

**CRÓNICA DEL CURSO «URBANISMO Y GESTIÓN EN  
PEQUEÑOS MUNICIPIOS. NOVEDADES, LEGISLACIÓN  
URBANÍSTICA EN ARAGÓN. LEY ESTATAL DE  
CONTRATOS EN EL SECTOR PÚBLICO». 14ª EDICIÓN  
(Universidad de Verano, Teruel,  
25-26 de septiembre y 2-3 de octubre de 2008)**

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO  
MARTA MARTÍNEZ PÉREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. JUEVES, 25 DE SEPTIEMBRE DE 2008.—  
III. VIERNES, 26 DE SEPTIEMBRE DE 2008.— IV. JUEVES, 2 DE OCTUBRE DE  
2008.— V. VIERNES, 3 DE OCTUBRE DE 2008.— VI. CONCLUSIÓN Y VALO-  
RACIÓN

## **I. INTRODUCCIÓN**

Durante los días 25, 26 de septiembre y 2, 3 de octubre de 2008, sirviendo de clausura a los cursos que organiza cada año la Universidad de Verano de Teruel, se impartió la 14ª edición del curso «*Urbanismo y Gestión en Pequeños Municipios. Novedades en la legislación urbanística de Aragón. Ley estatal de contratos del Sector Público*».

En el mismo, se dieron cita expertos juristas y técnicos, que ofrecieron su visión teórico-práctica para resolver los problemas a los que se enfrentan los pequeños municipios en materia urbanística, especialmente tras la aprobación de la Ley 1/2008, de medidas urgentes de adaptación del ordenamiento urbanístico de Aragón a la Ley de Suelo Estatal, y 30/2007, de Contratos del Sector Público.

## II. JUEVES, 25 DE SEPTIEMBRE DE 2008

Debido a los cambios organizativos de última hora, el primer día comenzó con una mesa redonda moderada por los organizadores del curso, don José Antonio VIRTO —Presidente de la Demarcación de Teruel del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón— y don José María SANZ ZARAGOZA —Arquitecto de la Demarcación de Teruel del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón—, la cual se centró en el debate acerca de diferentes cuestiones que afectan al día a día en la gestión urbanística de los pequeños municipios como son la complejidad de la tramitación administrativa, las normas urbanísticas y, sobre todo, la soledad del técnico municipal a la hora de afrontar su labor como funcionario.

Este punto de partida sirvió para que los asistentes comentaran distintas problemáticas que sobre esta materia surgen en las entidades locales de Aragón, concluyéndose con un decálogo de iniciativas. Entre las mismas se destacó la necesidad de que la legislación contemple la especial casuística de los municipios pequeños, así como una necesidad de formación de los técnicos, ya sean municipales, autonómicos o profesionales del urbanismo mediante instrucciones, circulares y guías que ayuden a resolver dudas y fijen pautas a seguir.

Asimismo, los participantes en la mesa redonda consideraron la necesidad de unificar las normas urbanísticas y ordenanzas de edificación, manteniendo lógicamente las singularidades y peculiaridades propias que puedan tener los municipios. Por ende, se señaló que los Planes Generales no deben ser una mera enciclopedia de la normativa de otras Administraciones, por lo que sería recomendable que se facilitasen por parte del departamento correspondiente de la DGA, todas las determinaciones de las distintas Administraciones a incluir obligatoriamente como normativa en los Planes Generales. Ello podría realizarse a través de la creación de un organismo, que asumiera las funciones de coordinación de todos los informes sectoriales a facilitar a los Ayuntamientos, agilizándose así los plazos en la tramitación del planeamiento local, apoyado a su vez por un potenciamiento de la labor de asesoría a los Ayuntamientos por parte de la Dirección General de Urbanismo.

En último lugar, en el debate expositivo se apostó por la idea de la realización de textos refundidos del planeamiento cuando se apruebe definitivamente una modificación, mediante la sustitución de hojas completas

de normas urbanísticas y planos de ordenación. Idea del todo necesaria, como se puede comprobar, ya que ante todo debe facilitarse una consulta rápida de las mismas.

Tras esta mesa redonda, en la sesión vespertina, se trató de analizar las novedades que ha aportado la nueva Ley 30/2007, *de Contratos del Sector Público (LCSP)* y su incidencia en los entes locales. Para ello, se contó con la presencia de don Jesús COLÁS TENAS —Oficial Mayor de la Diputación Provincial de Zaragoza— que, con la conferencia titulada «*Antecedentes, estructura de la Ley y principales novedades y características. Ámbitos subjetivo y objetivo. La contratación de las entidades locales*», expuso el impacto provocado por la nueva Ley de Contratos del Sector Público en nuestro ordenamiento jurídico, realizando un acertado esquema de la nueva configuración de la contratación en el sector público.

Comenzando la exposición, el ponente aclaró que entre los objetivos de la nueva Ley de Contratos, se encontraba la definitiva transposición de la Directiva 18/2004/CEE, intentando conseguir una evolución en la forma de contratación pública de nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, la Ley de Contratos presenta importantes deficiencias en la adaptación de dicha norma comunitaria.

En primer lugar, como señaló COLÁS TENAS, la Ley no plasma los artículos concretos que transpone, dejando claros solamente aquellos en los que el legislador ha optado por transcribirlos de forma literal. Por otra parte, la Ley presenta problemas de interpretación que pueden dar lugar a una aplicación incorrecta, debiéndose acudir directamente en estos casos a la Directiva. Además, se limita prácticamente a fijar aspectos procedimentales ya que se centra en la regulación del procedimiento y adjudicación, mientras que de los efectos y cumplimiento del contrato, apenas hace mención.

Con todo ello, la nueva Ley no ha sido acogida pacíficamente, siendo criticada tanto por la técnica legislativa utilizada, como por las importantes lagunas en su regulación. Sirva de ejemplo, el informe del Consejo de Estado 514, de 25 de mayo de 2006, o la alegación formulada por la CEOCE, por los errores de transposición.

A continuación, se expusieron las principales modificaciones introducidas por la Ley.

Entre las mismas, se destacó la desaparición del contrato de consultoría y asistencia, la modificación de las cuantías de los contratos meno-

res al aumentarse significativamente el precio de los contratos, la elevación de la cuantía en el proceso negociado, ciertas novedades en los criterios de adjudicación —la LCSP suprime la referencia a la subasta en favor de «la oferta económicamente más ventajosa»—, todo lo relativo a los contratos sujetos a regulación armonizada, los Acuerdo-Marco, los procedimientos electrónicos de contratación o el contrato de colaboración público-privada (CCP).

Adentrándose en los contratos sujetos a regulación armonizada, se aludió al hecho que desde la Unión Europea se ha pretendido que los contratos más relevantes por su elevado valor económico, gocen de especiales garantías para la concurrencia de cualquier empresa europea en condiciones de igualdad.

Otras novedades puestas de relieve fueron el recurso administrativo especial en contratación —recurso previsto para los contratos de umbral comunitario, con la finalidad de incorporar el recurso previsto en la Directiva 89/655/CEE, *sobre procedimientos de adjudicación*— o el diálogo competitivo recogido en los artículos 163 a 167, por el que se pretende que todo operador económico pueda solicitar su participación en el procedimiento, y en el que el poder adjudicador dirige un diálogo competitivo con los candidatos admitidos a fin de desarrollar una o varias soluciones que satisfagan sus necesidades.

A pesar de todos estos avances normativos, se concluyó que una de las aportaciones más significativas, es la relativa al ámbito subjetivo de la Ley. A este respecto, el ámbito de aplicación pretende extenderse a todos los sujetos del sector público, acabando con la subsistencia de regímenes excluidos o especiales aplicables a ciertos sujetos, contratos o figuras contractuales. De ahí, que la Ley enumere con detalle las entidades que constituyen ese sector.

### **III. VIERNES, 26 DE SEPTIEMBRE DE 2008**

La sesión matinal se inició con la segunda conferencia de don Jesús COLAS TENAS que, sustituyendo a la ponencia prevista de don José Miguel CARBONERO, dio a conocer las novedades introducidas por la LCSP respecto al contrato de obras y su especial incidencia en el ámbito urbanístico.

Como se puntualizó, el régimen jurídico de este contrato se encuentra disperso en la LCSP, recogiendo la definición del mismo en el artículo 6.1 de la LCSP, la cual se formula en los mismos términos que en la Directiva comunitaria. Sin embargo, fue criticado el hecho de que a pesar de las recomendaciones del Tribunal Europeo de Justicia, no se hubiera estudiado el encaje del contrato de obra ordinario frente a la obra de urbanización, aun habiendo importantes diferencias en la financiación de la misma.

Tras esta aclaración, el orador introdujo un interesante debate acerca de la consideración de la titularidad de las obras de urbanización. Así, planteó la disyuntiva de si las mismas deben considerarse una obra sometida a la regulación del Derecho privado o, si por el contrario, existe un deber de sometimiento de la misma a la normativa de contratación pública, por resultar obras cuya titularidad pertenece a la Administración. Como solución, se aludió al pronunciamiento del Tribunal Europeo, el cual en su Sentencia de 12 de julio de 2001 expresó lo siguiente, *«la adjudicación a un particular de un plan de urbanización que permite a su titular la realización directa de una obra pública, es un contrato de obra y ha de respetarse en cualquier caso la normativa comunitaria en materia administrativa»*.

Teniendo presente dicho hecho, COLÁS TENAS indicó que si las obras de urbanización son obras públicas, deberán someterse a las reglas y principios de la contratación pública. No obstante, este planteamiento ha puesto de relieve los problemas en torno a la figura del agente urbanizador. Cuestión, que ha sido resuelta en parte por la STSJ de la Comunidad Valenciana, de 1 de octubre de 2002 (RJCA 2003/350), en su Fundamento Jurídico quinto, *«El Urbanizador, cuando no lo sea la propia Administración, es una persona, pública o privada, que asume la realización de una función pública cual es la urbanización del suelo, la producción de infraestructuras públicas de urbanización. Por ello, debe considerarse tal figura partiendo de dicha fundamental premisa. Y así, en cuanto el Urbanizador gestiona indirectamente una función pública, en cuanto desarrolla una actividad que es de servicio público, participa de la condición de concesionario de un servicio público»*.

Otra de las peculiaridades que recoge la Ley y señalada en la ponencia, fue la posibilidad de la contratación conjunta del proyecto y la ejecución de obras. Para que pueda celebrarse este tipo de contrato mixto, se

advirtió que, conforme a la Ley, se deben reunir unos requisitos como son los motivos de orden técnico que obliguen a vincular al empresario con los estudios de las obras y, por otra, que se traten de obras cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares, requieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas.

Asimismo, se señaló que en todo caso, la licitación de este contrato requiere la redacción por la Administración del correspondiente anteproyecto o documento similar y sólo, cuando por causas justificadas fuera conveniente al interés público, podrá limitarse a redactar las bases técnicas a que el proyecto deba ajustarse.

Para concluir, el ponente expuso el esquema procedimental del contrato de obras y las aportaciones de la Ley en relación a la modificación del mismo. Así, se determinó que con la regulación no se considera modificación del contrato, las ampliaciones de su objeto que no pudieran integrarse en el proyecto inicial mediante una corrección del mismo, o que consistan en la realización de una prestación susceptible de utilización, aprovechamiento independiente o dirigida a satisfacer nuevas finalidades no contempladas en la documentación preparatoria del contrato, las cuales, deberán ser contratadas de forma separada.

Siguiendo con la relevancia de la LCSP en materia urbanística, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, el profesor José María GIMENO FELIU, pasó a analizar el contrato de permuta de bienes por obras de urbanización mediante la ponencia que llevaba por título «*Supuestos complejos de contratos administrativos. El contrato de permuta de bienes por obras de urbanización*».

Tras una introducción sobre la problemática de la aplicación de la LCSP al urbanismo, en concreto, los casos del agente urbanizador, la concesión de obra urbanizadora y sus vinculaciones con la figura del contrato administrativo especial, el ponente procedió a exponer el tema central de la ponencia, es decir, la configuración actual del contrato de permuta y los problemas que pueden derivarse de un uso inadecuado del mismo por las Administraciones Locales.

Como señaló, el contrato de permuta es un instrumento jurídico que ha adquirido gran importancia en el plano municipal, aún más, en el escenario actual donde se asocian las limitaciones presupuestarias y la necesidad de construcción de obra pública. Ello ha dado lugar a intensos deba-

tes, sobre todo, respecto a la permuta de obra futura, la cual plantea algunos problemas que fueron excelentemente analizados por el ponente.

En primer lugar, GIMENO FELIU indicó que lejos de la forma clásica de permuta en el urbanismo, en la cual se permuta un terreno por otro y en donde en principio hay una compensación de valores, han ido apareciendo diferentes formas no exentas de polémica.

Como explicó, ante estos casos hay que atender al régimen jurídico y a la finalidad que tiene. Por tanto, los negocios jurídicos son lo que son y no como se llamen. En el caso de la permuta, el fin debe ser cambiar una cosa por otra, por eso, en situaciones como la del estadio de fútbol de la Romareda, se originan dudas de si realmente estamos ante una verdadera permuta.

Desde una perspectiva crítica, el ponente planteó el debate contradictorio que se deriva de la utilización de la permuta camuflando un contrato de obra pública. Sobre este asunto, se indicó que, ante todo, se debe someter a las reglas de la contratación pública por la que se exige la licitación conforme a los principios de transparencia, concurrencia y no discriminación. De ahí, los problemas de la figura de la permuta por obra futura, en donde necesariamente se concluyó que deben cumplirse dichos requisitos.

Otras cuestiones aludidas respecto a este tipo de permuta fueron la incertidumbre sobre el precio del contrato, su retribución y las repercusiones sobre la pequeña y mediana empresa.

En cuanto a estos dos últimos puntos, se remarcó que el hecho de que estemos ciertamente ante un pago aplazado y, por tanto, una financiación que no se ajusta a las certificaciones de obras, hace que se perjudique la concurrencia de posibles licitadores, especialmente PYMES, que se ven limitadas por su solvencia económica. A ello, debe sumarse la problemática del sistema de retribución mediante pago con aprovechamientos urbanísticos futuros, que plantea dudas dada la inestabilidad del mercado del suelo en nuestros días.

A modo de resumen y teniendo en cuenta todas las cuestiones suscitadas, el orador aclaró que, si bien esta figura no es la más aconsejable, se puede utilizar siempre y cuando se respeten una serie de elementos ineludibles como que a la hora de emplear la permuta habrá que licitarla

como contrato de obra pública, deberá haber clasificación del contratista, fijarse el sistema de retribución, regular las posibles variaciones en el valor de los terrenos y, en todo caso, excluirse la posibilidad de realizar convenios, es decir, adjudicaciones directas.

Por último, GIMENO FELIU se refirió al contrato de colaboración público-privada (CCP) y su influencia en el urbanismo. Partiendo de que es un contrato complejo y el carácter subsidiario en su aplicación, apuntó los problemas que sus contornos poco nítidos pueden causar en cuanto a su distinción con los contratos de concesión de obras públicas y los contratos de gestión de servicio público. Asimismo, explicó las notas más relevantes respecto a su configuración, forma de celebración, procedimiento de adjudicación y duración, finalizando la ponencia con un turno de preguntas de los asistentes tanto en Teruel como, vía teleconferencia, en la demarcación de Zaragoza del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón.

#### **IV. JUEVES, 2 DE OCTUBRE DE 2008**

El tercer día del curso comenzó con la ponencia del profesor Ángel MENÉNDEZ REXACH —Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid—, «*Contratación y Urbanismo. Régimen de las obras públicas. Obras ordinarias y obras de urbanización. Régimen de contratación de las obras de urbanización en los distintos sistemas de gestión urbanística*».

El ponente inició su conferencia haciendo mención a la transparencia administrativa y sus repercusiones en el ámbito de la contratación y el urbanismo, destacando asimismo la gran relevancia que está asumiendo la figura del convenio urbanístico.

A continuación, hizo alusión a la evolución histórica de la regulación de las obras públicas en España, deteniéndose especialmente en el sistema de adjudicación de las mismas. A este respecto, reseñó la transición entre el sistema de subasta, en el que cualquiera podía concurrir y en el que el mejor postor era el más barato, al mecanismo de adjudicación existente en nuestros días, como es el concurso, en el que se busca la mejor oferta en términos generales, atendiendo también a su valor económico más ventajoso.

En relación con este hecho, el orador hizo también referencia al sistema de adjudicación de las obras de urbanización en el ámbito urba-



nístico, el cual ha sido completamente diferente, al ejercer los propietarios un protagonismo exclusivo en la ejecución de las mismas a través del sistema de compensación.

Esta divergencia llevó al profesor MENÉNDEZ REXACH a preguntarse el por qué de este derecho preferente de los propietarios, si las obras de urbanización son obras públicas.

No obstante, y a pesar de que hasta hace poco los propietarios eran el eje central en el sistema de gestión del planeamiento, en la actualidad, véase en Valencia o en Castilla-La Mancha, la aparición del agente urbanizador ha desvirtuado dicho protagonismo.

Por lo que respecta a esta circunstancia, se aludió a la problemática acerca de la elusión en la aplicación de la regulación de contratos, que ha llevado sucesivas denuncias ante la Comisión Europea debido al sistema de adjudicación de obras en virtud de convenios.

Teniendo presente que, según lo inferido por la Comisión, nos encontramos ante contratos administrativos, MENÉNDEZ REXACH apuntó que éstos deben considerarse como contratos especiales y no típicos, aplicándose la regulación específica y, es decir, la urbanística.

Otros problemas señalados fueron los relativos a la gestión patrimonial, la enajenación, la cesión de uso, la adquisición de bienes inmuebles por las entidades públicas, o la actuación de las Administraciones Públicas, especialmente locales y autonómicas, mediante sociedades mercantiles creadas al efecto, por ejemplo, sociedades de vivienda o urbanizadoras.

Otra cuestión que se planteó, es si estas sociedades necesitan la adjudicación de un contrato para llevar a cabo su actuación. A pesar de que hay diferentes respuestas al respecto, el ponente se decantó en considerar que esta actuación se trata de una modalidad de gestión directa por parte del Ayuntamiento o de la Administración Autonómica, siempre que el cien por cien del capital de la sociedad pertenezca a dicha Administración, no necesitándose formalizar ningún negocio jurídico y bastando simplemente una encomienda.

En la segunda parte de su conferencia, se retomó la consideración de las obras de urbanización como obras públicas y la aplicación de la legislación de contratos a este tipo de obras, profundizándose asimismo en la explicación del agente urbanizador.

Sin duda, uno de los temas tratados más importantes fue el de la aplicación de la legislación de contratos a los convenios urbanísticos. A este respecto se indicó que la técnica de los convenios ha proliferado de tal manera en los últimos años, que no ha pasado desapercibida por la legislación. Un ejemplo expuesto fue el del artículo 4 de la LCSP, en el que dentro de la lista de actos y negocios excluidos del ámbito de aplicación de la Ley, figuran tanto los convenios de colaboración entre entidades públicas, como los suscritos entre Entidades públicas y particulares.

Como se recalcó, a primera vista los convenios urbanísticos estarían excluidos de la LCSP, si bien, se debe atender a la salvedad expuesta en la Ley, por la cual la exclusión se da cuando no se encaje en alguna de las figuras contractuales reguladas en la misma, es decir, están excluidos siempre que su objeto no sea el de alguno de los contratos regulados por la LCSP, por lo que aunque se denomine convenio, habrá que tratarlo como el contrato correspondiente según el contenido de lo pactado.

Otra cuestión suscitada fue la regulación del agente urbanizador en la legislación autonómica. Partiendo del dictamen motivado de la Comisión Europea de 2005, en el que se sostiene que los Programas de Actuación Integrada valencianos (PAIs) son contratos públicos de obras y/o servicios, que deben adjudicarse de conformidad con lo dispuesto en las Directivas comunitarias de contratos, el ponente procedió al análisis de la distinción entre la figura del urbanizador y del empresario constructor que regula la nueva regulación valenciana y, en concreto, las problemáticas entre el procedimiento de adjudicación del PAI a un agente urbanizador y el de la ejecución material de las obras de urbanización a un empresario constructor.

A modo de reflexión sobre el agente urbanizador, se destacó el hecho de la importancia de dicha figura y su permanencia aun a pesar de los cambios políticos que podían haberla suprimido. Como causa, el orador señaló la comodidad y ventajas que supone para las Administraciones, en concreto para los Ayuntamientos, la elusión de problemas como expropiaciones o juntas de compensación.

Acudiendo a la regulación aragonesa, otro tema apuntado fue el sistema de obra urbanizadora, destacándose la selección del urbanizador mediante concurso, pero valorando negativamente la circunstancia de la posición jurídica de ese urbanizador, la cual no es firme sino precaria al

tener derecho a subrogarse en la posición del mismo, el promotor de la actuación.

Para concluir, MENÉNDEZ REXACH aludió a la polémica sobre si cuando la junta de compensación adjudica las obras de urbanización a una empresa, tiene que respetar o no la legislación de contratos públicos. Esta pregunta, como aclaró, depende de la consideración de la naturaleza jurídica que tienen las juntas de compensación. A pesar de ello, indicó que la junta de compensación asume la condición de urbanizador directamente sin necesidad de concurso, cuando haya un precepto legal que le atribuya ese derecho.

Ya por la tarde, se celebró la ponencia «*La gestión municipal en el urbanismo. Novedades del Texto Refundido de la Ley de suelo aprobado por RDL 2/2008 y de la Ley urbanística de Aragón introducidas por la Ley 1/2008, de medidas urgentes*», en la que participaron don Miguel Ángel MARCUELLO SERÓN —Letrado de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza—, doña Eurne HERCE URZAIZ —Letrada de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza— y doña Marina URETA RUIZ DE CLAVIJO —Arquitecta de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza—, en la que se debatió sobre la proyección práctica de la normativa en la gestión municipal.

Tomando como referencia al Ayuntamiento de Zaragoza y centrándose en la gestión urbanística, se procedió a explicar diferentes actuaciones en las que se han utilizado sistemas de gestión diferentes al de compensación como son los del entorno de la estación de Intermodal, Valdespartera o de las denominadas «zonas K», que proceden de parcelaciones ilegales. Asimismo, se valoró la circunstancia de la no utilización del sistema de obra urbanizadora en el Ayuntamiento de Zaragoza, debido a la tipología de propiedad existente en la ciudad, en la que la mayor parte de los propietarios de los terrenos son entidades mercantiles, que se dedican a la promoción inmobiliaria o la construcción y que quieren asumir el protagonismo en el desarrollo de sus suelos.

Otros puntos tratados fueron los referentes a las reservas de edificabilidad para vivienda protegida, las cesiones de aprovechamiento recibidas en suelo urbanizable, o las sustituciones económicas de la obligación de cesión utilizadas en suelos productivos, en las áreas residenciales en las que no había vivienda protegida o en áreas en las que el porcentaje

de cesión que le correspondía al Ayuntamiento no era suficiente para adjudicar una parcela independiente.

En cuanto a las novedades legislativas introducidas por el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por RDL 2/2008, se mencionaron el estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados, la participación y los derechos de los ciudadanos, la información pública, y la posibilidad de indemnización en el caso de incumplimiento de resolución ante instrumentos de gestión presentados. A su vez, se destacó la gran relevancia y novedad del artículo 3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo que, desde la perspectiva de los principios generales, regula los condicionantes sobre el ejercicio de las potestades de ordenación territorial y urbanística. Conectado con este artículo, se planteó la duda de si de la lectura del mismo debe extrapolarse una prohibición de los convenios, hecho que se negó al interpretarse que el artículo 3 prohíbe sólo la transacción, aunque haya posturas restrictivas que asemejen ambos conceptos.

Como conclusión a la ponencia, se apuntó el hecho de que, con la nueva regulación, el protagonismo de los propietarios en el marco del sistema de compensación se ve afectado, dando preferencia, a la hora de urbanizar el suelo, a la iniciativa privada en el ejercicio de la libre empresa y por un procedimiento en el que debe haber publicidad. Ello es debido a la desvinculación del derecho de propiedad del derecho de urbanizar, ya que se concibe la actividad urbanizadora como un servicio público cuya gestión puede reservarse a la Administración o encomendar a privados, lo que supone, según los ponentes, un auténtico cambio en la gestión urbanística no exenta de polémicas.

## **V. VIERNES, 3 DE OCTUBRE DE 2008**

Para tratar las novedades e incidencias aportadas por el Decreto-ley 2/2007, de 4 diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo, se contó con la participación de don Julio TEJEDOR BIELSA —Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza— que con su exposición, dio a conocer las notas más relevantes del mismo, así como la de la normativa urbanística estatal.

En primer lugar, el ponente evaluó el contexto de la creación del Decreto-ley, y es que los cambios legislativos introducidos por la legisla-

ción estatal y la necesidad de impulsar medidas que agilizaran las políticas públicas de vivienda y suelo para facilitar el acceso a la vivienda, hacían necesaria la aparición de este Decreto-ley [en adelante DLALS], que sentara las bases de una nueva Ley de Urbanismo en Aragón.

Centrando la ponencia en el DLALS, TEJEDOR BIELSA expuso de forma esquemática las medidas más importantes adoptadas mediante dicha norma. Medidas, que vino a agrupar en distintos bloques temáticos como fueron el nuevo régimen de evaluación y sostenibilidad ambiental del planeamiento urbanístico, la clasificación del suelo, la función social de la propiedad, la introducción de garantías de competencia efectiva en la función pública de urbanización, las novedades sobre el régimen de cesiones y patrimonios públicos de suelo, y las importantes iniciativas referidas a la vivienda protegida con el objeto de impulsar, agilizar y dotar de eficacia a las políticas activas de vivienda y suelo.

Indiscutiblemente, una de las innovaciones sustanciales introducidas por el DLALS, que deriva directamente de la nueva norma estatal y que incide de manera muy directa sobre la práctica urbanística, es la clasificación de suelo.

Dentro de este apartado, el ponente destacó el papel que asume el suelo urbanizable no delimitado, el cual se ve obligado a contar con una ordenación coherente con el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio. A este respecto, se incidió en la importancia de este modelo, que pretende ponderar el desarrollo y sostenibilidad ambiental y económica, primando la ciudad compacta y evitando consumos innecesarios. Puede decirse que, a través de esta vinculación, se trata de frenar los anticipos especulativos que generaban los planes urbanísticos con dicha clasificación.

La segunda de las novedades más importantes del DLALS, es la adaptación de la regulación aragonesa al régimen de reservas para vivienda protegida establecido por la LS 2007.

Conforme a la nueva normativa, TEJEDOR BIELSA apuntó que no existe posibilidad de exención de ámbito alguno de uso dominante residencial, con la excepción de los de renovación o reforma interior en el suelo urbano no consolidado, pero sí de traslado de la reserva de vivienda protegida de un ámbito a otro dentro del municipio, siempre que se cumpla la totalidad de todos ellos. También referido a este punto, se destacó el hecho

que el DLALS contemple la posibilidad de expropiar los suelos destinados a reserva si no se desarrollan en plazo. Con ello se trata de evitar la tendencia a apurar los márgenes de repercusión del suelo de la vivienda por parte de los operadores que, en el caso de la vivienda protegida, provoca tensiones sobre los módulos vigentes.

Otros aspectos señalados fueron las medidas de carácter económico tendentes a reactivar el sector de la construcción mediante un nuevo impulso a las políticas de vivienda protegida. Dentro de estas medidas se aludió a la posibilidad de que el Plan General ordene directamente, sin necesidad de remisión a un Plan Parcial, sectores de suelo urbanizable delimitado concertado. Otras iniciativas mencionadas fueron la coordinación adecuada entre el planeamiento urbanístico y los Planes de vivienda, la limitación de la repercusión de los costes de adquisición de suelo y urbanización sobre las viviendas protegidas, o la regulación de un régimen específico de gestión de las viviendas de promoción pública o social en régimen de alquiler, de los alojamientos para temporeros y de las viviendas de promoción privada en régimen de alquiler para trabajadores propios.

Para finalizar, el ponente valoró positivamente que el DLALS incorpore un exhaustivo régimen transitorio, el cual sirve de base a la norma para imponer su aplicación más rápida en todos aquellos supuestos en que resulta posible, garantizando así la efectividad de las normas que se formulan. Régimen transitorio que tiene especial relevancia respecto al sistema de reservas para vivienda protegida recogido en la disposición transitoria novena.

Por último y clausurando el curso, se celebró una mesa redonda donde de nuevo se retomaron las novedades normativas y en la que los asistentes pudieron intervenir y consultar diferentes dudas acerca de su aplicación práctica. Tras esta mesa redonda se procedió a la entrega de diplomas, dando así por finalizada la 14<sup>ª</sup> edición del Curso de urbanismo y gestión en pequeños municipios, de la Universidad de Verano de Teruel.

## **VI. CONCLUSIÓN Y VALORACIÓN**

En los últimos meses, la regulación urbanística de nuestra comunidad se ha visto sometida a profundos cambios con la entrada en vigor de la Ley 1/2008, *de medidas urgentes de adaptación del ordenamiento urba-*

*nístico de Aragón a la Ley de Suelo Estatal y de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.* Las complejas modificaciones introducidas, han incrementado las dificultades con las que se encuentran los técnicos municipales a la hora de realizar su labor profesional.

El presente curso, organizado con el objetivo de llenar el vacío existente a nivel nacional sobre cursos de urbanismo dirigidos a pequeños municipios, ha servido para dar a conocer las cuestiones más novedosas y problemáticas en cuanto a la aplicación de dichas normativas. Para ello, se contó con la participación de prestigiosos expertos, tanto del ámbito urbanístico como en el de la contratación que, a través de las ponencias, acercaron la aplicación práctica de las mismas.

Sin duda, el tema principal de debate en la mayoría de las exposiciones fue la figura del agente urbanizador que, si bien se había focalizado en la Comunidad Valenciana y en Castilla-La Mancha, ahora, con los cambios normativos introducidos, extiende su ámbito de aplicación al resto de las Comunidades Autónomas. Ello ha supuesto no pocos interrogantes sobre su vinculación con la Ley de Contratos y la paulatina desaparición del sistema de compensación, dudas que, como se ha comprobado, fueron resueltas por los ponentes.

No puede terminar esta crónica sin lanzar al aire la conveniencia o no de la relegación de los propietarios del suelo a la hora de urbanizar, todo ello a favor de la iniciativa privada en el ejercicio de la libre empresa. Decisión, en gran parte motivada, por la presión ejercida desde la Unión Europea, la cual va a tender a hacer desaparecer paulatinamente una figura y práctica importantísima en el urbanismo español.