



Dictamen

8/2016

Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 8/2016

Noviembre de 2016

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2016
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 17 de noviembre de 2016, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 17 de octubre de 2016 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito, remitido por el señor Director General de Urbanismo, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba informe de este Consejo sobre el "proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras". El citado escrito remite a una dirección electrónica, en la página web del Gobierno de Aragón, en la que puede obtenerse copia del proyecto.

Asimismo, en el portal web de transparencia del Gobierno de Aragón puede accederse a diversa documentación relacionada con la tramitación de este proyecto (orden de inicio del procedimiento, memoria justificativa y resolución por la que se somete el proyecto de decreto a información pública).

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de decreto ha sido analizado por la Comisión Social, en su sesión de fecha 14 de noviembre de 2016, que acordó elevar a la Comisión Permanente el presente dictamen.

La Constitución Española prevé que la ordenación del territorio y el urbanismo son unas de las materias que pueden asumir todas las comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía, al contemplarlas en la lista de su artículo 148 (en su apartado 1.3ª: "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda").

Estas materias fueron asumidas como competencia exclusiva por la Comunidad Autónoma de Aragón ya desde el Estatuto de Autonomía de 1982. En la actualidad, el vigente Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, continúa contemplando estas materias entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, en su artículo 71.8ª y 9ª, con la siguiente redacción:

8.ª Ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

9.ª Urbanismo, que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad".

Asimismo, a través de las normas primera y séptima del artículo 71 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad dispone de competencia exclusiva para la regulación de sus instituciones de autogobierno y del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su propia organización.

En desarrollo de esa competencia, en materia urbanística las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, modificada por la Ley 4/2013, de 23 de mayo, y objeto de refundición posterior mediante el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, hoy vigente.

El artículo 22 de este texto refundido contempla expresamente las entidades urbanísticas colaboradoras:

"La participación en la gestión urbanística podrá tener lugar mediante la creación de entidades urbanísticas colaboradoras con personalidad jurídica propia y, cuando resulte de las determinaciones de esta Ley o sus disposiciones de desarrollo, naturaleza administrativa."

Por su parte, el artículo 136 del texto refundido establece, "sin carácter limitativo", algunas de las formalizaciones posibles para estas entidades urbanísticas colaboradoras: juntas de compensación, asociaciones administrativas de propietarios, entidades de conservación y agrupaciones de interés urbanístico.

En materia de ordenación territorial, la regulación legal aragonesa se contiene en el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre (que derogó la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio, y sus modificaciones posteriores introducidas por Ley 8/2011, de 10 de marzo, y 8/2014, de 23 de octubre). El artículo 48.3 de este texto refundido señala:

"La ejecución de los Planes o Proyectos de Interés General de Aragón podrá realizarse directa o indirectamente conforme a lo establecido en la legislación urbanística, a elección de la Administración."

El objeto del proyecto normativo sometido al dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón pretende desarrollar, al amparo de la habilitación normativa contenida en la disposición final cuarta de la Ley de Urbanismo de Aragón, las previsiones legales contenidas en las leyes de Urbanismo y de Ordenación del Territorio de Aragón, en relación con las entidades urbanísticas colaboradoras.

Interesa dejar constancia de que este proyecto de decreto supondría la derogación de:

- los artículos 8 a 16 del Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 15 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, y
- los artículos 25 a 32 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 último, en el ámbito de la legislación estatal hay que tener en consideración las previsiones contenidas en la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos, un artículo único, por el que se aprueba el reglamento, y nueve disposiciones en su parte final.

La exposición de motivos expone brevemente la regulación legal aragonesa de las entidades urbanísticas colaboradoras y las normas reglamentarias actualmente aplicables.

El artículo único se limita a aprobar el Reglamento de entidades urbanísticas colaboradoras, que se incorpora a continuación.

Las disposiciones adicionales habilitan para la modificación de los modelos que se incorporan como anexos del reglamento y para dotar de medios al registro de entidades urbanísticas colaboradoras. Las disposiciones transitorias atienden a la adaptación del registro, de los procedimientos en trámite y de los estatutos y bases de actuación ya aprobados. La disposición derogatoria incluye derogaciones expresas –ya indicadas en el apartado Antecedentes de este dictamen– y una cláusula de derogación tácita. Por último, las disposiciones finales habilitan para el desarrollo normativo, prevén expresamente el desplazamiento como derecho supletorio de normativa estatal, y fijan la entrada en vigor del nuevo reglamento en el plazo de un mes desde su publicación.

El Reglamento de entidades urbanísticas colaboradoras consta de 84 artículos, distribuidos en nueve capítulos, e incorpora cuatro anexos.

El capítulo I, “Disposiciones generales” (artículos 1 a 15), atiende al régimen general común aplicable a todos los tipos de entidades urbanísticas colaboradoras, en cuestiones como funciones, composición, constitución, organización y adopción de acuerdos, régimen jurídico y de recursos, control económico, y disolución, liquidación y extinción.

El capítulo II, “Juntas de compensación” (artículos 16 a 41), establece en sus ocho secciones la determinación del sistema de compensación, la constitución de la junta, la aprobación de estatutos y bases de actuación, el proyecto de reparcelación, la ejecución de las obras de urbanización y las responsabilidades de la junta y de sus miembros.

El capítulo III, “Asociaciones administrativas de cooperación” (artículos 42 a 45), se ocupa de la iniciativa, constitución, composición y funciones de esta figura.

El capítulo IV, “Agrupaciones de interés urbanístico” (artículos 46 y 47), establece previsiones sobre la iniciativa y funciones, remitiendo a otras figuras en cuanto al resto de su regulación.

El capítulo V, "Entidades de conservación" (artículos 48 a 57), fija las obligaciones de la administración y de los propietarios, la constitución y funcionamiento de estas entidades, y su duración.

El capítulo VI, "Juntas de rehabilitación" (artículos 58 a 63), regula el derecho a participar en estas juntas, y su organización, régimen jurídico y funcionamiento.

El capítulo VII, "Entidades colaboradoras en la ejecución de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón" (artículos 64 a 68), regula el supuesto de gestión indirecta de estos planes, previendo el derecho a participar, la constitución de la junta de compensación, la elaboración del proyecto de reparcelación, la recepción de las obras y las cesiones de aprovechamiento urbanístico, así como las obligaciones de conservación.

El capítulo VIII, "Juntas provisionales" (artículos 69 a 74) prevé la constitución, actuación y disolución de estas entidades destinadas a impulsar la tramitación de los instrumentos previos a la constitución de la junta de compensación.

El capítulo IX, "Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras" (artículos 75 a 84), regula la naturaleza, objeto y acceso al registro, su organización, y las modalidades y práctica de los asientos.

En los anexos se incorporan –"sin valor normativo" como señala la disposición adicional primera del proyecto de decreto– modelos para las bases de actuación (anexo I) y para los estatutos de las juntas de compensación (anexo II), así como para las solicitudes de inscripción (anexo III) y de anotación y cancelación (anexo IV) en el registro de entidades urbanísticas colaboradoras.

III. Observaciones de carácter general

I

El sector de la construcción en Aragón

Según el último Informe sobre la situación económica y social de Aragón aprobado por este Consejo, correspondiente al año 2015, el sector de la construcción en Aragón ha aumentado su peso en el último año por encima de la media de la economía aragonesa, hasta representar casi un 5,9% del valor añadido bruto y un 6,1% de la ocupación total en Aragón. De este modo, puede decirse que el sector que más ha sufrido la época de crisis económica (que entre 2008 y 2014 perdió casi 6.000 empresas en Aragón y más de la mitad de su empleo) está dando muestras significativas de haber entrado en una fase de estabilización.

No obstante, muchas de sus variables (licitaciones de obra, visados de viviendas, transacciones inmobiliarias) continúan alejadas de los niveles considerados de equilibrio, y permanecen todavía algunos riesgos para el mercado inmobiliario: entre ellos la aún débil situación del mercado de trabajo y el alto endeudamiento de las familias, o el todavía excesivo stock de viviendas sin vender.

En este contexto socioeconómico, el Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, de reunir y sistematizar en una única norma la regulación, actualmente dispersa y fragmentaria, sobre las entidades urbanísticas colaboradoras.

La actividad de construcción, muy dependiente –como se ha demostrado– de los ciclos económicos, es especialmente sensible a la coyuntura financiera, por un lado, y a la seguridad jurídica en que pueda desarrollar la actividad urbanística sobre la que se asienta, por otro. En este ámbito, está todavía más justificada, si cabe, lo que ha sido una preocupación constante de este Consejo: avanzar en la simplificación y clarificación del ordenamiento jurídico, de modo que resulte sencilla su comprensión y aplicación no sólo para los habituales operadores jurídicos, sino –en lo posible– para todos los destinatarios de la norma.

Sobre esta base, el Consejo quiere destacar algunos elementos que incorpora el proyecto de reglamento sometido a su dictamen.

- En primer lugar, el Consejo valora especialmente la voluntad de reunir en un reglamento común el desarrollo normativo de diversas leyes: especialmente las leyes de Urbanismo y de Ordenación del Territorio de Aragón, aunque también, en lo necesario, la Ley estatal del Suelo y Rehabilitación Urbana. De este modo se reduce el número de normas de desarrollo y se evitan riesgos de discordancia entre diferentes regulaciones.
- En segundo lugar, se aprecia una intención de estabilizar la regulación, reuniendo todas las normas aplicables a este tipo de entidades y fijando un régimen básico común, que podría llegar a dar cabida a nuevos tipos de entidades, diferentes de las enumeradas en el artículo 3 del reglamento, sin que resultase imprescindible la modificación de éste.
- En tercer lugar, el Consejo quiere poner de manifiesto el acierto en la sistematización técnica de la propuesta de decreto, que incorpora normas comunes a todas las entidades urbanísticas colaboradoras, desarrollando más detenidamente las juntas de compensación, por ser las más habituales, a cuya regulación se remite la del resto de las entidades, de forma que el reglamento únicamente incorpora las especialidades que para tipo de entidad se separan de este modelo de las juntas de compensación.
- Por último, procede poner en valor el esfuerzo realizado al incorporar como anexos, aún sin carácter normativo –y previendo además la oportuna habilitación para su modificación–, modelos que pueden servir de valiosa guía a quienes hayan de operar con este tipo de entidades urbanísticas colaboradoras.

Para concluir este apartado relativo al planteamiento global del proyecto de reglamento, el Consejo quiere reconocer la oportunidad de esta propuesta, en la medida en que surge una vez se ha completado la tarea de refundir los textos legales de los que trae causa (las leyes urbanística –en julio de 2014– y de ordenación territorial –en noviembre de 2015–) y cuando el sector de la construcción por fin está manteniendo síntomas consistentes de recuperación.

II

El procedimiento de elaboración

En la memoria justificativa del proyecto de decreto, que puede consultarse a través del portal de transparencia del Gobierno de Aragón, se relata con cierto detalle el desarrollo de un “proceso previo de participación técnica”, no exigible por aplicación estricta de lo dispuesto en la Ley aragonesa de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana.

El Consejo considera acertada la realización de tal proceso participativo con carácter previo –o, al menos, simultáneo– a la propia redacción del borrador normativo, de forma que pueda incorporar, ya en su planteamiento original, propuestas o sugerencias de los futuros destinatarios de la norma; así como su desarrollo a lo largo de un número suficiente de sesiones para deliberar sobre los contenidos.

La misma valoración positiva merece la existencia de documentación que refleje el desarrollo de ese proceso participativo, según se indica en la memoria justificativa: un documento-memoria explicativo, un documento de retorno y un cuadro resumen de aportaciones. En relación con esta documentación, y acorde con el principio de transparencia de la actividad pública, habría sido de gran interés su puesta a disposición del público, de modo que pudieran ser conocidas las propuestas formuladas y, en su caso, las razones para su incorporación o no en el texto sometido a los trámites posteriores de audiencia y de información pública.

En relación con estos trámites, conviene dejar al menos indicado que la documentación que resulta accesible a través de la página web del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, a que se remite –incluso mediante un enlace informático– el anuncio de sometimiento a información pública, incluye: el propio anuncio, la orden de inicio del procedimiento de elaboración y el proyecto de decreto. Esos mismos enlace y referencia se contienen en el escrito por el que se solicita el dictamen de este Consejo.

Sin embargo, a través del portal de transparencia del Gobierno de Aragón puede accederse a otra documentación, especialmente a la memoria justificativa de la norma –documento imprescindible según la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón–, que resulta de gran interés para comprender la finalidad y el alcance del proyecto normativo, sobre todo teniendo en consideración el carácter en gran medida técnico de la norma proyectada.

III

El impacto de la norma

El Consejo Económico y Social de Aragón viene reconociendo el esfuerzo realizado por el Gobierno de Aragón para poner a disposición de los ciudadanos, en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, diversa

documentación de naturaleza técnica adecuada para que éstos puedan formarse un criterio sobre la conveniencia, finalidad y resultado esperado de la aprobación de la norma.

Entre esta documentación sobresale la memoria prevista por el artículo 48.3 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la que debe justificarse “la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación”.

Pues bien, como en anteriores dictámenes de este Consejo –algunos emitidos a solicitud del mismo órgano directivo solicitante de este dictamen–, es necesario dejar constancia de la parquedad con que la memoria atiende tanto al impacto social como a la estimación del coste económico que pueda suponer la norma. En cuanto al impacto social, se conforma con indicar que tendrá un impacto “indirecto”, puesto que afecta a gestores especializados, y que pretende “facilitar la gestión urbanística”. En cuanto al impacto económico, se limita a declarar que “no se deriva ningún coste económico para la Administración de la Comunidad Autónoma o para la ciudadanía en general”. Ambas declaraciones resultan manifiestamente insuficientes, cuando menos por ausencia de justificación, y parecen limitar las consecuencias de la norma a los que pudieran considerarse “impactos negativos”.

La decisión de elaborar una disposición de carácter general va precedida de una mínima valoración acerca de la necesidad de su aprobación y de los objetivos que se proponen con ella. En este caso, esa valoración se incorpora, con suficiente desarrollo, en el apartado primero de la memoria justificativa (“Justificación de necesidad y objetivos de la nueva normativa”). Sin embargo, no se extrae conclusión alguna sobre las consecuencias sociales, laborales o económicas que podría tener alcanzar tales objetivos. En este sentido, conviene no perder de vista que el “impacto social” de una norma puede ser facilitar, simplificar, acercar o promover, y que las “consecuencias económicas” no son únicamente los posibles incrementos de coste, sino que pueden serlo también las limitaciones de costes, la reducción de cargas administrativas, el incremento del empleo o, entre muchas otras posibles, la promoción de actividades económicas.

Para completar una memoria justificativa que atienda correctamente estos extremos, puede ser de utilidad tener en cuenta las aportaciones realizadas en el proceso participativo con que se ha elaborado el proyecto normativo, deliberaciones en las que probablemente se habrán considerado ventajas e inconvenientes de unas u otras opciones a incorporar en la norma.

Por último, podría facilitar la elaboración de la memoria seguir, a modo de simple ejemplo, las indicaciones que para el ámbito de la administración general del Estado se contienen en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, y en la guía metodológica aprobada en desarrollo de su disposición adicional primera. Además de éste, podría utilizarse algún otro de los muchos modelos que, por el sistema de *checklist*, facilitan la sistematización de los impactos sociales o económicos y que han sido ya adoptados por diferentes administraciones.

IV

El criterio funcional de obra pública

Uno de los elementos que está generando algunas dificultades en la práctica urbanística es el de la determinación del carácter con que las juntas de compensación actúan en el tráfico jurídico y económico, por la progresiva ampliación del ámbito de aplicación de la legislación sobre contratación pública derivada de la normativa europea, que trasciende el inicial concepto subjetivo de lo que pueda considerarse administración pública.

La Ley Urbanística de Aragón atiende a esta cuestión en su artículo 156, al señalar que las juntas de compensación “no tienen la consideración de poder adjudicador a los efectos de la normativa sobre contratación pública sin perjuicio de que, en tanto ejecuten obra pública de urbanización, sí que deberá aplicarse la legislación de contratos públicos, en tanto resulta de aplicación el criterio funcional de obra pública”. Sin embargo, la determinación exacta de cuál sea ese “criterio funcional de obra pública” sigue siendo objeto de controversia, y se mantienen discrepancias entre juristas, entre órganos consultivos de la administración y entre los distintos tribunales de justicia.

Por este motivo, y sin pretender entrar en una cuestión que es de estricta interpretación jurídica –y por tanto ajena a la orientación de este dictamen–, el Consejo Económico y Social de Aragón sí quiere plantear que la aprobación de este reglamento podría ser una oportunidad para intentar fijar el alcance del concepto “criterio funcional de obra pública”, de forma que se mejorase la seguridad jurídica en una actividad de gran relevancia económica tanto para el funcionamiento de las juntas de compensación como para la integración en ellas de empresas urbanizadoras.

V

El registro de entidades urbanísticas colaboradoras

El Consejo Económico y Social de Aragón respalda la configuración que el reglamento otorga al registro de entidades urbanísticas colaboradoras, especialmente en cuanto a su carácter público, pero también a su condición de registro único –aunque ordenado provincialmente–, su vinculación con los consejos provinciales de urbanismo o su llevanza mediante instrumentos informáticos (incorporación de tecnologías que convendría prever expresamente también en el artículo 83 para la realización de las comunicaciones obligadas por parte de las entidades urbanísticas colaboradoras).

Sin embargo, para el Consejo la regulación que se contiene en el proyecto sometido a dictamen resulta insuficiente para fijar los perfiles que corresponden al derecho de los ciudadanos a acceder a la información contenida en el registro, regulación que se limita a señalar que el acceso “se ejercerá en la forma establecida en la legislación del régimen jurídico del sector público”.

La regulación parece más enfocada a fijar límites a los funcionarios encargados de la gestión del registro que a facilitar el ejercicio por los ciudadanos de sus derechos. Por ello, el Consejo sugiere extraer en la redacción de esta materia mayores consecuencias del carácter de registro público, e indicar expresamente en el articulado del reglamento algunas cuestiones que afectan al derecho de los interesados en acceder a su contenido, como podrían ser:

- si toda la información contenida en el registro es accesible para quienes la soliciten;
- si el registro será o no gratuito para las entidades a inscribir y para quienes soliciten información;
- el modo de solicitar la información, y especialmente si los solicitantes deben manifestar algún interés concreto o finalidad de la información solicitada;
- el plazo en que se suministrará la información; o
- si la información ha de facilitarse como nota extractada o si son accesibles los propios documentos aportados para su constancia en el registro.

IV. Observaciones de carácter específico

A la disposición derogatoria única del proyecto de decreto

Se propone reproducir con exactitud la denominación del Decreto 52/2002, cuyos artículos resultan derogados.

Al artículo 3 del Reglamento: "Enumeración"

La redacción del precepto no deja claro si la voluntad es establecer una relación cerrada de entidades urbanísticas colaboradoras o si se trata de una lista que pueda admitir otras tipologías de entidades (en cualquier caso, sería conveniente eliminar la numeración que acompaña al único párrafo de este artículo).

Al artículo 5 del Reglamento: "Régimen jurídico"

La redacción del apartado 4 puede generar alguna duda de interpretación, ya que plantea dos características, la de tener carácter administrativo y la de depender de la administración actuante, y una condición ("cuando ejerzan potestades administrativas"). Por la redacción –muy similar, aunque no exacta, a la del artículo 136.4 de la Ley de Urbanismo de Aragón–, puede resultar dudoso si esta condición afecta a ambas características o únicamente a la segunda.

- Si afecta a ambas, podría evitarse este riesgo con una redacción más directa: "Las entidades urbanísticas colaboradoras, cuando ejerzan potestades administrativas, tendrán carácter administrativo y dependerán de la administración urbanística actuante".

- Si únicamente ha de afectar a la segunda, convendría aclararlo así: “Las entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo. Cuando ejerzan potestades administrativas dependerán de la administración urbanística actuante.

Al artículo 8 del Reglamento: “Órganos de gobierno y administración”

Como disposición general, de aplicación a todo tipo de entidades urbanísticas colaboradoras, el apartado 2 de este precepto prevé que los cargos del órgano rector podrán recaer tanto sobre personas físicas como sobre personas jurídicas.

Sin embargo, en el caso de las juntas de compensación, el artículo 25.3 prevé taxativamente que los cargos del órgano rector “habrán de recaer necesariamente en personas físicas”. Si ésta es una excepción a la regla general del artículo 8.2, convendría señalarlo así para evitar dificultades de interpretación, mediante alguna fórmula que lo indicase, del estilo de “salvo en el supuesto del artículo 25.3 para las juntas de compensación” u otra similar.

En relación con esta cuestión, deberá revisarse igualmente la redacción del artículo 27.h, que, siguiendo lo previsto en el 8.2 –y en contra, por tanto, de lo fijado en el 25.3– vuelve a prever que los cargos de los órganos de gobierno recaerán “en propietarios o en personas físicas o jurídicas que actúen en representación de la propiedad”.

Por último, conviene revisar también la enumeración de cargos de los órganos de gobierno y administración, que según el artículo 8.1 serán los de “presidente, vicepresidente y secretario”, mientras que el artículo 27.h suprime como cargo necesario el de vicepresidente.

Al artículo 19 del Reglamento: “Plazo”

En el apartado 1 se establece un plazo máximo de un año para que los propietarios o titulares de derechos asuman la iniciativa para la constitución de la junta de compensación. Por su parte, el apartado segundo prevé que, transcurrido ese plazo, el ayuntamiento *podrá* adoptar “la modalidad de gestión urbanística más adecuada”, pero *no obliga* a modificar el sistema de gestión. Por este motivo, se sugiere prever expresamente en el apartado 1 la posibilidad de que el ayuntamiento pudiera conceder de forma justificada una prórroga para que propietarios y titulares de derechos lleven a cabo la iniciativa de constitución de la junta de compensación.

Al artículo 22 del Reglamento: “Integración”

El apartado 4 de este artículo establece que, en el proceso de integración de los propietarios o titulares de derechos en la junta de compensación, “la participación en el sistema por voluntad expresa o presunta no podrá alterarse por el interesado”.

Por su parte, el artículo 25.1, referido a la posterior constitución y otorgamiento de escritura, se prevé que “aquellos propietarios que no se hubieran pronunciado

expresamente, podrán declarar su voluntad de no adherirse al sistema". Esta disposición podría entenderse como contradictoria con la del artículo 22.4 y generar dificultades de interpretación. Éstas tal vez podrían evitarse añadiendo a la redacción del artículo 22.4 alguna fórmula que previese que la participación por voluntad presunta sólo podrá alterarse en el acto de otorgamiento de la escritura pública de constitución.

Al artículo 25 del Reglamento: "Constitución"

En el apartado 3 se indica que en la escritura de constitución debe constar "relación de las fincas y de los derechos exteriores al ámbito incluidos en el mismo". Se sugiere adaptar la redacción a la que figura en el artículo 155 de la Ley de Urbanismo de Aragón, que prevé –por un lado– que en la escritura conste la relación de las fincas de que son titulares los propietarios y, en su caso, empresas urbanizadoras (art. 155.5, apartados a y b), así como –por otro– que en la junta de compensación se integrarán "los propietarios de suelo destinado a sistemas generales, cuando hayan de hacerse efectivos sus derechos en la unidad de ejecución" (art. 155.3).

Al artículo 26 del Reglamento: "Empresas urbanizadoras"

En el apartado tercero se prevé que la selección de la empresa urbanizadora será competencia de la asamblea general, según determinados procedimiento y mayorías, "sin afectar a los propietarios que se opondan y así lo hagan constar". Sería conveniente aclarar el alcance de esta "no afectación", cuyo sentido no resulta evidente en una primera lectura, sobre todo teniendo en consideración que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33.5, esta empresa urbanizadora será en principio la encargada de la realización de las obras de urbanización de la unidad de ejecución de que se trate.

Al artículo 27 del Reglamento: "Estatutos"

En cuanto al apartado g, se da por reproducido lo indicado en el apartado IV de las Observaciones de carácter general sobre el concepto "criterio funcional de obra pública".

Al artículo 28 del Reglamento: "Bases de actuación"

En cuanto al apartado 1.e, se da también por reproducida la sugerencia relativa a la concreción del concepto "criterio funcional de obra pública".

En el último párrafo del apartado 3, se sugiere especificar si el acuerdo con los propietarios o titulares de derechos no adheridos para el pago del justiprecio en aprovechamiento urbanístico exige o no la misma mayoría de tres cuartos de las cuotas prevista para el supuesto contemplado en el primer párrafo de este apartado.

Al artículo 38 del Reglamento: "Recepción de las obras"

En el apartado cuarto se prevé la posibilidad de una recepción parcial de las obras de urbanización, siempre que "el área ya urbanizada constituya una unidad funcional directamente utilizable". Esta posibilidad, de indudable interés en determinados supuestos, podría dar lugar a conflictos en cuanto a la interpretación de los casos en que es factible esa recepción parcial. Alguno de estos conflictos podría evitarse aclarando en la norma a quién compete la apreciación de si el ámbito ya urbanizado constituye o no tal "unidad funcional directamente utilizable", y si tal recepción parcial es o no un derecho para la junta de compensación o una potestad discrecional de la administración urbanística actuante.

Al artículo 67 del Reglamento: "Recepción de la urbanización y cesiones"

En el apartado c se prevé la posibilidad de que las cesiones de aprovechamiento urbanístico puedan ser sustituidas "por metálico"; sin embargo nada se indica acerca de en qué supuestos y con qué requisitos pueda producirse tal sustitución, lo que establece un ámbito de discrecionalidad de la administración que puede condicionar en buena medida la previsión económica que acompañe al plan o proyecto de interés general de que se trate. Se sugiere, para mejorar la seguridad jurídica, especificar los supuestos en que esa sustitución sea posible.

Al artículo 68 del Reglamento: "Conservación"

El apartado 2 prevé algunas especialidades que deberán contener los estatutos de las entidades de conservación, cuando se prevean esta fórmula para los planes o proyectos de interés general de Aragón. Sin embargo, el empleo en los apartados a y b de la expresión "posibilidad de" puede generar alguna duda de interpretación. De la redacción parece deducirse que esas especialidades no resultan obligadas ("posibilidad de"), pero no se indica nada acerca de en qué supuestos sí deberán recogerse. En este sentido, podría resultar más claro especificar si esa designación de cargos por la administración, así como el traslado a ésta de las cuentas anuales, está limitada a determinados supuestos, como por ejemplo que la actuación fuese de iniciativa pública u otros.

Al artículo 77 del Reglamento: "Acceso"

Se dan por reproducidas las sugerencias contenidas en el apartado V del capítulo de Observaciones de carácter general sobre la regulación del derecho de acceso al registro de entidades urbanísticas colaboradoras.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de reunir y sistematizar en una única norma la regulación sobre las entidades urbanísticas colaboradoras, simplificando y clarificando el ordenamiento jurídico a aplicar en un ámbito de gran relevancia económica, laboral y social en nuestra Comunidad Autónoma.

El Consejo considera que este proyecto reglamentario es susceptible de algunas mejoras de carácter fundamentalmente técnico, que ha venido señalando en los distintos apartados de este dictamen.

Zaragoza, a 17 de noviembre de 2016

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

José Manuel Lasierra Esteban

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea