

Vista la petición de informe jurídico realizada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda que tuvo entrada el día 28 de diciembre de 2017 con número de registro 2360, en relación con el “Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras”, la Dirección General de Servicios Jurídicos informa lo siguiente.

### **I. Competencia de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emisión de informe jurídico preceptivo**

Compete preceptivamente a esta Dirección General la emisión del presente informe, a tenor de lo dispuesto en el artículo 50.1 b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Por su parte, el Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Asesoría Jurídica (en la actualidad, Dirección General de Servicios Jurídicos) de la Diputación General de Aragón atribuye a este Centro directivo, con carácter general, la “función de asesoramiento en Derecho de la Diputación General, de la Administración Pública y de los Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón”, prestándose “a través de informes o dictámenes” (artículo 3.2.). Específicamente, se prevé dicha atribución con relación a los “Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones de carácter general que hayan de someterse a la aprobación de la Diputación General” (actualmente, Gobierno de Aragón) (artículo 3.3.a) de dicho Decreto.

En cuanto informe de carácter preceptivo pero no vinculante, el órgano solicitante podrá atenerse a las consideraciones que se hagan en el mismo o bien atenderlas de manera parcial o apartarse de tales consideraciones, en el ejercicio de sus propias competencias.

### **II. Aspectos procedimentales**

El proyecto de Decreto se ha tramitado, hasta esta fecha, de acuerdo con el procedimiento de elaboración de reglamentos recogido en la Sección Segunda del Capítulo III del Título VIII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y el Gobierno de Aragón (en adelante, LPGA). Así se desprende de los documentos que integran el expediente

administrativo según la copia diligenciada remitida a la Dirección General de Servicios Jurídicos.

En efecto, en virtud del artículo 47 LPGA, por Orden de 19 de septiembre de 2016 del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, se acordó el **inicio** del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, se encomendó a la Dirección General de Urbanismo su tramitación, disponiendo que, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 50 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo del Presidente y del Gobierno de Aragón, se sometiera al trámite de audiencia por plazo de un mes, ampliándose con el de información pública, y recabándose cuantos informes resulten preceptivos y aquellos otros cuya evacuación se considerara conveniente. También se acordó que el procedimiento se tramitara con sujeción a los principios generales de aplicación de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (documento nº 1).

Obra en el expediente administrativo el Informe–propuesta del Servicio de Información Urbanística y Nuevos Desarrollos de la Dirección General de Urbanismo (documento nº 2), la Memoria Justificativa (documento nº 3) y el Proyecto de Decreto y de Reglamento incorporado como Anexo (documento nº 4).

Conviene resaltar que la **Memoria**, suscrita el 19 de septiembre de 2016 por el Director General de Urbanismo, justifica, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48.3 LPGA la necesidad de promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el análisis del posible impacto social de las medidas adoptadas. Así mismo se estima que la aplicación de la norma no genera coste alguno para la Comunidad Autónoma de Aragón.

El proyecto se somete a **información pública** por el plazo de un mes, constando la Resolución de 23 de septiembre de 2016 del Director General de Urbanismo y el Anuncio publicado en el BOA núm.195, de 7 de octubre de 2016 (documento nº5).

En el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón se publicó la Orden de inicio, la Memoria Justificativa, el Proyecto de Decreto y la Resolución del Director General de 23 de septiembre de 2016. También se publicaron en la página web del Gobierno de Aragón, Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y vivienda, Dirección General de Urbanismo. Información pública.

También consta la **audiencia** departamentos del Gobierno de Aragón y a los Consejos Provinciales de Urbanismo, mediante comunicaciones fechadas el 6 de octubre de 2016. Y, en esa misma fecha también se concede un plazo de audiencia de un mes a las siguientes

Administraciones, Consejos, Organizaciones y Asociaciones cuyos fines guardan directa relación con el objeto de la norma proyectada: Consejo Local de Aragón; Consejo Económico y Social de Aragón; Federación Aragonesa de Municipios y Provincias; Confederación de Empresarios de Aragón; Colegio de Abogados de Zaragoza; Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón; Colegio Notarial de Aragón; Decanato de Aragón del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España; Departamentos de Urbanismo de los Ayuntamientos de Huesca y Teruel, así como Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza; y Diputaciones Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza.

En dichos trámites se presentaron **alegaciones y sugerencias** (documento nº 6 y 7) por la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario; Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST); Consejo Económico y Social de Aragón (CESA); Consejo Provincial de Urbanismo de Zaragoza y por la Confederación de Empresarios de Aragón (CEOE Aragón).

Dichas alegaciones fueron objeto de informe motivado de la Dirección General de Urbanismo de 26 de enero de 2017 (documento nº 8), y habiéndose estimado algunas de dichas alegaciones, se elaboró la Memoria Justificativa II (documento nº 9), y se redactó la segunda versión del Proyecto (adaptado al resultado de la audiencia) (vid. documento nº 10), remitiéndose a la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

Posteriormente se elaboró el **preceptivo Informe de la Secretaría General Técnica** de acuerdo con el artículo 50.1.a) LPGA, con relación a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas (documento nº 11). Según dicho informe, “se han cumplido, hasta la fecha, los trámites legalmente previstos en los artículos 47 y siguientes de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón”. No obstante, se advierte de la necesidad de publicar las alegaciones y aportaciones en el Portal de Transparencia de Aragón, de acuerdo con el artículo 15.2 de la ley 8/2015.

Tras el Informe de la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Urbanismo redactó la **Memoria Justificativa III y la versión del Proyecto** adaptado a los cambios propuestos (documentos nº 13 y 14) y remitió el expediente a la Dirección General de Servicios Jurídicos para la emisión del preceptivo informe.

A la vista de dichos trámites, se observa la ausencia en el expediente tramitado de un **Informe de impacto por razón de género**. La legislación aragonesa no recoge dicho informe, ya que el artículo 39.3 LPGA únicamente lo exige para los proyectos de ley. Ello no obstante, a la

vista de los recientes pronunciamientos judiciales que han declarado la nulidad de planes generales de ordenación urbana –en su consideración de disposiciones de carácter general- por ausencia de informe de impacto sobre género, “ad cautelam” se recomienda su incorporación. (Así, la sentencia de 19 de abril de 2017, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, declaró la nulidad del Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte, aprobado definitivamente por Acuerdo de 20 de octubre de 2015, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. En este caso, si bien la normativa propia de la Comunidad de Madrid no había previsto el informe de impacto de género en la elaboración de un Plan General de Ordenación, el órgano judicial aplicó supletoriamente la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

### III. Necesidad de someter el proyecto a dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

Debe someterse preceptivamente al dictamen no vinculante del Consejo Consultivo, de forma previa a su aprobación por el Gobierno de Aragón. En efecto, los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deberán ser sometidos preceptivamente a dictamen del Consejo consultivo y a los informes de los demás órganos de consulta y asesoramiento, en los casos previstos en la legislación que los regula. Concretamente, la Ley del Consejo Consultivo de Aragón, en su artículo 15 recoge, entre los supuestos de consulta preceptiva, el caso de los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones, quedando sujetos a consulta potestativa los reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno. Por lo que respecta al alcance de los “reglamentos ejecutivos”, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, consideró que son aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento (f. j. 7 de la S.T.C.). En esta línea se ha venido pronunciando el Tribunal Supremo, así como los diferentes órganos consultivos del Estado y de las Comunidades autónomas, al considerar el carácter preceptivo o potestativo del dictamen.

En el presente caso la norma proyectada participa de las características propias de los reglamentos ejecutivos, en la medida que se dispone la regulación de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, en desarrollo de las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón, en materia de urbanismo, y en ejecución del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón aprobado, por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón.

#### IV. Contenido del proyecto de Decreto de aprobación

El proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, además del texto introductorio, consta de un único artículo, por el que se aprueba el Reglamento de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Aragón, cuatro disposiciones adicionales, (relativas a los Modelos de bases y estatutos, Medios, Adaptación del Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Aragón, y Adaptación de estatutos y bases de actuación), una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales (bajo las rúbricas “desarrollo normativo y modificación de anexos“, “desplazamiento del derecho estatal supletorio“, y “entrada en vigor“, respectivamente).

Según la **disposición adicional cuarta** -“Adaptación de estatutos y bases de actuación. Mantenimiento de estatutos y bases”- “Los estatutos y bases de actuación inscritos en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento mantendrán su validez en todas aquellas determinaciones que no sean contrarias a los establecido con carácter preceptivo por este Reglamento, en cuyo caso dejarán de ser directamente de aplicación”.

En esta disposición se sugiere la sustitución del inciso “este Reglamento” por el de “Reglamento que se aprueba con el presente Decreto”, tal y como consta en la disposición transitoria primera.

El Decreto recoge bajo la rúbrica “Procedimientos en tramitación”, una **disposición transitoria**, por lo que término “primera” debería sustituirse por el de “única”. Y, en cuanto a su redacción, habría que tener en cuenta que, pese a que en estos procedimientos las inscripciones se practicarán tras la entrada en vigor del Reglamento con arreglo a las disposiciones vigentes en el momento de la incoación del procedimiento, no resultarán aplicables las determinaciones contrarias a lo establecido con carácter preceptivo en el nuevo Reglamento (al igual que sucede en el caso de inscripciones practicadas con anterioridad). Por ello, se sugiere la siguiente redacción: *“Las solicitudes de inscripciones, anotaciones o cancelaciones presentadas en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento que se aprueba con el presente Decreto, se practicarán con arreglo a las disposiciones vigentes en el momento de su incoación, siempre y cuando no sean contrarias a lo establecido con carácter preceptivo por el mismo”*.

La **disposición derogatoria única**, en su apartado I determina la derogación expresa de los artículos 8 a 16 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, en materia de

organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios. Debe advertirse, sin embargo, que los artículos 9 y 10 de dicho Decreto ya habían sido derogados expresamente por la Disposición derogatoria primera, i) de la Ley 3/2009, de 17 de junio, y el artículo 12.2 por el número 199,i) del artículo único de la Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la anterior.

Por lo que respecta a la **disposición final segunda** “Desplazamiento del derecho estatal supletorio” el proyecto prevé el expreso desplazamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón de los artículos, 1.2, 8, 24 a 30, 67 a 70, 128, 129 y 156 a 194 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, cuyos artículos 1, 5, 6.2, 7 a 17, 18.3, 19 a 30, 31.1, ya habían dejado de ser directamente aplicables en la Comunidad Autónoma de Aragón por la disposición Final Segunda del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.

#### V. Contenido del proyecto de Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras cuyo texto se inserta a continuación del Decreto

El Reglamento proyectado consta de 84 artículos estructurados en nueve capítulos. El CAPÍTULO I, bajo la rúbrica “Disposiciones Generales” se integra por los artículos 1 a 15. El CAPÍTULO II dedica sus artículos 16 a 41, agrupados en 8 secciones, a las “Juntas de Compensación”. En el CAPÍTULO III, se regulan las “Asociaciones Administrativas de Cooperación” en sus artículos 42 a 45. El CAPÍTULO IV, en sus artículos 46 y 47 contempla las “Agrupaciones de Interés Urbanístico”. El CAPÍTULO V, bajo la rúbrica “Entidades de Conservación” se integra por los artículos 48 a 57, agrupados en tres secciones. En el CAPÍTULO VI, se regulan las “Juntas de Rehabilitación” en sus artículos 58 a 63. El CAPÍTULO VII, bajo la rúbrica “Entidades colaboradoras en la ejecución de planes y proyectos de interés general de Aragón” se integra por los artículos 64 a 68. El CAPÍTULO VIII dedica los artículos 69 a 74 a establecer el régimen de las “Juntas Provisionales”, y finalmente, el CAPÍTULO VIII regula el “Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras” en los artículos 75 a 84.

Al Reglamento se acompañan cuatro ANEXOS: Anexo I “Solicitud de inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas de Conservación”; Anexo II “Solicitud de Anotaciones y Cancelaciones en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras”; Anexo III “Modelo de Bases de Actuación de la Junta de Compensación” y Anexo IV “Modelo de Estatutos de la Junta de Compensación”.

El **CAPITULO I** (“Disposiciones Generales”) sugiere las siguientes consideraciones:

Con relación a la composición de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, el **artículo 4**, tras establecer, en su apartado 1 que las entidades urbanísticas colaboradoras integran a propietarios y titulares de aprovechamientos urbanísticos, señala en el apartado 3 que “Asimismo, formará parte de la entidad la Administración actuante en su condición de propietaria, y en los demás supuestos previstos en el presente reglamento” Efectivamente, la Administración actuante puede ser o no, propietaria o titular de aprovechamientos urbanísticos que deban materializarse en la misma unidad de ejecución. Teniendo en cuenta que, en su condición de propietaria, la Administración ya forma parte de la entidad urbanística (art. 4.1), en el apartado 3. podría matizarse que la “Administración actuante”, forma parte de la Entidad Urbanística Colaboradora (sea o no propietaria o titular de aprovechamientos urbanísticos). El **artículo 6**, bajo la rúbrica “Constitución” recoge en sus apartados 2 y 4 algunas determinaciones sobre los estatutos, bases de actuación, y sus modificaciones, cuyos contenidos podrían refundirse en un solo apartado. Y, en el **artículo 14** dedicado a la disolución de la Entidades Urbanísticas de Conservación, los diferentes efectos que, en su caso, pueden producirse (al igual que en la constitución) como consecuencia de la escritura pública de formalización del acuerdo de disolución adoptado por la Entidad Urbanística de Conservación, de la posterior resolución de aprobación de la Administración actuante, y de su posterior comunicación al Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

El **CAPÍTULO II**, bajo la rúbrica “**Juntas de Compensación**”, se integra por los artículos 16 a 41, agrupados en 8 secciones:

La **Sección Iª**, “**Determinación del Sistema**”, comprende los artículos 16 a 19, que se refieren al objeto del sistema de compensación, elección, incorporación a la junta y plazo.

El **artículo 17.1**, al establecer que el sistema de compensación podrá determinarse en el “planeamiento” o en la “delimitación de la unidad de ejecución”, podría especificarse que se trata del planeamiento “que establezca la ordenación pormenorizada”, tal y como establece el artículo 122.1 del TRLUA.

Podría adicionarse al **artículo 17 un cuarto apartado (17.4)** con el supuesto previsto en el **artículo 19.2**, que prevé la sustitución del sistema de actuación por transcurso del plazo de un año para asumir la iniciativa para constituir la junta de compensación, y con el supuesto del **artículo 23.3** (por transcurso del plazo para otorgar la correspondiente escritura pública).

En cuanto a los **artículos 18 y 19.1** referidos a la “incorporación” de los propietarios, y a la iniciativa para la constitución de la junta de compensación, razones sistemáticas, justifican su

traslado al inicio de la sección 2ª, en la que se regulan estas cuestiones. Además, el artículo 18.3 resulta innecesario ya que su contenido se recoge en el apartado c) del artículo 20, entre los requisitos para asumir la iniciativa en el sistema de compensación.

La **Sección 2ª “Constitución de la Junta”**, comprende los artículos 20 a 23 dedicados a la determinación de los requisitos, iniciativa, integración y aprobación. Dichos preceptos regulan los requisitos y trámites de la iniciativa, hasta la aprobación definitiva de los estatutos y bases de actuación. Por ello, se sugiere cambiar el título (**Tramitación de la iniciativa**, por ejemplo), trasladando el de “Constitución de la Junta” a la Sección 3ª.

Tal y como se ha expuesto, el contenido del artículo 18 proyectado debería trasladarse al inicio de esta sección, al igual que el del artículo 19.1 referido al plazo para asumir la iniciativa que se podría incluir, como apartado 2, en el artículo 20.

El artículo 21 recoge la documentación que debe presentarse ante la Administración actuante, en ejercicio de la iniciativa. La rúbrica del artículo 22, podría sustituirse por la de “procedimiento”; en el apartado 1 la aprobación inicial debería referirse a los estatutos y bases de actuación, y no a la “documentación presentada” (en este sentido, el artículo 23 se refiere a la aprobación definitiva de los “estatutos y bases de actuación”).

El artículo 22.3 recoge la obligación de expedir una certificación administrativa acreditativa de la relación de propietarios adheridos o no al sistema hasta ese momento, para su incorporación a la escritura pública de constitución de la junta de compensación. Debe advertirse que en el artículo 25.2, al regular el acto de constitución de la junta, también se requiere la expedición de certificación para su incorporación a la escritura pública, por lo que conviene clarificar el momento en el que debe emitirse dicha certificación, o bien, si debe expedirse en ambos trámites (antes de la aprobación de los estatutos y bases, y/o en el momento de otorgamiento de la escritura pública de constitución de la junta)

La **Sección 3ª “Efectos de la aprobación definitiva”**, comprende los artículos 24 a 26 (efectos registrales, “constitución” y “empresas urbanizadoras”).

Por lo que se refiere a las empresas urbanizadoras, el artículo 155.2 TRLUA contempla la posibilidad de su incorporación a la junta de compensación: señalando que “La junta quedará integrada por los propietarios de terrenos que hayan aceptado el sistema, por las entidades públicas titulares de bienes incluidos en la unidad de ejecución, ya tengan carácter demanial o patrimonial, y, en su caso, por las empresas urbanizadoras que se incorporen”. Y, en desarrollo de esta previsión, el artículo 26 del proyecto de Reglamento establece que, tras la constitución de la junta puedan incorporarse, previa autorización por la asamblea general, de acuerdo con los

estatutos, sin que queden afectadas las cuotas de quienes expresamente se opusieran a dicha incorporación. En el apartado 1 se establece que “El procedimiento de selección estará sujeto a los principios de publicidad, transparencia y concurrencia” lo que debería completarse con el inciso “además de la legislación de contratos del sector público en tanto resulte de aplicación el criterio funcional de obra pública” (tal y como recoge el artículo 33.5 del mismo proyecto de Reglamento).

La **Sección 4ª**, “Estatutos y Bases de actuación” regula sus contenidos mínimos, en los artículos 27 y 28, cuya redacción no plantea sugerencia alguna.

La **Sección 5ª**, “Proyecto de reparcelación”, en sus artículos 29 a 31 incorpora las funciones y actuación de la junta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154.2 TRLUA, tiene “La obligación de formular y someter a aprobación definitiva el proyecto de reparcelación...”.

Dado que la junta no se constituye en caso de propietario único, resulta innecesaria la inclusión de los artículos 30 y 31.3.

Por otra parte, en el artículo 31.4 dedicado a las operaciones jurídicas complementarias, podría especificarse el órgano competente y procedimiento de aprobación de la correspondiente propuesta por la Administración actuante.

La **Sección 6ª**, en los artículos 32 a 36, regula la “Ejecución de las obras de urbanización”.

La “funciones de la junta”, se concretan en el artículo 32, según el cual debe encargar y abonar los proyectos de urbanización, ejecutando a su cargo las obras de urbanización.

Debe advertirse que la junta procede a encargar y abonar (como gasto de urbanización) no sólo la redacción del proyecto de obras de urbanización sino también la ejecución de las mismas. Y, si bien la contratación de la ejecución de las obras de urbanización se regula en el artículo 33, no se contempla, -y sería recomendable- introducir alguna referencia al régimen de contratación del proyecto de urbanización.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 33, bajo la rúbrica “contratación de obras”, señala en su apartado 1, (artículo 33.1) que “Las obras de urbanización que se ejecuten en la unidad de ejecución por el sistema de compensación serán a cargo de la junta”, lo que resulta innecesario a la vista del contenido del apartado 1 del anterior artículo 32.

El apartado 5 del artículo 33, prevé la posibilidad de realización de la obra de urbanización directamente por la empresa urbanizadora que, en su caso, se hubiera incorporado a la junta de compensación con aportación total o parcial de fondos necesarios para urbanizar el suelo. Este precepto resulta similar al artículo 176.4 del Reglamento de Gestión Urbanística, si bien el proyecto de Reglamento introduce la exigencia de respetar los principios de concurrencia, publicidad, transparencia, y de aplicar la legislación de contratos del sector público en la incorporación de la empresa urbanizadora, lo que ya está previsto en el artículo 26 referido a las empresas urbanizadoras.

En el artículo 34 “Financiación de la obra de urbanización” se faculta a la junta para disponer la enajenación de los terrenos reservados a tal fin en el proyecto de reparcelación, (artículo 34.1) y se prevé la posibilidad de concertar créditos con garantía hipotecaria sobre las fincas reservadas (artículo 34.2), en una redacción similar a la de los apartados 1 y 2 del artículo 177 del Reglamento de Gestión Urbanística. El artículo 35, bajo la rúbrica “Disponibilidad de los terrenos” se faculta a la junta para que pueda poner a disposición de los que ejecutan la obra de urbanización, las superficies necesarias para su realización, sin que puedan promoverse acciones posesorias por parte de los miembros de la junta. También se incluye un apartado relativo a las facultades de la junta para establecer los requisitos y condiciones adicionales al promotor en caso de edificación simultánea a la urbanización. Y, finalmente, el artículo 36 contempla la afección real de las fincas resultantes al pago de los costes de urbanización, según la liquidación provisional, sin perjuicio del saldo de la liquidación definitiva, y con la preferencia y duración prevista en la legislación hipotecaria, pudiéndose cancelar a instancia de la parte interesada, al igual que otras afecciones urbanísticas que pudieran existir. La redacción de este precepto también resulta similar al artículo 178 del Reglamento de Gestión Urbanística.

Por lo que respecta a la **Sección 7ª, “Obras de Urbanización”**, el artículo 37 establece que la junta de compensación y la empresa encargada de la ejecución de las obras de urbanización podrán ocupar a este fin los terrenos dotacionales objeto de cesión hasta que, finalizadas dichas obras, sean recibidas por la Administración actuante, en una redacción prácticamente igual a la del artículo 179.2 del Reglamento de Gestión Urbanística.

En el artículo 38 se establecen determinaciones relativas a la recepción de las obras por la junta y a su cesión a la Administración actuante. El proyecto recoge cinco apartados. Según el apartado 1, la cesión se efectuará por la junta a favor de la Administración actuante, en un plazo no superior a tres meses, desde la recepción de las obras por la junta de compensación y puesta a disposición de la Administración, y según el apartado 2, las obras se entenderán recibidas cuando correctamente finalizadas hayan transcurrido tres meses desde la presentación del acta de comprobación de las obras y la documentación necesaria para su

conservación a la Administración sin que ésta se haya pronunciado al respecto. La lectura de estos apartados sugiere la conveniencia de precisar en el apartado 2 que las obras se entenderán recibidas “por la Administración”. Y convendría clarificar, además, si la actuación de la junta relativa a la puesta “a disposición de la Administración” a que se refiere el apartado 1, se identifica con “la presentación de la correspondiente acta de comprobación de las obras y la documentación necesaria para su conservación a la Administración” que consta en el apartado 2.

Además, en el apartado 5, convendría especificar si la formalización de la recepción “en un acta que suscribirán la Administración actuante y la junta de compensación” resultaría también exigible en el supuesto del apartado 2, es decir, cuando la Administración no se ha pronunciado con relación a la recepción.

La **Sección 8ª** del mismo Capítulo se integra por los artículos 39 a 41 referidos a las “Responsabilidades”, siguiendo el esquema de los artículos 181 a 183 del Reglamento de Gestión Urbanística.

En efecto, por lo que respecta a las responsabilidades de la junta, el artículo 39 –en sus apartados 1 y 2- recoge las determinaciones de los correlativos del artículo 182 RGU (salvo la referencia al “polígono”), si bien añade un tercer apartado, sobre las consecuencias de la ejecución disconforme con el proyecto, que permite a la Administración actuante, en ejercicio de sus facultades de vigilancia de la ejecución, ordenar la demolición de la obra, o el levantamiento de las instalaciones, exigiendo a la junta de compensación la nueva ejecución con cargo a la misma, sin perjuicio de su repercusión sobre el contratista, si procede.

El artículo 40, se refiere al “incumplimiento grave de la junta”, enumerando una serie de actuaciones como tales, y determinando sus efectos, que se contraen a la posibilidad de sustitución del sistema de gestión, sin perjuicio de las “consecuencias previstas en la legislación aplicable”. A diferencia del RGU, el proyecto se refiere al “Incumplimiento” (y no a “infracción” con consecuencias sancionadoras)

El artículo 41, rubricado “Incumplimiento de los miembros de la junta” regula la negativa o retraso en el pago de las cantidades adeudadas a la junta.

En el apartado 1 procede aclarar que, ante la negativa o retraso en el pago, es “la junta” la que puede optar por su exigencia en vía civil o por solicitar de Administración actuante el cobro de la deuda por la vía de apremio”, especificando que, en este caso, se entregarán las cantidades percibidas a la junta de compensación.

Por lo que respecta al apartado 6, habría que tener en cuenta la concurrencia de causas justificadas del incumplimiento de los plazos del pago de las derramas, como sucede en los casos en los que la entidad pública debe proceder de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido para autorizar y ordenar el correspondiente pago.

El **CAPÍTULO III**, regula las “Asociaciones Administrativas de Cooperación” en sus artículos 42 a 45, referidos a la “Iniciativa”, “Constitución”, “Composición”, y “Funciones” respectivamente, en una redacción –con algunas matizaciones– similar a la prevista en los artículos 191 a 193 RGU.

El **CAPÍTULO IV** dedica los artículos 46 y 47 a las “Agrupaciones de Interés Urbanístico”, referidos a la “Iniciativa, constitución y composición” y a sus “Funciones”, respectivamente, estableciendo la distinción entre agrupaciones que tienen como finalidad colaborar con el urbanizador en la gestión del ámbito y las agrupaciones adjudicatarias de un programa de urbanización.

Según la Memoria justificativa, la legislación urbanística prevé estas agrupaciones como entidades urbanísticas vinculadas al sistema de gestión indirecta por urbanizador, si bien no establece ningún contenido respecto a su constitución y funciones, señalando que “En el texto reglamentario, se articula su régimen a partir de dos posibles funciones: bien como adjudicatario del programa de urbanización, es decir, como urbanizador en sentido estricto; bien como mero colaborador con el urbanizador, en caso de que no resulte adjudicatario. En el primer caso las funciones se acercarán a las del urbanizador y en el segundo al de una asociación de propietarios”.

Ello justifica que las funciones de las agrupaciones de interés urbanístico que sean adjudicatarias de un programa de urbanización, relacionadas en el apartado 2 del artículo 47 sean las que se recogen en el artículo 166 TRLUA (Derechos y prerrogativas del urbanizador). Sin embargo, bastaría una remisión a dicho precepto legal.

El **CAPÍTULO V**, bajo la rúbrica “Entidades de Conservación” se integra por los artículos 48 a 57, agrupados en tres secciones en las que se contienen “Disposiciones de carácter general”, “Constitución”, y “Funcionamiento”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123 TRLUA.

La redacción del capítulo sugiere la inclusión de un precepto o apartado relativo a su naturaleza administrativa y su consideración de entidad urbanística colaboradora con personalidad jurídica propia.

En la Memoria Justificativa se indica que se considera conveniente aclarar algunas cuestiones relativas al procedimiento de aprobación y constitución, proponiendo “un procedimiento parcialmente distinto respecto a las juntas de compensación, no siendo necesaria su elevación a escritura pública, dado que no cabe, en relación con ellas, exigir la incorporación expresa de los propietarios”. Sin embargo, según el último inciso del artículo 53 del proyecto, tras la aprobación de la constitución, la Administración actuante, nombrará a su representante en los órganos de gobierno y “Asimismo requerirá a los propietarios para que procedan a otorgar la escritura pública de constitución.”. Por ello, debe aclararse la exigencia de dicho requisito y en su caso, proceder a la corrección de la Memoria, o bien del precepto.

Por lo que respecta a las funciones de las entidades de conservación de urbanizaciones residenciales determinadas en el artículo 50, resulta cuestionable la inclusión de las funciones referidas a la vigilancia o transporte ~~(apartados b) y d)~~. La Memoria señala que “parece lógico ampliar las posibles funciones de las entidades de conservación, de manera que, ante determinadas situaciones, los estatutos puedan incluir la gestión de servicios de interés común”. Sin embargo, debe advertirse que, como también se reconoce en la Memoria “Los tribunales han realizado una interpretación muy restrictiva de las facultades, vedando la inclusión de servicios de vigilancia o transporte, por entender que no están entre sus funciones reglamentarias”, citando el pronunciamiento, entre otros, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en la sentencia de 30 de abril de 2002, en relación con el servicio de autobús, y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en la sentencia de 25 de enero de 2002, sobre las funciones relativas a la vigilancia privada.

El **CAPÍTULO VI** regula las **“Juntas de Rehabilitación”** en sus artículos 58 a 63.

Por razones sistemáticas, el contenido del artículo 58.2 relativo a la naturaleza jurídica y personalidad de las juntas de rehabilitación, y del artículo 61.1, relativo a su plena capacidad de obrar, podrían quedar refundidos en un único precepto.

La Memoria Justificativa señala que “Desde el punto de vista de la regulación de su constitución, el régimen propuesto contiene semejanzas con las entidades de conservación en la medida en que no se exige una adhesión expresa no siendo necesario por tanto su elevación a escritura pública. Puede advertirse, sin embargo, que según el último inciso del artículo 62.2 del proyecto, tras la aprobación de la constitución, la Administración actuante “Asimismo requerirá a los propietarios para que procedan a otorgar la escritura pública de constitución”. Por ello, debe aclararse, también en este caso, el alcance de la exigencia de dicho documento público.

El CAPÍTULO VII, bajo la rúbrica “Entidades colaboradoras en la ejecución de planes y proyectos de interés general de Aragón” se integra por los artículos 64 a 68.

Se observa que el artículo 66.4, si bien recoge esencialmente lo establecido en el artículo 49,d) del TRLOTA, introduce una matización que afecta al alcance temporal de la prohibición de disponibilidad de los terrenos en los que se localice la cesión del aprovechamiento en favor del municipio. En efecto, según el TRLOTA, “Salvo pacto en contrario en el convenio... el municipio no podrá disponer en forma alguna de los terrenos en que se localice la cesión de aprovechamiento medio hasta que reciba la urbanización y, en su caso, asuma la tutela de la entidad de conservación”. A continuación se dispone que dicha prohibición se hará constar expresamente en el proyecto de reparcelación, si lo hubiere, y deberá inscribirse, en todo caso, en el Registro de la Propiedad. Sin embargo, el proyecto de Reglamento, establece que “La prohibición de disponer deberá constar en el Registro de la Propiedad, y tendrá una duración máxima de 7 años, pudiendo cancelarse anticipadamente cuando se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo anterior...”.

De esta forma, el Reglamento incide en el régimen legal al introducir un límite temporal máximo de 7 años a dicha prohibición de disponer por el municipio.

En el artículo 67 se establecen determinaciones sobre “Recepción de la urbanización y cesiones” Según el apartado a) de dicho artículo 67 del proyecto, “Terminada la urbanización y recibidas las obras por la junta de compensación, serán puestas a disposición de la Administración de la Comunidad Autónoma, a quien corresponderá la recepción de las obras de urbanización para su posterior entrega al municipio, salvo que en un convenio...”. Dicha previsión se completa en el último párrafo del apartado c) del mismo artículo 67, según el cual “La recepción por el municipio de la obra de urbanización comportará necesariamente que la Administración de la Comunidad Autónoma deberá entregar al municipio los terrenos objeto de cesión que le correspondan, salvo ...” Y, a su vez, el apartado d) determina que “La recepción de la obra de urbanización por el municipio permitirá a éste disponer del aprovechamiento lucrativo que le corresponda...”.

Con relación a esta última previsión, tanto el artículo 49 d) TRLOTA como el artículo 66.4 del proyecto, -como se ha expuesto anteriormente- condicionan la disponibilidad de los terrenos en los que se localice la cesión del aprovechamiento, no sólo a la recepción de las obras de urbanización por el municipio, sino también a la asunción de la “la tutela de la entidad de conservación, en su caso”. Por ello, debería adicionarse el mismo inciso en el referido apartado d) del artículo 67, sugiriéndose la siguiente redacción:

“d) La recepción de la obra de urbanización por el municipio, y la asunción, en su caso, de la tutela de la entidad urbanística de conservación, permitirá a éste disponer...”

En el artículo 68 “Conservación”, se determina que “La recepción de la urbanización por la Administración actuante comportará necesariamente la asunción de la tutela de la entidad de conservación, si hubiera lugar a su constitución” (apartado 1) y “A los efectos establecidos en este artículo y mientras no se produzca la recepción de las obras por parte del Ayuntamiento, se considerará Administración actuante a la de la Comunidad Autónoma” (Apartado 3).

Según el esquema de la legislación urbanística y del proyecto, la recepción de las obras de urbanización por la Administración correspondiente (primero por la Administración de la Comunidad Autónoma, y posteriormente por el municipio como destinatario final) comporta la asunción de la tutela de la entidad urbanística de conservación, que en su caso se constituya. Por ello, se sugiere completar el artículo 68 clarificando que la recepción de la urbanización por el municipio comportará la asunción de la tutela de la entidad urbanística de conservación que, en su caso, se constituya.

El **CAPÍTULO VIII** dedica los artículos 69 a 74 a las “**Juntas Provisionales**”. Son entidades que tienen como objetivo instrumentalizar intereses con anterioridad a la constitución de las juntas de compensación y cuya existencia queda justificada en la Memoria. Su falta de inclusión en la relación del artículo 136.2 TRLUA no constituye un obstáculo legal ya que dicha relación no tiene carácter limitativo.

Finalmente, el **CAPÍTULO IX** regula el “**Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras**” en los artículos 75 a 84, con un esquema y organización similar al que se había previsto para el Registro de Entidades Colaboradoras en el Decreto 20/2011, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón, que no plantea objeciones.

Al Reglamento se acompañan cuatro **ANEXOS**: Anexo III “Modelo de Bases de Actuación de la Junta de Compensación” y Anexo IV “Modelo de Estatutos de la Junta de Compensación”.

En la Memoria se indica que los Anexos I y II propuestos (es decir, el Anexo I “Solicitud de inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas de Conservación” y el Anexo II “Solicitud de Anotaciones y Cancelaciones en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras”) “vienen a sustituir a los modelos incluidos como anexos IV y V del Decreto 20/2011, de 8 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se crea el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y el Registro

Administrativo de Entidades Colaboradoras y programas y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento.

Por cuanto antecede, y atendiendo a las consideraciones que se han puesto de manifiesto en el presente informe jurídico no vinculante, el proyecto puede someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón previo dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Aragón.

Este es mi parecer, que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Zaragoza, 3 de mayo de 2018

EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS JURÍDICOS

**TENA PIAZUELO**  
**VITELIO MANUEL**  
- DNI

Firmado digitalmente por  
TENA PIAZUELO VITELIO  
MANUEL -  
Fecha: 2018.05.03 19:37:07  
+02'00'

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

DEPARTAMENTO DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA