

b) Actuaciones de regeneración urbana, que incluyen las anteriores más otras que afecten a la urbanización material del espacio público del ámbito de que se trate.

c) Actuaciones de renovación urbana, que incluyen la ejecución de obras de edificación de nueva construcción en sustitución de edificios previamente demolidos, y las obras de urbanización complementarias.

A diferencia de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, las actuaciones de regeneración y renovación urbana exigen la delimitación de un ámbito de intervención. Si se ejecutan en suelo urbano consolidado como actuaciones aisladas, podrán desarrollarse bien a través del correspondiente proyecto técnico o previo plan especial, pero si conllevan una actuación de transformación urbanística, exigen la definición de una unidad de ejecución y, por tanto, la categorización del suelo como urbano no consolidado.

El artículo 184 del TRLUA prevé que las actuaciones de rehabilitación urbana se incorporen en un programa de rehabilitación urbana, con el contenido del apartado segundo de este artículo, que normalmente forman parte del plan general de ordenación urbana como una de sus determinaciones. Cuando el municipio no disponga de instrumento de planeamiento, el programa de rehabilitación urbana requerirá su aprobación por la Administración actuante, de oficio o a instancia de parte, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados y publicación en el *Boletín Oficial* que corresponda.

5.7 Obtención de terrenos dotacionales

Los suelos o terrenos dotacionales son aquellos sobre los que se implantan los usos y servicios públicos, necesarios para el desenvolvimiento de la vida en sociedad de los ciudadanos. Su regulación se haya en Capítulo V del Título Cuarto del TRLUA, artículos 187 a 190.

Distingue el artículo 187 del TRLUA dos clases de infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos de los municipios, los sistemas generales y las dotaciones locales. Los sistemas generales son las infraestructuras y equipamientos urbanísticos públicos al servicio de toda o gran parte de la población del municipio, que podrán ser municipales o de incidencia o interés supralocal o autonómico. Por su parte, son dotaciones locales las infraestructuras y los equipamientos públicos al servicio de áreas inferiores establecidos por el planeamiento, su conexión con los correspondientes sistemas generales, y las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de estos sistemas como consecuencia de la puesta en servicio de nueva urbanización.

Se excluyen en principio los de titularidad privada, que serán en todo caso complementarios de los mínimos exigidos por la ley.

En suelo urbano consolidado, los terrenos destinados por el planeamiento al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales se obtendrán mediante expropiación u ocupación directa.

Fuera del suelo urbano consolidado, la forma de obtención de los suelos destinados a sistemas generales y dotaciones locales se regula en los artículos 188 y 189 del TRLUA. Así, los terrenos destinados a dotaciones locales se obtendrán mediante cesión obligatoria y gratuita derivada de la gestión sistemática de las unidades de ejecución continuas o discontinuas en que se incluyan. En cambio, los terrenos destinados a de sistemas generales se obtendrán normalmente mediante cesión obligatoria derivada de su inclusión o adscripción a unidad de ejecución. Cuando esta modalidad fuera inviable, se obtendrán mediante ocupación directa. Y finalmente, cuando las dos posibilidades fuesen inviables o inconvenientes, mediante expropiación forzosa.

5.7.1 Ocupación directa

La figura de la ocupación directa se regula en los artículos 191 a 193 del TRLUA.

El artículo 191 del TRLUA prevé la obtención de los suelos destinados por el planeamiento a infraestructuras o equipamientos urbanísticos públicos por ocupación directa bien mediante el reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución excedentaria, bien compensando a su titular con terrenos o aprovechamientos de los patrimonios públicos de suelo que no estén destinados a la construcción de viviendas protegidas.

El procedimiento a seguir se regula en el artículo 192 del TRLUA, y se inicia con la publicación y notificación a los interesados de la relación de los terrenos y propietarios afectados, los aprovechamientos subjetivos correspondientes a cada uno de ellos y la unidad o unidades de ejecución excedentarias donde habrán de hacer efectivos sus derechos. Transcurrido el plazo mínimo de un mes, se procederá a la ocupación, previo levantamiento de actas. En el caso de propietarios desconocidos, no comparecientes, incapacitados sin persona que les represente o cuando se trate de propiedad litigiosa, se llevarán las actuaciones con el Ministerio Fiscal.

Los propietarios afectados por las ocupaciones directas tendrán derecho a ser indemnizados por el período de tiempo que medie desde la ocupación de sus terrenos hasta la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación correspondiente. Transcurridos cuatro años desde la ocupación sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado proyecto de reparcelación, los interesados podrán advertir al municipio de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio, con la tramitación que se recoge en el artículo 193 del TRLUA.

5.8 Expropiación forzosa

La expropiación forzosa es toda forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o interés patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de derecho, por causa de utilidad pública o interés social, mediando previa indemnización. La expropiación urbanística es simplemente una modalidad de la expropiación genérica.

El artículo 85 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de expropiación forzosa dispone que las expropiaciones que se lleven a cabo por razón de urbanismo se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la Ley de Expropiación Forzosa. Dado el reparto competencial que existe en la materia urbanística desde la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, también son de aplicación los artículos 42 a 48 del TRLS, y la legislación en materia urbanística aprobada por las Comunidades Autónomas, en nuestro caso los artículos 194 a 209 del TRLUA. El referido artículo 42 del TRLS a su vez establece que la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Expropiación Forzosa. Nos encontramos de esta manera ante un complejo entramado de normas en esta materia que hacen muy compleja su aplicación práctica.

Hemos de partir de los supuestos en los que se aplicará la expropiación forzosa que establece el artículo 194 del TRLUA:

a) Cuando en una unidad de ejecución se haya establecido la gestión directa por expropiación prevista en el artículo 149 del TRLUA, o, en todo caso, para la ejecución en régimen de gestión indirecta respecto de los titulares de derechos que no deseen incorporarse a la actuación (artículo 30 apartado primero b) del TRLUA).

b) Para la obtención de terrenos destinados a sistemas generales y dotaciones locales, prevista en los artículos 188 y 190 del TRLUA.

c) Para la constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo, en virtud del artículo 104 del TRLUA.

d) Por incumplimiento de la función social de la propiedad, que regula los artículos 195 y 196 del TRLUA.

e) En los demás supuestos legalmente previstos.

Los artículos 201 y ss del TRLUA regulan los procedimientos expropiatorios especiales por razón de urbanismo, que requerirán, en primer lugar, que el municipio formule una relación de los propietarios existentes en la unidad de ejecución u otro ámbito expropiable, con la descripción de los bienes y derechos afectados, que habrá de someterse a información pública y aprobarse conforme a lo previsto en la legislación de expropiación forzosa. En cualquier caso, el justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración del TRLS.

Los artículos 43 del TRLUA y 203 del TRLUA habilitan al municipio para que en cualquier expropiación forzosa por razón de urbanismo pueda optar entre seguir la expropiación individualizada para cada finca o aplicar el procedimiento de tasación conjunta, que se regula en los artículos 204 y siguientes del TRLUA.

De acuerdo con los artículos 43 del TRLS y 206 del TRLUA, el pago del justiprecio podrá realizarse en efectivo o, cuando así se acuerde con el expropiado, en especie, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente.

Las normas relativas a la ocupación de las fincas y a su inscripción en el Registro de la Propiedad las encontramos en los artículos 44 y 45 del TRLS y 208 del TRLUA.

El órgano encargado de la valoración, en caso de que no haya avenencia o mutuo acuerdo entre los sujetos intervinientes en la expropiación, será el Jurado Aragonés de Expropiación, regulado en el artículo 209 del TRLUA.

Finalmente, no regula la legislación urbanística en Aragón, los supuestos de reversión o retasación de los bienes expropiados, que sí se recoge en el artículo 47 del TRLS.

5.9 Proyectos de urbanización

De conformidad con el artículo 121 del TRLUA, los proyectos de urbanización son el último de los presupuestos de ejecución del planeamiento mediante actuaciones integradas. Su regulación detallada la encontramos en los artículos 137 del TRLUA, 229 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y 159 a 162 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística.

Los podemos conceptuar como proyectos de obras que definen los detalles técnicos de las obras y servicios urbanísticos previstos por los planes urbanísticos para un determinado sector o unidad de actuación, precisos para la transformación urbanística a suelo urbanizado a través de su materialización. Así, los proyectos de urbanización constituirán, en todo caso, instrumentos para el desarrollo de todas las determinaciones que el Plan prevea en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, jardinería y otras análogas.

El ámbito territorial en el que pueden actuar es únicamente el suelo con una ordenación pormenorizada, en tanto que este es el único apto o susceptible de una actuación de transformación urbanística.

El artículo 137 del TRLUA los define como proyectos de obras que tienen por finalidad hacer posible la ejecución material del planeamiento que legitime la acción urbanizadora en cada clase de suelo. Incluirán todas las obras necesarias en una o varias unidades de ejecución o para la ejecución directa de los sistemas generales.

El artículo 229 de la Ley 7/1999 los define asimismo como proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica el plan general en el suelo urbano no consolidado y los planes parciales y especiales, así como, en su caso, la ejecución directa de sistemas generales en cualquier clase de suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 de la Ley Urbanística (debemos entender que se refiere al artículo 137 del TRLUA actual) y los excluye para el suelo urbano consolidado para la ejecución directa de sistemas generales, categoría de suelo en el que las necesidades de urbanización se resolverán mediante los proyectos de obras ordinarias.

En línea con la tradición del Derecho urbanístico preexistente, los artículos 16 apartado primero c) del TRLS y 25 c) del TRLUA establecen que las actuaciones de transformación urbanística comportan para su promotor costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente y que supondrán parte de los costes de urbanización, relacionados minuciosamente en el artículo 139 apartado tercero del TRLUA. Estas obras, que se detallan en el artículo 160 del Decreto 52/2002, se han de incluir en el proyecto de urbanización, de acuerdo con el artículo 137 apartado segundo del TRLUA, con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto.

Lo que no pueden hacer los proyectos de urbanización es contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación ni modificar las previsiones del planeamiento que desarrollan (artículos 137 apartado segundo del TRLUA y 161 del Decreto 52/2002), ya que, tal y como afirma reiteradamente la jurisprudencia y doctrina, no son instrumentos de planeamiento urbanístico. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otros, en Autos de 10 de julio de 2008, de 13 de enero y de 8 de octubre de 2009 o de 27 de mayo de 2010.

Para determinar la documentación que deben contener, acudimos al apartado tercero del artículo 137 del TRLUA y al artículo 162 del mismo Decreto 52/2002, que señalan que comprenderán una memoria descriptiva de las características de las obras, planos de información y de situación en relación con el conjunto urbano, planos de proyecto y detalle, pliego de condiciones técnicas y de condiciones económico-administrativas de las obras y servicios, mediciones, cuadros de precios descompuestos y presupuesto.

En cuanto al procedimiento para su aprobación y modificación, el apartado cuarto del artículo 137 se remite al previsto para los estudios de detalle, previsión que no se ajusta a la distribución de competencias que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21 apartado primero letra j) atribuye la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde, regulación que, en función del principio de especialidad de la norma, debe prevalecer.

5.10 Especialidades de gestión en pequeños municipios

En el Título Séptimo «Régimen urbanístico simplificado» del TRLUA se dedican los artículos 293 y 294 a las especialidades en gestión urbanística para los considerados como pequeños municipios, que son, a estos efectos, aquellos cuya población no alcanza los dos mil habitantes.

Distingue el artículo 293 del TRLUA entre municipios que cuenten con plan general y municipios que carezcan de él. En el primer caso, la ejecución del planeamiento tendrá lugar en cualquiera de las formas establecidas en el TRLUA. En el suelo urbano de estos municipios podrá ejecutarse en todo caso el planeamiento mediante la imposición al propietario de la ejecución previa o simultánea de las obras de urbanización precisas, la aprobación de un programa de edificación o la urbanización en régimen de obras públicas ordinarias. En el segundo supuesto, al otorgar licencia de edificación en el suelo urbano podrá imponerse al propietario la previa o simultánea ejecución de la urbanización precisa para la conversión de su parcela en solar.

El artículo 294 del TRLUA regula la posibilidad de acudir a las obras públicas ordinarias como procedimiento para la ejecución del planeamiento en estos pequeños municipios, aplicándose las disposiciones relativas a las actuaciones aisladas. Este régimen se regirá por la normativa de régimen local, integrada por los artículos 229 a 232 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón y 334 a 346 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, y las disposiciones previstas para las actuaciones aisladas en los artículos 131 a 133 del TRLUA.

Para la obtención de los terrenos dotacionales en aquellos municipios con plan general simplificado que no delimiten unidades de ejecución en suelo urbano no consolidado, en los que la urbanización se desarrolle por obras ordinarias, se prevén los siguientes mecanismos:

a) Suscripción de convenio urbanístico de gestión con los propietarios interesados, regulado en el artículo 102 del TRLUA.
b) Imposición al propietario de las cesiones necesarias al otorgar la licencia de edificación, en los términos de los artículos 234 y siguientes del TRLUA.

c) Mediante normalización de fincas del artículo 133 del TRLUA o, en caso de ser necesario, reparcelación, definiendo su ámbito a través del procedimiento establecido en el artículo 68 del TRLUA para la aprobación de los estudios de detalle, en contra del régimen de distribución de competencias de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, cuyo artículo 21 apartado primero letra j) atribuye la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística al Alcalde.

d) Expropiación forzosa u ocupación directa, reguladas en los artículos 194 y ss y 191 del TRLUA, respectivamente.

En todo caso, el coste de las obras de urbanización, que deberá ser sufragado por los propietarios en aplicación de los artículos 16 apartado primero c) del TRLS y 25 c) del TRLUA, se hará efectivo mediante el pago de cuotas de urbanización, gestionadas de acuerdo con los criterios del apartado cuarto del artículo 294 del TRLUA.

6. EDIFICACION Y USO DEL SUELO

Dentro del Título Quinto del TRLUA, relativo a la «Edificación y Uso del Suelo», se recogen una serie de figuras que tienen lugar, desde el punto de vista lógico, en un momento posterior al planeamiento urbanístico y al de su ejecución, etc. Entendimiento de que uno de los objetivos del urbanismo es la de favorecer el proceso edificatorio, que debe ser controlado por la Administración pública.

6.1 Normas de directa aplicación

Las normas de aplicación directa son los recursos que se reserva el legislador para asegurar un nivel de calidad en el sistema urbanístico y conseguir el disfrute de una vivienda digna y adecuada. Se regulan en el Capítulo I, artículos 214 a 216 del TRLUA, relativos a la protección del paisaje, las alturas de la edificación y las distancias de construcciones a vías.

En cuanto al primer aspecto, señala la norma que la actividad urbanística debe tener en consideración al paisaje en todas sus fases, lo que obliga a que, con carácter general, las construcciones, obras de rehabilitación, modernización o conservación de los inmuebles deben observar las exigencias de protección del medio ambiente establecidas en el ordenamiento jurídico y no podrán menoscabar la belleza o armonía del paisaje natural, rural o urbano, considerando sus valores culturales.

Y más concretamente determina que tanto la tipología de las construcciones como los materiales empleados para la renovación y acabado de fachadas, cubiertas y cierres de parcelas habrán de integrarse y armonizar con el paisaje en que vayan a emplazarse.

En cuanto a alturas, establece el artículo 215 del TRLUA que salvo que lo autorice el plan, no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas, medidas en cada punto del terreno. No obstante, cuando se trate de solares enclavados en núcleos o manzanas que hayan sido edificados en más de dos terceras partes, solo se podrán autorizar alturas que alcancen la media de los edificios ya construidos.

Y finalmente, en cuanto a la distancia a vías públicas, en tanto que el planeamiento no fije alineaciones y rasantes, las construcciones y cierres que se realicen con obras de fábrica u otros elementos permanentes en zonas no consolidadas por la edificación, tendrán que desplazarse un mínimo de tres metros del límite exterior de la calzada de la vía pública a que den frente, salvo que por aplicación de otra legislación, como puede ser la de carreteras, proceda una distancia superior. Se excluye de esta limitación la colocación de mojones o postes destinados a delimitar la propiedad rústica, sin impedir el acceso a la misma.

6.2 Edificación forzosa

Se dedican a la edificación forzosa el Capítulo II, artículos 217 a 224 del TRLUA. De acuerdo con estas normas, el propietario de solares y de construcciones en ruina o inadecuadas, por estar destinadas en más de la mitad de su superficie construida a un uso urbanístico incompatible con el establecido en el planeamiento, debe edificarlos o cesar el uso inadecuado en los plazos máximos que fijen los instrumentos de ordenación urbanística aplicables, y, en su defecto, en el de dos años contados desde que la parcela merezca la calificación de solar o desde la declaración administrativa de ruina o inadecuación. Esta edificación debe finalizarse en el plazo establecido en la correspondiente licencia y, en su defecto, en el de dos años contados desde la notificación del otorgamiento de la licencia o de la orden de ejecución, aunque cabe prorroga de estos plazos, por causa debidamente motivada, por un período máximo igual a los mismos.

El incumplimiento del deber de edificar habilita al municipio para decretar la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o para proceder a la ejecución del planeamiento mediante sustitución del propietario. Ello requerirá una declaración expresa por el procedimiento y con los requisitos que se establece en los artículos 220 y siguientes del TRLUA.

Los municipios con población igual o superior a ocho mil habitantes o que cuenten con plan general de ordenación urbana están obligados a mantener a los solos efectos de publicidad, un Registro de inmuebles en situación de ejecución por sustitución.

6.3 Títulos habilitantes de naturaleza urbanística

Frente a la regulación urbanística anterior, que sometía cualquier acto de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y del subsuelo a previa licencia, la reforma de la Ley que supuso la Ley 4/2013, de 23 de mayo distinguió tres títulos habilitantes de naturaleza urbanística distintos, la licencia urbanística, la declaración responsable y la comunicación previa, que en la actualidad se regulan en el Capítulo III del Título Quinto del TRLUA, artículos 225 y siguientes. Aunque la exposición de motivos de esta Ley 4/2013 justifica este nuevo régimen tanto en los cambios de la legislación estatal como los derivados de la Directiva de servicios –Directiva 2006/123/CE–, el establecimiento de declaraciones responsables y comunicaciones previas no venía impuesto por la normativa europea, que precisamente excluía el urbanismo de su ámbito de aplicación, siendo decisión del legislador aragonés –en cuanto a actos de naturaleza urbanística– el haber optado por estos regímenes más flexibles y de control posterior.

Sin perjuicio de ello, esta regulación concuerda con lo establecido en el artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por su parte, el apartado tercero del artículo 11 del TRLS establece que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística.

A la vista de todo lo anterior, en la actualidad todos los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo requerirán para su lícito ejercicio de alguno de estos tres títulos habilitantes, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas exigibles por la legislación que les afecte y del respeto a los derechos civiles implicados, en los términos del artículo 225 del TRLUA.

El hecho de que una actividad de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo esté sujeta a uno u otro título habilitante tiene una primera e importante consecuencia en relación con sus efectos, de acuerdo con el artículo 229 del TRLUA: la licencia legítima para la realización de su objeto desde la fecha en que sea formalmente adoptada por el Alcalde; en cambio, la comunicación previa y la declaración responsable legitiman para la realización de su objeto desde el día de su presentación en el registro general del municipio. Al respecto el propio TRLUA introduce un matiz en el apartado cuarto del artículo 238, cuando exige dos requisitos para que las comunicaciones previas y declaraciones responsables surtan plenos efectos: que sean conformes con el planeamiento y la normativa urbanística y que se haya presentado la totalidad de la documentación requerida en el registro del órgano competente.

6.3.1 Licencia urbanística

El artículo 226 del TRLUA regula la licencia urbanística como el acto administrativo por el que el Alcalde autoriza a cualquier persona para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo, señalando expresamente el objeto de la misma, y las condiciones y plazos de su ejercicio.

Para verificar qué actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo están sujetos a licencia, hemos de acudir a la relación que se contiene en el apartado segundo de este artículo 226. Sin perjuicio de ello, también podrá solicitarse voluntariamente licencia para los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que no estén sujetos a ella cuando así lo estimen conveniente los solicitantes por razones de seguridad jurídica o de otro tipo.

El régimen previsto para las licencias en este artículo 226 del TRLUA se completa con varias previsiones recogidas en los artículos 231 y siguientes del TRLUA y en los artículos 2 a 9 del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística (RGU), vigente en los términos de la disposición final primera del TRLUA.

El artículo 231 del TRLUA prevé que será objeto de resolución única cuando un mismo acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo requiera la obtención de licencia urbanística y de otra autorización municipal administrativa expresa relativa a la adecuación de las obras al ejercicio de una actividad, sea o no clasificada, sin perjuicio de la formación y tramitación de piezas separadas para cada intervención administrativa. En este caso, el plazo para resolver las licencias urbanísticas se interrumpirá desde la solicitud por el interesado autorizaciones de carácter previo atribuidas a la competencia de otras administraciones públicas hasta su otorgamiento.

Se establece expresamente el carácter reglado de las licencias en el apartado primero del artículo 232 del TRLUA, que determina que se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución, siempre que esta se produzca dentro del plazo legalmente establecido, resolviendo tanto sobre la pertinencia de las obras como sobre el aprovechamiento urbanístico correspondiente. El apartado segundo del artículo 3 del RGU incide en que toda resolución que otorgue o deniegue licencia deberá ser motivada.

Se mantiene la clásica cláusula de salvedad del derecho propiedad y sin perjuicio de tercero, que ya recogía el artículo 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, lo que supone que está vedado en los procedimientos administrativos sobre licencias urbanísticas que la resolución administrativa de otorgamiento o denegación se fundamente en cuestiones de propiedad civil, aunque podrán denegarse si se pretende llevar a cabo una ocupación ilegal del dominio público, en los términos del apartado segundo del artículo 232 del TRLUA.

El artículo 233 del TRLUA regula la revocación de licencias por cambio de planeamiento, estableciendo que si la obra no está iniciada, procederá la revocación, y si la edificación está en curso, se podrá revocar o permitir la terminación de la obra, quedando el edificio en situación de fuera de ordenación. En cualquiera de los casos, se establecerá en la misma resolución la indemnización que, en su caso, corresponda.

En los artículos 234 a 236 del TRLUA se regula el régimen de edificación y urbanización simultáneas, para que la parcela sobre la que se edifica adquiera la condición de solar, incluida su conexión con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas, distinguiendo entre los supuestos en que los terrenos se encuentren dentro o fuera de una unidad de ejecución, lo que exigirá para el promotor el cumplimiento de unos requisitos y condiciones diferentes en cada caso.

6.3.2 Declaración responsable

El artículo 227 del TRLUA define la declaración responsable como el documento en el que cualquier persona manifiesta bajo su responsabilidad al Alcalde que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente para realizar uno de los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo enumerados sujetos a esta declaración, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos establecidos al efecto y que se compromete a mantener dicho cumplimiento durante el período de tiempo inherente a la realización del acto objeto de la declaración.

Están sujetos a declaración responsable los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que expresamente se relacionan en el apartado segundo de este artículo 227 del TRLUA. Existe una correlación entre los actos en los que se requiere la declaración responsable con los actos sujetos a licencia, si bien el legislador ha considerado que en este caso el interés general queda cubierto con un control posterior por parte del Ayuntamiento, en atención a la naturaleza del acto de que se trate.

El documento de declaración responsable habrá de contener, además de los datos establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común, en concreto el ya referido artículo 69 de la Ley 39/2015, identificación y ubicación de su objeto; enumeración de los requisitos administrativos aplicables y relación de los documentos acreditativos del cumplimiento de los anteriores requisitos, con indicación de su contenido general y el nombre del técnico o profesional que lo suscriba, pudiéndose aportar voluntariamente copias de tales documentos; y compromiso expreso de mantener el cumplimiento de dichos requisitos durante el período de tiempo inherente a la realización del acto objeto de la declaración.

A la vista de este artículo, la declaración responsable no tiene por qué ir necesariamente acompañada del documento técnico de la obra, lo que dificultará que los servicios técnicos municipales puedan conocer con exactitud el acto urbanístico que se va a realizar. A pesar de ello y a la vista del párrafo segundo del artículo 238.2 del TRLUA, que exige que tanto las solicitudes de licencia como las declaraciones responsables se presenten acompañadas del proyecto técnico redactado por profesional competente en los supuestos en los que se determine por la normativa de ordenación de la edificación, cabe concluir la exigencia de presentar proyecto junto con la declaración responsable en los supuestos en que la normativa de la edificación exija su redacción.

6.3.3 Comunicación previa

El artículo 228 del TRLUA concluye que la comunicación previa en materia de urbanismo es el documento en el que cualquier persona pone en conocimiento del Alcalde que reúne los requisitos para realizar un acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo que no esté sujeto ni a declaración responsable ni a licencia en materia de urbanismo.

El documento de comunicación previa habrá de contener, además de los datos establecidos en el citado artículo 69 de la Ley 39/2015, identificación y ubicación de su objeto y declaración de que concurren los requisitos administrativos aplicables, especificando los relativos a la seguridad de personas y bienes, cuando proceda.

Esta comunicación previa, que en su momento ya había sido regulada por la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, también se regula en el artículo 162 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, que permite que las ordenanzas municipales puedan sustituir la necesidad de obtención de licencia por una comunicación previa del interesado dirigida a la Administración municipal. Permite que el régimen de comunicación previa se aplique, entre otros, a las obras de sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistentes normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoro, ornato o cerramiento que no precisen de proyecto técnico suscrito por profesional titulado.

6.3.4 Procedimiento

En cuanto al procedimiento para otorgar tanto las licencias urbanísticas, como las comunicaciones previas y las declaraciones responsables, el artículo 238 del TRLUA y el apartado primero del artículo 4 del Real Decreto 2187/1978, se remiten al procedimiento establecido en la normativa sobre régimen local y en las ordenanzas municipales. A falta de otra regulación, es en los artículos 142 y siguientes del ya citado Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón donde encontramos las «Reglas generales para el otorgamiento de autorizaciones y licencias».

Ya hemos hecho referencia a la obligación de acompañar las solicitudes de licencia o, en su caso, las declaraciones responsables, del proyecto técnico redactado por profesional competente, en los supuestos en los que se determine por la normativa de ordenación de la edificación; en concreto es el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación el que determina cuales son las obras que requieren de proyecto. Este proyecto habrá de ir visado por el Colegio Profesional correspondiente en los casos pertinentes conforme a lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

Interesa señalar el apartado segundo del artículo 4 del Real Decreto 2187/1978, que establece en todo expediente de concesión de licencia conste informe técnico y jurídico, cuando la Entidad otorgante cuente con los servicios correspondientes. En el caso de no disponer de ellos, podrá solicitarlos a la entidad comarcal o a la Diputación Provincial.

El plazo de resolución y notificación de las licencias urbanísticas será de tres meses, de acuerdo con el apartado tercero del artículo 238 del TRLUA, siendo los efectos del silencio desestimatorios conforme a lo determinado en los apartados tercero y cuarto del artículo 11 del TRLS, como prevé el artículo 239 del TRLUA.

En cuanto al órgano competente, el artículo 21 apartado primero q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye el otorgamiento de licencias al Alcalde, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

El artículo 240 del TRLUA regula el procedimiento a aplicar a los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se promuevan por la Administración de la Comunidad Autónoma, que estarán igualmente sujetos a licencia urbanística, declaración responsable o comunicación previa, salvo lo dispuesto para los proyectos de interés general de Aragón.

6.4 Licencias ambientales

La regulación de estas licencias ambientales se recoge en el Título IV de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón (LPRAA), a cuyo régimen se someten la construcción, montaje, explotación, traslado o modificación sustancial de las actividades clasificadas, tanto sean de titularidad pública o privada.

Esta licencia tiene como finalidad prevenir y reducir en origen las emisiones contaminantes al aire, al agua y al suelo que pueden producir las correspondientes actividades y comprobar, en el marco de las competencias propias, la adecuación de la actividad a las ordenanzas municipales, a la legalidad urbanística, a la normativa de seguridad, sanitaria, ambiental y cualesquiera otras que resulten exigibles.

Parte el artículo 71 de la LPPA de definir las actividades clasificadas como aquellas que merezcan la consideración de molestas, insalubres, nocivas para el medio ambiente o peligrosas, con arreglo a las definiciones que se recogen en el apartado segundo del artículo 71 de la LPPAA.

Por su parte, quedan fuera del sometimiento a licencia ambiental las actividades que estén sujetas al otorgamiento de autorización ambiental integrada; las que no tengan la consideración de clasificadas y, en todo caso, las enumeradas en el anexo V de la misma LPPAA; y las incluidas en el artículo 2 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Excepto en los supuestos relacionados en el artículo 72 apartado tercero de la LPPAA, estas actividades podrán iniciarse mediante declaración responsable del titular de la actividad empresarial o profesional avalada mediante informe redactado por profesional técnico competente; ello que no excluye la obligación de presentar la solicitud de licencia ambiental de actividades clasificadas acompañada de la documentación que resulte procedente. En el supuesto de que no se presentara dicha solicitud en el plazo indicado, la declaración responsable quedará sin efectos automáticamente, debiendo cesar la actividad ya iniciada.

El procedimiento para el otorgamiento de estas licencias se regula en los artículos 75 y siguientes de la LPPAA, en los que se atribuye la competencia para su otorgamiento al Alcalde, previa tramitación de expediente en el que se incluye como trámite esencial la calificación de la actividad por las Comarcas, si bien en la disposición transitoria primera de la propia LPPA se prevé que hasta que estas asuman la competencia, se ejercerá por los órganos colegiados dependientes del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental denominados «Comisiones Técnicas de Calificación».

De acuerdo con lo establecido en los artículos 84 y ss de la LPPA, con carácter previo al comienzo de las actividades sujetas a licencia ambiental de actividades clasificadas, se deberá obtener la licencia de inicio de actividad, para lo cual el titular de la instalación o actividad deberá presentar ante el Ayuntamiento la correspondiente solicitud acompañada de la documentación que acredite que las obras e instalaciones se han ejecutado de acuerdo con lo establecido en la licencia otorgada en su día. El Ayuntamiento, una vez comprobada la idoneidad de la documentación presentada, levantará acta de comprobación de que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas, remitiéndose una copia de la misma al órgano que hubiere calificado la actividad.

Las actividades que no tengan la consideración de clasificadas y, en todo caso, las enumeradas en el anexo V de la misma LPPAA, según el artículo 71.3.b) de la LPPAA, quedarán sujetas a la licencia municipal de apertura prevista en la legislación de régimen local. La única referencia que encontramos en nuestra legislación vigente a esta licencia es el artículo 159 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón que establece que esta licencia tendrá por objeto asegurar que los locales e instalaciones reúnen las debidas condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, en particular la protección contra incendios y la salud y seguridad laboral, y que el procedimiento para otorgarla se ajustará a las reglas generales establecidas en el artículo 143 del mismo Reglamento.

6.5 Parcelaciones

Se dedica el Capítulo IV del Título Quinto del TRLUA, artículos 241 y siguientes, a las parcelaciones, y parte de una importante distinción: parcelación rústica frente a parcelación urbanística. Ambas consisten en la división o segregación simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes, pero las distingue su finalidad. La parcelación rústica está exclusivamente vinculada a la explotación agraria de la tierra. En cambio, en la parcelación urbanística su finalidad es permitir o facilitar la realización de actos de edificación o uso del suelo o del subsuelo sometidos a licencia urbanística.

En sintonía con lo previsto en el apartado tercero del artículo 28 del TRLUA para el suelo no urbanizable, el artículo 243 del TRLUA prohíbe parcelación alguna que dé lugar a lotes de superficie o dimensiones inferiores a las determinadas como mínimas en el planeamiento o en la legislación sectorial, salvo que dichos lotes sean adquiridos simultáneamente por los propietarios de terrenos colindantes con el fin de agruparlos con sus fincas para constituir una nueva. A falta de terminación en el planeamiento, para determinar la parcela mínima en suelo no urbanizable se aplicarán las unidades mínimas de cultivo que fije la Comunidad Autónoma de Aragón, y en su defecto, las determinadas en la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de mayo de 1958, de acuerdo con la disposición adicional segunda del TRLUA.

El artículo 245 del TRLUA exige que toda parcelación urbanística quede sujeta a licencia o a la aprobación del proyecto de reparcelación que la contenga. En cambio, las parcelaciones rústicas están sujetas a la exigencia de la declaración previa de la innecesariedad de licencia, excepto las incluidas en los procedimientos de concentración parcelaria.

En principio, las licencias de parcelación y las declaraciones de su innecesariedad se someten al régimen de las licencias urbanísticas establecido en los artículos 225 y siguientes del TRLUA. Las solicitudes harán constar los objetivos de la parcelación y acompañarán de un plano de situación con el emplazamiento de los terrenos que se pretende fraccionar y un plano a escala adecuada de las fincas resultantes de la parcelación. Corresponde al Alcalde resolver sobre el otorgamiento de la licencia o la declaración de su innecesariedad, indicando en su caso la finalidad específica de la parcelación y las condiciones urbanísticas aplicables a las nuevas parcelas. En estos casos, el silencio administrativo siempre se entenderá denegatorio.

Finalmente, toda parcelación que sea contraria a lo establecido en la legislación y el planeamiento urbanísticos se considera ilegal a efectos urbanísticos, especialmente cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población. Se considera núcleo de población la agrupación de edificaciones residenciales, susceptibles de necesitar servicios urbanísticos y dotaciones comunes, si bien cabe que el planeamiento lo caracterice de formas más rigurosa. La regularización de las parcelaciones ilegales, cuando sea posible, se ajustará al procedimiento establecido en los artículos 247 y siguientes del TRLUA.

6.6 Deber de conservación

El Capítulo V del Título Quinto del TRLUA, artículos 254 y siguientes, regula el deber de conservación de los terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones.

El control de la edificación implícito en la función pública del urbanismo no se limita únicamente a la autorización de las actuaciones de construcción, sino que se extiende a la conservación de los inmuebles con el fin de garantizar su seguridad, salubridad y ornato, extendiéndose en los últimos años a la exigencia de rehabilitación, en los términos de la legislación de patrimonio cultural e histórico. En este sentido, en esta materia ha incidido desde un punto de vista técnico la normativa sobre edificación, básicamente la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, pero también la normativa de protección del patrimonio, tanto estatal a través de Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, como autonómica, con la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, que recogen previsiones en relación con el mantenimiento y conservación de aquellos edificios y espacios que consideran de relevancia.

En esta línea, el artículo 15 del TRLS incluye entre los deberes que conlleva el derecho de propiedad de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones el de conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a los usos compatibles con la legislación, y el de realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, pudiendo consistir las obras incluso en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación.

En el suelo que sea rural o esté vacante de edificación, el apartado primero del artículo 16 del TRLS incluye en el deber de conservación costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las imisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en él.

Los artículos 254 del TRLUA y 10 del Real Decreto 2187/1978 concretan que son los propietarios de cualesquiera edificaciones, terrenos, solares, urbanizaciones y carteles quienes deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística, para lo cual realizarán los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, con el fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o su uso efectivo.

Pero este deber de conservación no es absoluto sino que los apartados segundo y tercero del artículo 15 del TRLS y los apartados tercero y cuarto del artículo 255 del TRLUA lo limitan a las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen correrán a cargo de los fondos de la Administración, siempre que sean para obtener mejoras de interés general. Cuantitativamente, este límite alcanza hasta la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta equivalente al original en relación con sus características constructivas y su superficie útil, y realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. En los mismos términos se expresa el apartado tercero del artículo 254 del TRLUA.

6.6.1 Ordenes de ejecución

La Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, según el apartado cuarto del artículo 15 del TRLS. Esta previsión se concreta en el apartado segundo del artículo 254 del TRLUA, que asigna a los municipios, a través de órdenes de ejecución, determinar las concretas condiciones de conservación a imponer. En el mismo sentido se expresan los artículos 10, apartado segundo, y 11 del Real Decreto 2187/1978.

El procedimiento al efecto se recoge en el artículo 255 del TRLUA, que prevé que en el expediente se dará audiencia a los interesados, detallando las obras y actuaciones que deban realizarse, presupuesto, plazo de cumplimiento y, en su caso, cuantía de la subvención administrativa. Se excluyen de esta obligación los supuestos en que pudiera existir urgencia justificada o peligro en la demora, en los que la Administración está habilitada para actuar de forma inmediata. Si los propietarios consideran que las obras y actuaciones que el municipio pretende ordenar exceden del límite de su deber de conservación, podrán solicitar las subvenciones establecidas al efecto o la previa declaración del estado de ruina de las edificaciones (artículo 257 del TRLUA).

De acuerdo con el artículo 258 del TRLUA, la orden de ejecución no eximirá del deber de presentar la documentación técnica o proyecto, en su caso, de las obras, a fin de que el municipio compruebe su adecuación a lo ordenado.

Incumplido el plazo establecido en la orden de ejecución, el municipio podrá decretar, previa audiencia del obligado, la ejecución subsidiaria (artículo 102 de la ley 39/2015), la expropiación del inmueble (artículo 194 y siguientes del TRLUA), la edificación forzosa (artículos 217 y siguientes del TRLUA), la imposición de multas coercitivas (artículo 259 del TRLUA), o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación básica estatal.

6.6.2 Inspección Técnica de Edificaciones

Finalmente, el artículo 260 del TRLUA regula la Inspección Técnica de Edificaciones, cuya finalidad es implantar un sistema de control periódico sobre el estado de los edificios y las viviendas unifamiliares, con el fin de verificar el deber que tienen los propietarios de conservar y rehabilitar sus inmuebles en caso que sea necesario. Se limita a edificaciones de uso predominantemente residencial con una antigüedad superior a cincuenta años situadas en municipios de más de veinticinco mil habitantes y establece que se realice cada quince años. Además, se habilita al planeamiento urbanístico u ordenanza local para regular la exigencia de inspecciones periódicas en determinadas áreas requiriendo a los propietarios la aportación de informes técnicos y, en caso de comprobar que estas no se han realizado, ordenar su práctica.

6.6.3 Declaración de ruina

El estado de ruina es una situación de hecho, derivada de la degradación del edificio, que impide la continuidad de su vida útil, y que puede tener distintas causas: técnicas, que hacen inviable la reparación del mismo; económicas, por el elevado coste de reparación; o urbanísticas, principalmente por estar fuera de ordenación. Pero dicho estado o situación de hecho exige su declaración administrativa, de ahí que se emplee el término declaración de ruina.

La declaración de ruina supone la cesación del deber legal de conservación, en la medida que dicho deber resulta, en principio, incompatible con la situación ruinoso del edificio. Esta contradicción se ha resuelto tradicionalmente afirmando que el estado de ruina de una edificación produce la extinción de la obligación legal de sostener económicamente el mantenimiento de la vida de un edificio.

Además, la declaración de ruina se caracteriza por ser un acto reglado que se limita a verificar la situación o estado de hecho en que consiste la ruina, verificación que se hace respecto de un momento temporal determinado por lo que la no constatación del estado de ruina en un determinado expediente, una vez firme, no impide un nuevo pronunciamiento administrativo sobre el mismo inmueble y, en su caso, su declaración de ruina si las circunstancias reales han evolucionado.

La regulación de la declaración de ruina la encontramos en los artículos 261 a 263 del TRLUA y 17 a 28 del Real Decreto 2187/1978.

Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el municipio, de oficio o a instancia de cualquier interesado, debe declarar esta situación y ordenar su demolición total o parcial. Este acuerdo se adoptará previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera.

Los supuestos en los que, según el apartado segundo del artículo 261 del TRLUA procede la declaración de ruina de una construcción o edificación son los siguientes:

a) Cuando el coste de las reparaciones necesarias supere el límite del deber normal de conservación, que el apartado tercero del artículo 254 del TRLUA fija en la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable.

b) Cuando el coste de las reparaciones necesarias, unido al de las realizadas como consecuencia de la última inspección periódica, supere el límite del deber normal de conservación y exista una tendencia al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.

c) Cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación legal de fuera de ordenación o terminadas sin título habilitante u orden de ejecución una vez transcurrido el plazo de prescripción de la correspondiente infracción urbanística.

Esta declaración de ruina deberá disponer las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes, y pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o edificación.

La declaración de construcciones o edificaciones en situación de ruina obliga al propietario a adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarios para evitar daños a las personas o a bienes de terceros y a proceder a la demolición del inmueble, salvo que se trate de una construcción o edificación sujeta a algún régimen de protección integral por el planeamiento o la legislación de patrimonio cultural, o que decida proceder a su rehabilitación.

Si el propietario no adopta las medidas acordadas por el municipio en el plazo otorgado al efecto, se aplicará lo establecido en el apartado segundo del artículo 258.2 del TRLUA para los supuestos de incumplimiento de las órdenes de ejecución.

El procedimiento detallado a seguir para declarar la situación legal de ruina lo encontramos en los artículos 17 a 25 del Real Decreto 2187/1978. En dicho procedimiento deberán darse las garantías necesarias para acreditar la realidad de hecho de la situación de deterioro que legitima la apertura de este expediente, así como que se ofrezca a los interesados la oportunidad de ser oídos. Resulta de especial importancia el informe técnico sobre el estado de la edificación o construcción.

Un supuesto específico dentro de la regulación de la ruina, es el de los casos en que se produce la denominada ruina inminente, que encontramos en el artículo 262 del TRLUA y 26 a 27 del Real Decreto 2187/1978. En este caso, si una construcción o edificación amenaza con derruirse de modo inminente, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio, el Alcalde está habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación, su desalojo y la ejecución de demoliciones totales o parciales. Se trata de una previsibilidad de derrumbe de la edificación que aconseja una actuación inmediata y urgente, de manera tal que la pasividad de la Administración en tales casos pudiera conllevar la declaración de su responsabilidad patrimonial ante un derrumbe y respecto de los daños y perjuicios que se pudieran causar.

Sin perjuicio de ello, el municipio será responsable de los daños y perjuicios que resulten de todas las medidas que adopte, sin que ello suponga exención de la responsabilidad que incumbe al propietario.

7. DISCIPLINA URBANÍSTICA

En un sentido amplio, entendemos como disciplina urbanística al conjunto de mecanismos y técnicas de que dispone la Administración para garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística. Su regulación se recoge en el Título Sexto del TRLUA, distribuida en tres bloques de materias dedicados a la inspección urbanística, la protección de la legalidad y régimen sancionador.

7.1 Inspección urbanística

Se define la inspección urbanística como la actividad que los órganos administrativos competentes en urbanismo ejercen en materia de edificación y uso del suelo, con el objeto de comprobar si los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo se ajustan a la legalidad urbanística y a las especificaciones del planeamiento urbanístico. La inspección se plantea como el principal instrumento personal y orgánico de que dispone la Administración para ejercer la disciplina territorial y urbanística.

A ella se dedica el Capítulo I del Título Sexto del TRLUA, artículos 264 a 267, que comienza atribuyendo a los municipios, las comarcas y la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de inspección dentro de su respectivo ámbito de competencias y de forma coordinada.

El ejercicio de esta función se lleva a cabo por los inspectores urbanísticos, los cuales ostentan la condición de agentes de la autoridad, que deben actuar acreditando su condición mediante la correspondiente credencial. Para el ejercicio de su función pueden solicitar el apoyo necesario de cualquier otra autoridad en su correspondiente ámbito competencial, especialmente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la Policía Autonómica y de las Policías Locales. En cualquier caso, deben respetar los derechos a la intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio de los afectados por la actuación inspectora, por lo cual, cuando para el ejercicio de la función inspectora fuera precisa la entrada en un domicilio, se solicitará la oportuna autorización judicial, salvo que medie consentimiento del afectado. Sus funciones se relacionan en el artículo 267 del TRLUA y para su ejercicio podrán recabar la exhibición de la documentación relevante obrante en poder del interesado o de cualquier organismo público o privado, y están habilitados para exigir el examen de las dependencias y el análisis de cualquier documento al respecto.

En su labor inspectora se levantarán las correspondientes actas y diligencias, que tienen la naturaleza de documentos públicos y constituyen prueba de los hechos que motiven su formalización. A efectos de la fe pública a que se refiere esta previsión, se configura el inspector urbanístico en un sentido amplio, como el funcionario público o persona al servicio de la Administración cuya relación contractual comporte similares garantías de imparcialidad y cualificación. El contenido de estas actas se detalla en el párrafo segundo del artículo 266 del TRLUA.

7.2 Protección de la legalidad

Por protección de la legalidad urbanística se entiende el conjunto de medidas y potestades de que dispone la Administración urbanística con competencias en la materia, en los supuestos de incumplimiento de la legalidad formal o material urbanística, tanto para obras y usos en curso de ejecución sin título habilitante o sin ajustarse al mismo, como para obras y usos terminados, así como las medidas a adoptar en caso de que estén amparadas en títulos ilegales.

A ella se dedica el Capítulo II del Título Sexto del TRLUA, artículos 268 a 276, y los artículos 32, 33, 34.1 y 5, 35, 38, 39, 40, y 41 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

Pero, sin perjuicio de ello, no hay que olvidar que el Código Penal prevé en sus artículos 319 y 320 diversos tipos encaminados a la protección de la legalidad urbanística, bajo el epígrafe «De los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo», para reprochar los ataques más graves o relevantes a la misma. Y que el artículo 56 del TRLS prevé que la obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos que pudieran ser constitutivos de delito de los que tengan conocimiento con ocasión de los expedientes administrativos. Si finalmente hay sanción penal, esta excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción. A lo que hay que añadir, en otro plano, el carácter público de la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y que se recoge en los artículos 19 del TRLUA y 62 del TRLS.

Los artículos 268 y 269 del TRLUA distinguen entre I) obras y usos en curso de ejecución y II) obras terminadas, ambas sin título habilitante de naturaleza urbanística u orden de ejecución o contra las condiciones señaladas en los mismos.

I) En el caso de obras y usos en curso de ejecución, el Alcalde, en primer lugar, dispondrá su paralización inmediata y adoptará las medidas necesarias para verificar y garantizar la total interrupción de la actividad. Seguidamente, adoptará alguno de los acuerdos siguientes, previa tramitación de oportuno expediente:

a) Si las obras o los usos fueran total o parcialmente incompatibles con la ordenación vigente, se decretará su demolición, reconstrucción o cesación definitiva en la parte afectada, a costa del interesado.

b) Si las obras o los usos pudieran ser compatibles con la ordenación vigente, se requerirá al interesado para que, en el plazo de dos meses, inicie la tramitación del oportuno título habilitante de naturaleza urbanística o su modificación. En caso de no se proceda a la legalización, se decretará la demolición, reconstrucción o cesación definitiva de la obra o del uso, en la parte pertinente, a costa del interesado.

II) En el caso de que las obras ya hayan sido terminadas, el Alcalde, dentro del plazo de prescripción de la correspondiente infracción urbanística, que se contará desde la total terminación de las obras, siempre previa la tramitación del oportuno expediente, adoptará el mismo acuerdo que proceda para las obras en curso de ejecución, según sean compatibles o no con la ordenación vigente.

Al efecto, se presumirá como fecha de finalización de las obras la de comprobación de esa circunstancia por la Administración, pudiéndose utilizar cualquier medio de prueba para acreditar la terminación de las obras en fecha determinada. El artículo 32 del Real Decreto 2187/1978 nos da los criterios para determinar cuando se considera que unas obras amparadas por licencia están totalmente terminadas.

El mero transcurso del plazo de prescripción no conlleva la legalización de las obras, que quedarán sujetas a un régimen asimilado al de fuera de ordenación regulado en el artículo 82 del TRLUA.

Si la edificación se ejecuta sobre terrenos calificados en el planeamiento como sistemas generales, zonas verdes, espacios libres o suelo no urbanizable especial, el Alcalde adoptará el acuerdo que proceda, pero sin limitación alguna de plazo. Tanto el artículo 55 del TRLS como el 41 del Real Decreto 2187/1978 califican a las licencias y órdenes de ejecución que se otorguen con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en los planes como nulas de pleno derecho.

En los casos en que el planeamiento vigente al tiempo de la incoación del expediente de legalización difiera del planeamiento vigente en el momento de la ejecución de las obras, se aplicará el más favorable a las obras realizadas.

Tanto en el caso de obras y usos en curso de ejecución y como en el de obras terminadas, transcurridos seis meses desde el inicio del procedimiento de protección de legalidad urbanística sin que se hubiera dictado y notificado resolución expresa, se producirá la caducidad del mismo.

El apartado primero del artículo 270 del TRLUA obliga a las administraciones públicas competentes en materia de disciplina urbanística a adoptar las medidas legalmente establecidas para restablecer la legalidad urbanística y a reponer la realidad física alterada como consecuencia de cualquier actuación no ajustada al ordenamiento jurídico urbanístico. Con este fin, adoptarán la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo y concretarán las medidas de demolición, reconstrucción o cesación definitiva del uso ilegal o cualquier necesaria para el cumplimiento de estos fines públicos costa del interesado. En dicha resolución se otorgará un plazo para que puedan hacerse efectivas de forma voluntaria las medidas acordadas, con advertencia expresa de que, en caso contrario, la Administración acudirá a la ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria y la imposición de multas coercitivas, reguladas en los artículos 102 y 103 de la Ley 39/2015, respectivamente, a las particularidades establecidas en el apartado tercero del artículo 270 del TRLUA.

El plazo máximo para el cumplimiento, voluntario o forzoso, de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística será de seis años desde que adquiera firmeza administrativa el acto que las acuerde. Transcurrido ese plazo, las instalaciones, construcciones o edificaciones quedarán en un régimen asimilado al de fuera de ordenación.

De acuerdo con el artículo 275 del TRLUA, los actos dictados en materia de disciplina urbanística serán inscribibles en el Registro de la Propiedad en los términos de los artículos 65 TRLS y 56 y siguientes del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

7.3 Régimen sancionador

En el sistema jurídico en materia sancionadora urbanística tiene especial incidencia la normativa estatal básica, que supone la aplicación de los principios reguladores del ejercicio de la potestad sancionadora, contenidos en los artículos 25 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y las especialidades en el procedimiento que se recogen en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Junto a esta normativa, hemos de acudir a los artículos 277 y siguientes del TRLUA y 51, 52, 55, 58 a 63 y 92.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

Con carácter general, el procedimiento sancionador parte de la tipificación de unas infracciones que llevan acarreadas las correspondientes sanciones, previa tramitación del procedimiento sancionador. Partiendo de este planteamiento, podemos definir la infracción urbanística como toda acción u omisión que, incumpliendo el ordenamiento urbanístico, se encuentre tipificada en la legislación urbanística. Por su parte, la sanción por excelencia en el derecho urbanístico es la multa, si bien en los últimos años dicha sanción ha venido acompañada de otras medidas, directamente calificadas como sanciones urbanísticas o con la denominación de medidas complementarias, que en todo caso, son compatibles con las multas.

Hay que dejar claro que no tienen en ningún caso naturaleza sancionadora las medidas tendentes a restablecer la legalidad urbanística, ni las multas coercitivas que establezcan las leyes como medios de ejecución forzosa de las órdenes de paralización o de ejecución, que también son compatibles con las sanciones que puedan imponerse a los responsables de las infracciones urbanísticas.

En los artículos 277, 278 y 270 del TRLUA se tipifican con carácter exhaustivo las acciones u omisiones que suponen las infracciones leves, graves y muy graves, sancionadas con multa de seiscientos a seis mil euros, seis mil euros y un céntimo a sesenta mil euros y sesenta mil euros y un céntimo a trescientos mil euros, respectivamente. Se consideran como infracciones muy graves las conductas que suponen un especial impacto sobre el territorio, por la transformación del suelo que suponen, tipificándose como graves las acciones u omisiones contra el ordenamiento urbanístico que, aún siendo de relevancia, tienen una menor incidencia; por su parte, las infracciones leves se suelen configurar como una categoría residual, en la que se incluyen los supuestos de incumplimiento no considerados infracciones graves y muy graves.

Estas sanciones se imponen a las personas físicas o jurídicas que resulten en cada caso responsables de los hechos constitutivos de la infracción, en los términos que se detallan en el artículo 280 del TRLUA.

Para la gradación de las sanciones, el artículo 282 del TRLUA se basa en la proporcionalidad a la gravedad de los hechos constitutivos de la infracción, conforme a los criterios establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común, partiendo del principio de incautación del beneficio económico que haya podido obtener el infractor, cuya cuantía opera como límite mínimo de la sanción a imponer. Por ello, con objeto de impedir la obtención por el infractor de cualquier beneficio derivado de la comisión de la infracción, la Administración, al imponer la correspondiente sanción, deberá además cuantificar dicho beneficio e imponer su pago al infractor. En los artículos 59 a 63 del Real Decreto 2187/1978 se cogen distintas reglas a tener en cuenta para la aplicación de las sanciones.

Por su parte, los apartados quinto a octavo de este artículo 282 del TRLUA regulan las circunstancias eximentes, agravantes y atenuantes que para determinar en cada caso la responsabilidad del infractor y que se deberán considerar para la imposición de la correspondiente sanción. Estas circunstancias se desarrollan en el artículo 55 del Real Decreto 2187/1978.

Junto a las sanciones, el artículo 283 del TRLUA regula las medidas complementarias que se impondrán necesariamente al infractor, como son restaurar el orden urbanístico alterado, reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal e indemnizar los daños y perjuicios causados. La obligación de la adopción de medidas tendentes a la reposición de los bienes a su estado anterior se prevé asimismo en el artículo 52 del Real Decreto 2187/1978.

Los plazos de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones se regulan en el artículo 284 del TRLUA. El plazo de cómputo de las infracciones se computará desde la fecha en que se hubieran cometido los hechos o, si esta fuere desconocida, desde la fecha en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador. En las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma.

En lo que respecta a las distintas actuaciones y trámites que debe contener el procedimiento sancionador, no se detalla en la legislación urbanística autonómica, por lo que resultará de aplicación el Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sí que se recoge en el artículo 285 del TRLUA, la distribución de competencias entre los distintos órganos municipales, atribuyendo al Alcalde sancionar por las infracciones leves, y al Ayuntamiento Pleno por las infracciones graves y muy graves.

El artículo 287 del TRLUA regula la posibilidad de condonación parcial de la sanción en el cincuenta% de su cuantía cuando con posterioridad a la imposición de la multa, pero antes del inicio del procedimiento de apremio, el obligado proceda a la completa y voluntaria reposición de la realidad física ilegalmente alterada y a la reparación de los posibles daños causados.

Finalmente, ha resultado muy efectiva la previsión recogida en la disposición adicional decimocuarta del TRLUA, que regula la posibilidad de la delegación intersubjetiva de competencias en materia de disciplina urbanística, introducida mediante la Ley 2/2016, de 28 de enero.

8. PREGUNTAS HABITUALES SOBRE URBANISMO Y LICENCIAS

¿Qué órgano es el competente para la aprobación de las modificaciones puntuales de planeamiento general?

A pesar de que el artículo 85 apartado segundo del TRLUA se remite para la tramitación de las modificaciones aisladas de planeamiento a lo establecido en el artículo 57 de la misma ley, que atribuye la aprobación inicial al Alcalde, el art. 22.2.c de la LBRL atribuye al Pleno la «aprobación inicial del planeamiento general [...]». Por tanto, no cabe duda de que las modificaciones de plan general revisten el carácter de planeamiento general y, por tanto, la aprobación inicial de las mismas corresponde al Pleno de la Corporación.

¿Es lo mismo parcelación que reparcelación?

No puede confundirse el término de parcelación con el de reparcelación. La parcelación es una operación de división o segregación de terrenos, fincas o parcelas, normalmente de un único propietario, y puede darse tanto en el plano urbanístico como rural, con arreglo a la legislación urbanística, pero también agraria y forestal. En cambio, la reparcelación es una operación consistente en volver a parcelar un ámbito de actuación, en el que normalmente se recogen parcelas de varios propietarios, para su nueva división en cumplimiento del planeamiento.

¿Qué es la declaración previa de innecesariedad de licencia?

De acuerdo con el artículo 245 apartado segundo del TRLUA, es el documento preceptivo que ha de expedir el Ayuntamiento para llevar a cabo cualquier parcelación rústica, excepto en las concentraciones parcelarias.

¿Cuándo puedo iniciar una obra sujeta a declaración responsable?

La eficacia jurídica de la declaración responsable se produce el día en que tiene entrada la documentación completa en el registro municipal (art. 69 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 229 apartado segundo del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón).

¿Cuándo puedo iniciar la ejecución de una obra también sujeta a licencia de actividad?

Cuando un mismo acto de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo requiera la obtención de licencia urbanística y de autorización municipal administrativa expresa relativa a la adecuación de las obras al ejercicio de una actividad, sea o no clasificada, será objeto de resolución única que comprenda ambas autorizaciones, aunque se tramiten los expedientes de obra y actividad en piezas separadas, y no se podrán iniciar las obras hasta el otorgamiento de esta resolución?

¿Qué trámites debo seguir ante el Ayuntamiento para la apertura de un comercio?

En primer lugar hemos de acudir al Anexo V de la LPPAA para dilucidar si se trata de una actividad sujeta a licencia ambiental de actividad clasificada o no.

En el caso de tratarse de una actividad sujeta a licencia ambiental, se debe solicitar ante el Ayuntamiento esta licencia, previa presentación de la documentación exigida en el artículo 76 apartado segundo de la LPPAA. Sin perjuicio de ello, previamente se puede presentar la declaración responsable que regula el artículo 72 de la misma ley, que autorizaría al inicio inmediato de la actividad, sin perjuicio de la obligación de presentar el plazo de dos meses la solicitud de licencia ambiental.

Si la actividad no estuviera sujeta a licencia ambiental sería necesario solicitar la licencia de apertura regulada en el artículo 159 del RBASO.

Y si en ambos casos se fuera a llevar a cabo obras, se debería asimismo solicitar el correspondiente título habilitante de naturaleza urbanística, de acuerdo con los artículos 22 y ss del TRLUA.

¿Qué sucede si hago una obra o realizo una actividad sin tener licencia?

De acuerdo con el artículo 268 del TRLUA, si se realiza una obra sin el correspondiente título habilitante, la Administración ordenará la paralización inmediata de la misma hasta su obtención. Si se trata del inicio de una actividad, ordenará el cese de la misma y, en caso de incumplimiento, se procederá al precinto del local.