

**INFORME POR EL QUE SE ANALIZA LA INCIDENCIA DE LA LEY 3/2.009, DE 17 DE JUNIO, DE URBANISMO DE ARAGÓN, RESPECTO AL ÁMBITO DE URBANIZACIÓN COMPLEMENTARIA A.1 – “POLÍGONO SAN MIGUEL ESTE 1” – DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE VILLANUEVA DE GÁLLEGO.**

D. Ignacio Pemán Gavín  
D. Germán Jiménez Ruiz

**1.- OBJETO.**

El presente informe tiene por objeto analizar la incidencia de la entrada en vigor de la Ley 3/2.009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón en relación con el Área de Urbanización Complementaria A.1 del Plan General de Ordenación Urbana de Villanueva de Gállego, tanto en lo que respeta a su propia ejecución como al régimen aplicable a los terrenos incluidos en su ámbito -derechos y obligaciones-.

Para ello se analizará en primer lugar el régimen previsto en el Plan General para esta área, así como sus efectos, y en segundo lugar se examinarán las modificaciones que ha supuesto para este tipo de suelo la nueva Ley de Urbanismo.

**2.- REGULACIÓN DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA: ÁMBITO DE URBANIZACIÓN COMPLEMENTARIA A.1.**

**2.1.- Determinaciones establecidas en el Plan General de Ordenación Urbana.**

De entrada, lo primero que cabe reseñar es que el Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Villanueva de Gállego actualmente vigente clasifica los terrenos correspondientes al antiguo Sector 3 Este como **suelo urbano consolidado**, de uso industrial, y los incluye en el Ámbito de urbanización complementaria A.1 (denominado “Polígono San Miguel Este 1”).

En efecto, dichos terrenos están clasificados por el Plan General de Ordenación Urbana como suelo urbano consolidado pero, sin embargo, no poseen todos los servicios urbanísticos básicos, dado que se incluyen en una Unidad de Ejecución –espacio físico previsto para la ejecución del planeamiento<sup>1</sup>-

---

<sup>1</sup> Artículo 145 Ley 3/2.009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón:

*“1. Las unidades de ejecución se delimitarán de forma que permitan, en todo caso, el cumplimiento conjunto de los deberes de equidistribución, urbanización y cesión de la*

con el objeto de que un Proyecto de Urbanización “complete los servicios urbanísticos existentes”. Y ello con el objeto de que sus propietarios procedan a “completar la urbanización existente”, tal como se prevé en la ficha del Plan General en la que se establece que “es necesario por parte de los propietarios la presentación de un **proyecto de urbanización** que complete los servicios urbanísticos básicos” dado que “no se concederán licencias en tanto no se complete la urbanización”.

En consecuencia, la inclusión de los terrenos de referencia en un Área de urbanización complementaria se justifica en la obligación de completar la urbanización existente con anterioridad a la edificación de los terrenos incluidos en su ámbito<sup>2</sup>.

## **2.2.- Análisis de la regulación del Plan General.**

El Plan General de Ordenación Urbana atribuye a este suelo una calificación especial cuyo alcance no aclara con carácter general y que, a su vez, no encaja claramente en las previsiones de la Ley 5/1.999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, aplicable en el momento de su aprobación.

---

*totalidad de su superficie. En suelo urbano no consolidado, las unidades de ejecución podrán ser discontinuas.*

*2. No podrán delimitarse unidades de ejecución que linden con terrenos de cesión obligatoria y gratuita sin incluir en ellas la parte correspondiente de dichos terrenos.*

*3. La delimitación de unidades de ejecución podrá contenerse en el planeamiento urbanístico o, en todo caso, en los programas de compensación o urbanización, que podrán asimismo modificar las delimitadas en los instrumentos de planeamiento.*

*4. La delimitación de unidades de ejecución, cuando no hubieran sido delimitadas mediante los instrumentos señalados en el apartado precedente, así como su modificación o supresión, se llevarán a cabo por el procedimiento de aprobación de los proyectos de urbanización.*

*5. La delimitación de unidades de ejecución en suelo urbano requerirá la previa definición de los terrenos como suelo urbano no consolidado, mediante la modificación del plan general y la consiguiente aplicación de las obligaciones establecidas en el artículo 24”.*

<sup>2</sup> El Plan General no define el régimen jurídico de este tipo de áreas, dado que el artículo 5.1.2 del Plan General -ubicado en el Capítulo V, denominado “Condiciones particulares de las zonas en el Suelo Urbano”- distingue en suelo urbano “a los efectos de la aplicación diferenciada de los parámetros y condiciones generales de la edificación y régimen de usos... las siguientes clases de áreas:

- a) *Áreas de ordenación directa, en la que con la regulación contenida en el presente Título de estas Normas puede culminarse el proceso urbanístico.*
- b) *Áreas de planeamiento incorporado (APAI): reguladas por el régimen urbanístico que se definen en el TITULO 4 CAPITULO 4 Sección 2ª”.*
- c) *Áreas de planeamiento complementario: en las que el PG interpone entre sus determinaciones y la edificación algún instrumento de desarrollo”.*

No obstante, cabría asimilar las Áreas de urbanización complementaria a las Áreas de planeamiento complementario dado que el desarrollo del Área de urbanización complementaria A.1 exige una actuación previa a la edificación de los terrenos incluidos en su ámbito - en este caso, la urbanización de su ámbito, a pesar de que en el primer caso el Proyecto de Urbanización que se exige no constituye un instrumento de planeamiento. Por tanto, al igual que en el supuesto de las Áreas de planeamiento complementario se exige un documento previo a la edificación, que en este caso constituye un Proyecto de Urbanización y no un instrumento de planeamiento.

En efecto, la Ley ahora derogada preveía dos clases de suelo urbano (consolidado y no consolidado) en función del grado de urbanización o ejecución del planeamiento, a las que atribuía un régimen de derechos y obligaciones diferente.

a) El suelo urbano consolidado, que estaba reservado para los terrenos ya transformados que contaran con la adecuada urbanización. Para este tipo de terrenos la Ley no preveía ningún tipo de cesiones de aprovechamiento urbanístico al Ayuntamiento.

b) Por su parte, el suelo urbano no consolidado estaba integrado por aquellos terrenos que se encontraban pendientes de finalizar su urbanización o que, incluso estando edificados, no habían sido objeto de un proceso de equidistribución de beneficios y cargas - de conformidad con el artículo 13 de la Ley 5/1.999-. La diferencia fundamental de su régimen jurídico con el previsto respecto al suelo urbano consolidado era el deber de ceder al Municipio el 10% del aprovechamiento. En estos casos debía preverse un sistema de gestión -entre los diversos que preveía la Ley 5/1999, de 25 de marzo de 1.999- para proceder a la ejecución del planeamiento.

A la vista de ello, puede afirmarse que la clasificación como suelo consolidado de los terrenos que ahora se analizan no respondía a las previsiones de la Ley anterior de 1999 dado que, en este caso, no se encuentran finalizadas las obras de urbanización ni dichos terrenos han sido objeto de un propio proceso de equidistribución de beneficios y cargas.

El propio planificador general parece ser consciente de este hecho dado que el apartado número 3.6.1 de la Memoria del Plan hace referencia a aquellos terrenos consolidados en su mayor parte por la edificación y que carecen de los servicios urbanísticos básicos –al igual que el Área A.1-, como “*suelos discutiblemente urbanos desde el punto de vista del grado de urbanización, pero que conforman un todo coherente con la estrategia de ordenación de este Plan*”, respecto de los que se prevén operaciones de reforma interior, en unos casos, y acciones concretas de urbanización en otros como solución para que alcancen los servicios urbanísticos mínimos.

Este conjunto de circunstancias ha dado lugar a unas previsiones del Plan General que tienen difícil encaje en la legislación urbanística, y en él reside la propia dificultad de la ficha para fijar con claridad los pormenores de su gestión.

En efecto, el Plan General posiblemente por ser coherente con su clasificación como suelo urbano consolidado no ha previsto ningún sistema de gestión pero, a su vez, exige una urbanización que no parece posible llevar a cabo de otra manera que de forma sistemática y global a través de una Junta de Compensación y su correspondiente Proyecto de Reparcelación.

Y, por otra parte, a pesar de la clasificación de los terrenos como suelo urbano consolidado el instrumento de planeamiento general no permite la concesión de

*“licencias en tanto no se complete la urbanización”* (como, por ejemplo, licencias de edificación, para modificar el espacio interior existente, o para proceder a un cambio del uso actual), a pesar de que en aplicación de la legislación vigente en aquel momento -y de la vigente Ley- los propietarios de suelo urbano consolidado tienen derecho a la edificación de sus terrenos.

En consecuencia, el Plan General previó para este ámbito un régimen “ad hoc” en el que intentó compaginar su calificación como suelo urbano consolidado –que resulta más ventajoso para el propietario- y un régimen de obligaciones y deberes que tiene un mejor encaje con el suelo urbano no consolidado.

### **3.- CAMBIOS LEGISLATIVOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 3/2.009 EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DEL SUELO, Y SU INCIDENCIA RESPECTO AL ÁREA A.1.**

#### **3.1.- Cambios legislativos introducidos por la Ley 3/2.009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.**

La nueva Ley de Urbanismo aragonesa no establece ninguna diferencia esencial en relación con la definición de las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado, pero sí se detectan dos diferencias importantes en este cuerpo normativo respecto a la regulación anterior: por un lado, la reducción del margen de apreciación del planificador para calificar unos terrenos como suelo urbano consolidado y, por otro lado, un posible aumento de las cesiones de aprovechamiento urbanístico exigibles.

a) La previsión de que la delimitación de una Unidad de Ejecución en suelo urbano requiera su clasificación como no consolidado reduce el margen de apreciación del planificador respecto al suelo urbano.

De conformidad con el artículo 145.5 de la Ley 3/2.009 toda delimitación de una **Unidad de ejecución** en suelo urbano requerirá la **previa definición de los terrenos como suelo urbano no consolidado** a través de una modificación del Plan General – y ello conllevará la aplicación de las obligaciones establecidas en el artículo 24 respecto a los promotores de actuaciones en esta clase de suelo -.

Por tanto, la nueva Ley deja claro que no caben Unidades de Ejecución –como el Área de urbanización complementaria A.1- en suelo urbano consolidado, dado que previamente a su delimitación los terrenos incluidos en su ámbito deben clasificarse como suelo urbano no consolidado.

En consecuencia, el margen de actuación que la anterior Ley atribuía al planificador urbanístico en suelo urbano consolidado se ve claramente limitado en aquellos supuestos en que se pretenda delimitar una Unidad de ejecución, dado que inexorablemente se debe modificar la clasificación del suelo a suelo urbano no consolidado.

b) La nueva Ley ha supuesto una modificación del régimen de cesiones de aprovechamiento urbanístico respecto al suelo urbano no consolidado.

El régimen de derechos y obligaciones previsto en la nueva Ley resulta similar al previsto en la norma anterior, si bien se detecta una importante modificación en el régimen de cesiones de aprovechamiento urbanístico al Municipio. En efecto, el artículo 18.d) de la Ley 5/1.999 establecía la obligación de los propietarios de suelo urbano no consolidado de ceder al Municipio el suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento medio de la unidad de ejecución, mientras que el vigente artículo 24 de la Ley 3/2.009 se remite a la reserva que resulte exigible en aplicación de la Ley, que se contiene en su artículo 134.

Con carácter general el artículo 134.3 de la Ley 3/2.009 determina que en suelo urbano no consolidado “*el aprovechamiento subjetivo correspondiente al propietario será el resultante de aplicar a la propiedad el noventa por ciento del aprovechamiento medio de la Unidad de Ejecución*”, por lo que “*el resto del aprovechamiento subjetivo (10%) corresponde en todo caso a la Administración*”. No obstante, los apartados cuarto (en relación con las actuaciones de dotación) y quinto establecen diversas excepciones a este régimen general.

Dejando al margen el régimen previsto en relación con las actuaciones de dotación (apartado cuarto) y el suelo sometido a procesos de reforma interior (subapartado a. del apartado quinto), por su desconexión con el supuesto que ahora se analiza, cabe destacar que el Plan General “*en aquellos ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente superior al medio en los restantes del suelo urbano no consolidado podrá **incrementar** excepcionalmente y de forma específicamente motivada, incluyendo un estudio económico-financiero, **el porcentaje de aprovechamiento correspondiente al municipio hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento del aprovechamiento medio de referencia***” (art. 134.5.b Ley 3/2.009).

### **3.2.- Conclusión: incidencia de la legislación vigente en relación con los terrenos incluidos en el Área A.1.**

De conformidad con las determinaciones previstas en el Plan General de Ordenación Urbana, la actual clasificación de los terrenos incluidos en el Área A.1 conlleva que sus propietarios deban llevar a cabo su urbanización, sin tener la obligación de ceder al Ayuntamiento ningún porcentaje del aprovechamiento urbanístico –con lo que la totalidad del aprovechamiento es susceptible de patrimonialización por parte de los propietarios–.

Esta situación podría verse afectada en caso de una Revisión o Modificación de su actual clasificación a suelo urbano no consolidado, lo que conllevaría que los propietarios procedieran a la urbanización del ámbito –tal como prevé el Plan General– y, a su vez, debieran ceder al Municipio como mínimo el 10% del

aprovechamiento urbanístico, teniendo en cuenta que el instrumento de planeamiento general podría incrementar esta cesión hasta alcanzar su 20%, cuando nos encontremos ante el supuesto de hecho previsto en el artículo 134.5.b) de la Ley 3/2.009.

#### **4.- CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA LEY 3/2.009 QUE AFECTAN A LA GESTIÓN DE LA URBANIZACIÓN.**

##### **4.1.- Cambio de filosofía de la Ley 3/2.009 respecto a la gestión de la urbanización: potenciación del sistema de agente urbanizador frente al sistema de compensación.**

La nueva Ley de Urbanismo de Aragón potencia la modalidad de gestión del agente urbanizador<sup>3</sup> -que con la legislación anterior poseía un carácter residual respecto al sistema de compensación-, priorizando su figura frente a la del propietario en la ejecución urbanística.

Este cambio responde a las dos siguientes premisas: por un lado, el carácter público de toda obra de urbanización con independencia de que la misma se ejecute directamente por la Administración o por los particulares (que deriva de la legislación comunitaria de contratación pública); por otro lado, la desvinculación del derecho de urbanizar de la condición de propietario (que prevé el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.

##### **4.2.- La nueva Ley prevé respecto al sistema de compensación plazos más restrictivos que los establecidos en la normativa anterior, cuyo incumplimiento conlleva su sustitución por el sistema de agente urbanizador.**

Una de las concretas manifestaciones del cambio de filosofía de la nueva Ley se refleja en la previsión respecto al sistema de compensación de diversos plazos cuyo incumplimiento conlleva su sustitución por el sistema de agente urbanizador.

###### **a) Incumplimiento del plazo previsto para presentar programa de compensación.**

Con carácter previo a la constitución de la Junta de Compensación los propietarios que representen más de la mitad de la superficie de la Unidad de Ejecución deben presentar al Ayuntamiento un programa de compensación cuyo contenido se expondrá a continuación (artículos 158.2 y 159.1.b Ley 3/2.009).

---

<sup>3</sup> El agente urbanizador gestiona la ejecución del planeamiento y obtiene su retribución de los propietarios afectados por la actuación (ex art. 166 Ley 3/2.009), si bien la Ley no concreta el modo de retribución -aunque en la práctica de aquellas Comunidades Autónomas en las que ya se ha implantado se realiza a través de terrenos edificables-.

Pues bien, el plazo para presentar dicho programa es de un año desde la aprobación definitiva del Plan que estableció la ordenación pormenorizada y fijó el sistema de compensación. En este caso, en aplicación de la Disposición Transitoria Undécima de la Ley el plazo para presentar el programa se computará desde la entrada en vigor de ésta (apartado 2.c).

El incumplimiento de este plazo conlleva la sustitución del sistema de compensación por el sistema de agente urbanizador (art. 167.1.b).

b) Incumplimiento del plazo para presentar Proyecto de Reparcelación.

Una vez que el Ayuntamiento acuerde la aprobación definitiva del programa de compensación<sup>4</sup> y se proceda a su publicación<sup>5</sup> la Junta de Compensación tiene la obligación de presentar el Proyecto de Reparcelación<sup>6</sup> –salvo que se hubiera presentado junto con el programa de compensación- en el plazo de un año (art. 161 Ley 3/2.009).

Pues bien, transcurrido este plazo sin que se presente dicho Proyecto el sistema de compensación también se sustituirá por el sistema de urbanizador, por ministerio de la Ley y, a partir de este momento, *“podrán presentarse alternativas de programa de urbanización que el municipio deberá tramitar”*.

---

<sup>4</sup> El artículo 161 de la Ley 3/2.009 determina que *“el procedimiento de aprobación de los programas de compensación será el establecido para los proyectos de urbanización en el artículo 144”*. Pues bien, de conformidad con este artículo la tramitación será la siguiente:

- . La aprobación inicial corresponderá al Alcalde, entendiéndose producida dicha aprobación en caso de silencio municipal por el transcurso de un mes desde la presentación del programa de compensación.
- . El acuerdo de aprobación inicial acordará el inicio de un plazo de información pública y audiencia de los interesados de veinte días. En caso de inactividad municipal, el promotor de la actuación podrá promover este trámite conforme a lo establecido en la disposición adicional cuarta.
- . La aprobación definitiva corresponderá al Alcalde.

<sup>5</sup> La publicación del acuerdo de aprobación definitiva del programa de compensación conlleva los tres siguientes efectos (art. 161 Ley 3/2.009):

- a) La asunción por la Junta de Compensación del derecho a ejecutar el planeamiento.
- b) La obligación de formular y someter a aprobación definitiva el Proyecto de Reparcelación -en el supuesto de que no se hubiera presentado junto con el programa de compensación- en el plazo de un año.
- c) La declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

<sup>6</sup> La regulación de los Proyectos de Reparcelación se contiene en los artículos 147 a 155 de la Ley 3/2.009. A través de estos documentos se lleva a cabo *“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”* (art. 147.1); y tienen por objeto *“distribuir justamente los beneficios y las cargas de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y localizar sobre parcelas determinadas y en esas mismas zonas el aprovechamiento que corresponda al municipio, en su caso”*.

c) Conclusión: incidencia de la nueva regulación en la gestión del Área A.1.

A pesar de la potenciación del sistema de agente urbanización a través de la nueva normativa –como consecuencia de la previsión de diversos plazos cuyo incumplimiento conlleva la sustitución del sistema de compensación por el de urbanizador-, no se prevé que conlleve efectos prácticos respecto a la gestión del Área que ahora se analiza. Y ello por cuanto nos encontramos ante terrenos que en su práctica totalidad se encuentran edificados, lo que conlleva la inviabilidad económica de la actuación para un tercero (agente urbanizador) que pretenda llevar a cabo la urbanización, al no existir un beneficio real inherente a la misma ni poder materializarse su retribución a través de terrenos susceptibles de edificación.

#### **4.3.- Contenido y documentación del programa de compensación.**

El cambio de filosofía de la Ley 3/2.009 también se observa en una pretendida simplificación de la tramitación de la gestión a través del sistema de compensación, al exigir desde el primer momento la elaboración de un programa de compensación cuyo contenido integra diversos documentos que con anterioridad debían presentarse de una manera eslabonada en el tiempo. No obstante, junto con esta concentración de trámites también se observa un incremento de los documentos que deben presentar los particulares, que presumiblemente no permitirá dotar a la gestión de la agilidad que se pretende alcanzar.

a) Contenido: plazos del programa de compensación.

En programa debe prever que el inicio de su ejecución material se llevará a cabo en el primer año posterior a su aprobación, y que la finalización de la urbanización se realizará en el plazo de cinco años desde su inicio –si bien por causas excepcionales y previo informe favorable de la Dirección General de Urbanismo del Gobierno de Aragón podrán aprobarse programas con plazos más amplios o prórrogas de éstos-, ex artículo 159.1.c) de la Ley 3/2.009.

- Efectos del incumplimiento de los plazos del programa de compensación:

De conformidad con el artículo 159.c. *in fine* de la Ley 3/2.009 el transcurso del plazo de ejecución del programa determinará su caducidad. Se trata de un supuesto de caducidad-sanción que la Ley prevé cuando se incumplan las condiciones del programa de compensación y que exigiría un acuerdo expreso del Ayuntamiento que conllevará que el programa de compensación quede sin efecto.

No obstante, de la regulación de la Ley parece deducirse que dicho acuerdo no conllevaría los efectos de la sustitución del sistema de compensación por el sistema de urbanizador. Por ello, los propietarios podrían presentar otro programa de compensación para su aprobación, siempre que no se incurriera en alguno de los supuestos de sustitución del sistema de compensación a que se ha hecho referencia en el informe.

b) Documentación del programa de compensación.

De conformidad con el artículo 160 de la Ley 3/2.009 los programas de compensación incluirán los siguientes documentos:

- La acreditación de la titularidad e identificación gráfica y registral de los terrenos de los propietarios que lo promuevan.
- Proyecto de estatutos y bases de actuación de la junta<sup>7</sup>.
- Un **anteproyecto de urbanización** que la legislación anterior no exigía y cuyo contenido, más bien extenso y complejo,<sup>8</sup> pretende ser un avance del posterior Proyecto de Urbanización. La inclusión de este anteproyecto en el programa de compensación denota el objetivo del legislador por agilizar la gestión.
- La **garantía** de la correcta ejecución de las obras de urbanización por importe mínimo **no inferior al diez por ciento** de las cargas de urbanización, si bien en el acuerdo de aprobación de la iniciativa podrán exigirse garantías por importe superior hasta alcanzar, incluso, la totalidad de los costes de urbanización. La inclusión de esta determinación también merece ser destacada, ya que la legislación anterior no preveía la obligación de prestar garantía en aquellos supuestos de ejecución sistemática del suelo urbano.
- La acreditación de la inserción de anuncio sobre ejercicio de la iniciativa en la sección provincial que corresponda del Boletín Oficial de Aragón.

Finalmente, cabe señalar que el artículo 159.2 de la Ley 3/2.009 permite que junto al programa de compensación se presente el Proyecto de Reparcelación de los terrenos incluidos en la Unidad de Ejecución, para su aprobación conjunta con aquel programa –eso sí, siempre que esté suscrito por la totalidad de los propietarios incluidos en la Unidad de Ejecución-.

---

<sup>7</sup> Las bases de actuación tienen por objeto regular la correcta ejecución del sistema y de las obras de urbanización, así como el modo de actuar para la incorporación de los miembros a la Junta de Compensación, y los Estatutos regulan el régimen jurídico de actuación de ésta.

<sup>8</sup> De conformidad con el artículo 160.1.c) de la Ley 3/2.009, el Anteproyecto de urbanización comprenderá “*al menos, de la definición y esquema de las obras de urbanización, describiendo, como mínimo, los elementos significativos y relevantes que permitan determinar su coste total; la memoria de calidades, relativa, al menos, a las principales obras y elementos de urbanización a ejecutar; la definición de los recursos disponibles para los abastecimientos básicos, modo de obtención y financiación; las características básicas de la red de evacuación de aguas que se prevé diseñar, indicando su carácter separativo o no; su capacidad de drenaje, dimensionándola con el potencial aproximado de efluentes a soportar, tanto pluviales como residuales, ya tengan su origen en el ámbito del programa o bien en posibles aportes exteriores; punto o puntos de vertido y calidad de éste, en relación con su depuración e impacto ambiental; y la capacidad portante de la red viaria y las directrices para la implantación de los demás servicios de urbanización*”.

#### **4.4.- Aspectos de menor alcance.**

- Formalización de un contrato entre la Junta de Compensación y el Ayuntamiento.

La vinculación mediante contrato administrativo entre la Junta y la Administración actuante una vez constituida la Junta de Compensación también constituye una novedad de la nueva Ley 3/2.009. En efecto, el apartado tercero del artículo 161 establece la obligación de la Junta de Compensación de “*suscribir los compromisos, asumir las obligaciones y prestar las garantías correspondientes mediante la formalización del correspondiente contrato para la ejecución del programa de compensación*” – en la forma establecida en la legislación de contratación pública -.

- Causas de resolución del contrato para la ejecución del programa de compensación.

El contrato suscrito entre la Junta de Compensación y el Ayuntamiento para la ejecución del programa de compensación puede ser objeto de resolución por parte del Ayuntamiento en los dos supuestos que se exponen a continuación (art. 165.3 Ley 3/2.009)<sup>9</sup> cuya concurrencia conllevará la sustitución del sistema por el de urbanizador (art. 167):

a) Cuando no se presente Proyecto de Reparcelación en el plazo de un año desde la aprobación definitiva del programa de compensación (art. 167.1.c Ley 3/2.009).

b) Cuando, en cualquier momento de la gestión, los propietarios o la Junta incumplan sus obligaciones hasta el punto de que el Municipio considere que resulta inviable la gestión. En todo caso, el Municipio declarará la inviabilidad de la gestión cuando la obra de urbanización no haya sido iniciada en el plazo previsto en el Plan y en el programa de urbanización (art. 167.1.d).

Asimismo, cabe hacer referencia al inciso final del artículo 165.3 de la Ley 3/2.009, en el que se establece que “*cuando la resolución tenga lugar por incumplimiento de plazos, una vez declarado éste, la Administración actuante podrá sustituir la forma de gestión inmediatamente, sin perjuicio de la posterior resolución del programa de compensación*”.

- Incorporación de propietarios que no participaron desde el inicio en la actuación.

De conformidad con el artículo 162 de la Ley 3/2.009 –y tal como estableciera la Ley 5/1.999- los propietarios dispondrán del plazo de un mes desde la

---

<sup>9</sup> Asimismo, el artículo 165.3 de la Ley 3/2.009 remite a los apartados primero y tercero del artículo 190<sup>9</sup> de la misma a efectos de la resolución del contrato, en los que se establecen las causas de resolución de los programas de urbanización del sistema de urbanizador. Por ello, la regulación de este precepto debe tener en consideración el régimen del sistema de compensación a efectos de su interpretación, tal como así se establece en el mismo al incluir el inciso final “*en cuanto resulten compatibles*”.

notificación del acuerdo de aprobación del programa de compensación para incorporarse a la Junta de Compensación.

Si no se incorporasen el precepto establece que “*se presumirá que optan por no participar en la actuación e instan la expropiación de sus fincas*”. La expropiación la llevará a cabo el Municipio a favor de la Junta, que tendrá la condición de beneficiaria.

## **5.- CONCLUSIONES.**

De conformidad con el cuerpo del presente informe cabe realizar las siguientes conclusiones:

a) En primer lugar, que la clasificación como **suelo urbano consolidado** de los terrenos del Área de referencia no respondía a las previsiones de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón dado que no poseen todos los servicios urbanísticos básicos, al encontrarse su urbanización pendiente de finalización.

b) En segundo lugar, respecto al **régimen del suelo urbano** se han puesto de manifiesto dos cambios significativos llevados a cabo por la Ley 3/2.009, que podrían tener incidencia en los terrenos de referencia en el supuesto de que, con el objeto de adecuar los contenidos del Plan General a aquélla, se procediera a su revisión -o incluso a una modificación puntual-, con anterioridad la ejecución del Área analizada:

- Por un lado, la disminución del margen de maniobra del planificador respecto al suelo urbano, dado que únicamente se pueden delimitar Unidades de Ejecución en suelo urbano no consolidado.

- Por otro lado, la modificación del régimen de cesiones de aprovechamiento respecto al suelo urbano no consolidado, que ahora pueden incrementarse hasta el 20% del mismo.

Por ello, una eventual Revisión o Modificación aislada del planeamiento urbanístico general conllevaría la clasificación de los terrenos incluidos en el Ámbito A.1 como suelo urbano no consolidado, con lo que sus propietarios tendrían la obligación de ceder un porcentaje del aprovechamiento urbanístico comprendido entre el 10% y 20%.

c) En relación con la **gestión** del planeamiento la nueva Ley ha optado por potenciar el sistema de urbanizador frente al sistema de compensación, lo que se manifiesta principalmente en dos cuestiones concretas:

- Por un lado, la previsión respecto al régimen de compensación de diversos plazos cuyo incumplimiento conlleva su sustitución por el sistema de urbanizador.

- Por otro lado, la pretendida voluntad de agilizar la gestión a través del sistema de compensación mediante la presentación de un programa de compensación que concentra diversos documentos que con la legislación anterior se aprobaban de una forma eslabonada en el tiempo, y que, como se ha expuesto en el informe, parece que en la práctica podría producir el efecto contrario como consecuencia de la excesiva burocratización que deriva de la exigencia de nuevos documentos.

No obstante, parece poco probable que la nueva regulación tenga consecuencias en relación con la gestión del planeamiento, dado que por sus propias características -suelo urbano edificado en su práctica totalidad- constituye una actuación inviable desde el punto de vista económico.

Lo constituye la opinión de los Letrados que suscriben que someten a cualquier otra mejor fundada en Derecho.

**Zaragoza, Octubre de 2009**

D. Ignacio Pemán Gavín  
Abogado. Doctor Derecho

D. Germán Jiménez Ruiz  
Abogado