



GUÍAS SECTORIALES COVID-19

SECCIÓN DE URBANISMO



ILUSTRE
COLEGIO DE ABOGADOS
DE MADRID



Sección de Urbanismo

El covid19 y el urbanismo

Queremos expresar nuestro agradecimiento por su colaboración y la redacción de esta nota al abogado del Estado (ex) y abogado, Francisco García Gómez de Mercado

1.- SUSPENSIÓN DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

Como quiera que “*La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas*”, según el artículo 4.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, es fundamental la aplicación al Urbanismo de las medidas de suspensión de las actuaciones administrativas.

A este respecto, la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado por Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, dispone:

- “1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.*
- 2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*
- 3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.*
- 4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente Real Decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para*

la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios”.

Según la citada Ley de Procedimiento Administrativo Común, en su art. 2.1, “se entiende por Sector Público:

- a) *La Administración General del Estado.*
- b) *Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.*
- c) *Las Entidades que integran la Administración Local.*
- d) *El sector público institucional”.*

A su vez, de conformidad con el art. 2.2 de la propia Ley, “*El sector público institucional se integra por:*

- a) *Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.*
- b) *Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.*
- c) *Las Universidades públicas, que se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley”.*

Pues bien, en todos los procedimientos tramitados por estas entidades (que incluyen sin duda a las Administraciones y organismos públicos competentes en materia de urbanismo), “*Se suspenden términos y se interrumpen los plazos*”. El plazo es un periodo de tiempo en el cual debe o puede realizarse una actuación, mientras que el término es un momento específico para llevar a cabo un trámite, con una inspección o una comparecencia. La norma no establece claramente una suspensión de las actuaciones administrativas más allá de lo dicho en cuanto a los términos, pero tal suspensión se deduce, a sensu contrario, de los supuestos excepcionales en los que pueden seguir desarrollándose actuaciones administrativas.

Esta suspensión se produce desde la entrada en vigor del Estado de Alarma por tanto desde el 14 de marzo de 2020, inclusive (DF 3ª Real Decreto 463/2020).

Los “términos” quedan suspendidos, de modo que, una vez termine el Estado de Alarma, será necesario volver a fijarlos. En cambio, en el caso de los plazos su cómputo “*se reanuda en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo*”. Por tanto, más que una interrupción como la de la prescripción, con nuevo cómputo desde cero, se trata de una suspensión de los plazos, como si todos los días del Estado de Alarma fueran inhábiles a efectos de su cómputo (desde el 14 de marzo, inclusive, hasta el último día en que el Estado de

Alarma esté en vigor). Nótese que la interrupción, o suspensión, de los plazos no solo se refiere a los fijados por días (en los que el día siguiente al Estado de Alarma contará como lo hubiera hecho el primer día del Estado de Alarma) sino también a los fijados por meses o por años, de modo que también en estos habrá que añadir al plazo un número de días equivalente a la duración del Estado de Alarma.

El Ayuntamiento de Barcelona, en su web, pone como ejemplos de suspensión en el ámbito del Urbanismo los siguientes:

“Planeamiento: plazos máximos de resolución inicial (también incluye los supuestos de suspensiones potestativas derivadas); plazos de exposición al público; plazo máximo de presentación de alegaciones; plazo máximo de resolución definitiva.

Licencias: cualquier trámite que comporte el inicio o la finalización de plazos (también incluye los supuestos de suspensiones potestativas), y especialmente la admisión de comunicados de obras y actividades, emisión de informes previos de plan de usos, e informes del PEUAT. Emisión de informes preceptivos. También la recogida de licencias y generación de autoliquidaciones.

Certificados de aprovechamiento urbanístico.

Información urbanística: solicitud de vista de los expedientes administrativos y copias de expedientes administrativos.

Disciplina urbanística y sancionadores: plazos para presentar alegaciones, plazos por recurso, plazo máximo de resolución”.

2. PRESENTACIÓN DE ALEGACIONES Y RECURSOS

Ahora bien, la suspensión no impide que el interesado presente alegaciones o recursos en vía administrativa, solo que el plazo para su presentación se ha detenido, siendo necesario usar la vía telemática, dadas las restricciones en la circulación de las personas y el cierre de oficinas al público.

En cambio, en vía judicial no solo están suspendidos los términos y plazos procesales (DA 2ª Real Decreto 463/2020) de forma semejante a los administrativos, sino que el Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 18 de marzo de 2020 ha limitado la presentación de escritos solo por vía telemática y en caso de urgencia.

La Disposición Adicional 2ª del Real Decreto 463/2020 establece algunas excepciones en la suspensión de actuaciones judiciales, como los procedimientos de derechos fundamentales y la previsión de que *“el juez o tribunal podrá acordar la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar*

perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso”, como podría ser el caso de alguna medida cautelar para evitar el derrumbe de alguna construcción u otros daños graves e inminentes.

Por su parte, el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2020 también declara la suspensión de los plazos para realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas durante la vigencia del RD 463/2020 y sus prórrogas, aunque, a diferencia del CGPJ, sigue permitiendo la presentación de recursos y demás escritos.

3. MEDIDAS Y PROCEDIMIENTOS QUE EXCEPCIONALMENTE PUEDEN CONTINUAR

Además, como hemos avanzado, la suspensión de actuaciones administrativas tiene excepciones:

1ª.- Medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento, que pueden adoptarse por el órgano competente de forma motivada siempre que el interesado manifieste su conformidad en las medidas o en que, no se suspenda el plazo.

Llama la atención que no se contemplen medidas sin la conformidad del interesado en caso de afección a la seguridad como pudieran ser algunas órdenes de ejecución, en situaciones de ruina o problemas estructurales que sean susceptibles de generar daños graves y no puedan aplazarse; si bien entendemos que tendrían cabida en la siguiente excepción.

2ª.- Continuar motivadamente procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

Dejando a un lado los hechos justificativos del Estado de Alarma, que no corresponden al Urbanismo y que eran la única referencia en el Real Decreto inicial para permitir la continuación de procedimientos administrativos, la redacción conferida por el Real Decreto 465/2020 incluye dos amplias cláusulas: *“indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios”*, particularmente el primero de ellos, pues el interés general es un concepto jurídico claramente indeterminado y la cualificación de *“indispensable”* es de apreciación subjetiva.

En nuestro campo, entendemos que esta previsión ampararía, por ejemplo, una orden de ejecución cuando está en juego la seguridad o salud de las personas, pero ¿y la aprobación de un proyecto de compensación o una modificación o revisión de un plan? No lo parece, pero la Comunidad de Madrid ha aprobado definitivamente la operación Madrid Nuevo Norte, antes conocida como operación Chamartín.

4.- CONTRATOS PÚBLICOS

También debemos mencionar las medidas en materia de contratación pública para paliar las consecuencias del COVID-19 que establece el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, en relación con los contratos públicos de servicios y de suministros (como pudieran ser servicios técnicos o jurídicos prestados a las Administraciones urbanísticas), de obras y de concesión.

Según resume la Guía elaborada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid:

- En los contratos de servicios y suministros de prestación sucesiva, el apartado 1 permite su suspensión -que deberá ser acordada por el órgano de contratación, a instancia del contratista, en el plazo de cinco días naturales (con efectos desestimatorios del silencio)- cuando la ejecución devenga imposible como consecuencia del COVID-19 o las medidas adoptadas para combatirlo, hasta que la prestación pueda reanudarse. En caso de acordarse la suspensión, no se aplica el régimen de indemnización de daños y perjuicios previsto en el art. 208.2.a) LCSP, o norma temporalmente aplicable a cada contrato, sino el específico fijado en este art. 34 RDL 8/2020, que solo permite indemnizar, previa acreditación, los daños en él contemplados (por personal y maquinaria adscritos a la ejecución del contrato, mantenimiento de la garantía definitiva y pólizas de seguro relativos al periodo de suspensión). Finalmente, se permite aplicar en estos casos la prórroga forzosa prevista en el art. 29.4 i.f. LCSP a la finalización del contrato y se excluye la posibilidad de solicitar la resolución como consecuencia de la suspensión.

- En los contratos de servicios y suministros que no sean de prestación sucesiva, el apartado 2 permite una ampliación de los plazos de ejecución, a instancia del contratista, cuando incurra en demora como consecuencia del COVID-19 o las medidas adoptadas para combatirlo y no haya perdido su finalidad el contrato, sin que proceda la imposición de penalidades ni la resolución contractual. También podrá solicitar, previa acreditación, el abono de los gastos salariales incurridos durante el periodo de suspensión, hasta un

límite máximo del 10% del precio inicial del contrato.

- En los contratos de obras, el apartado 3 permite su suspensión -que deberá ser acordada por el órgano de contratación, a instancia del contratista, en el plazo de cinco días naturales (con efectos desestimatorios del silencio)- cuando la ejecución devenga imposible como consecuencia del COVID-19 o las medidas adoptadas para combatirlo y el contrato no haya perdido su finalidad, hasta que la prestación pueda reanudarse. En caso de acordarse la suspensión, no se aplica el régimen de indemnización de daños y perjuicios previsto en los arts. 208.2.a) y 239 LCSP, o norma temporalmente aplicable a cada contrato, sino el específico contemplado en el art. 34 RDL 8/2020, que solo permite indemnizar, previa acreditación, los daños en él contemplados (por personal y maquinaria adscritos a la ejecución ordinaria del contrato, mantenimiento de la garantía definitiva y pólizas de seguro relativos al periodo de suspensión), con las condiciones y límites que se determinan en el mismo.

- En los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el apartado 4 establece el derecho del concesionario en los supuestos de imposibilidad de ejecución del contrato como consecuencia del COVID-19 o las medidas adoptadas para combatirlo, a instancia de este y previa acreditación, al restablecimiento del equilibrio económico mediante, según proceda, la ampliación de su duración inicial hasta un máximo de un 15% o mediante la modificación de las cláusulas de contenido económico, debiendo compensar en todo caso la pérdida de ingresos y el incremento de los costes soportados, entre los que se considerarán los posibles gastos adicionales salariales que efectivamente hubieran abonado respecto a los previstos en la ejecución ordinaria del contrato.

Ahora bien, estas prescripciones se limitan a los contratos celebrados por las entidades pertenecientes al Sector Público, en el sentido definido en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que incluyen a Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, Gerencias, Consorcios Urbanísticos e incluso sociedades de capital público, como precisó la Sentencia del TJUE de 18 de enero de 2007 (C-220/05), en el asunto del Ayuntamiento de Roanne.

Pero ¿son de aplicación a Juntas de Compensación y Agentes Urbanizadores en las obras por ellos contratadas? Modernamente se ha reconocido la necesidad de que apliquen los principios de las licitaciones públicas, sin considerarse, sin embargo, poderes adjudicadores sometidos estrictamente a la normativa de contratación pública.

Así, el art. 156.2 de la Ley de Urbanismo de Aragón, Texto Refundido de 8 de julio de 2014, sostiene que *“Las juntas de compensación, en su condición de entidades colaboradoras de la Administración pública, 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. La relación jurídica existente entre la Administración municipal y las juntas de compensación no es la de un contrato público, sino la de un encargo o traslado de funciones públicas de carácter unilateral”.

Por su parte, el art. 156.2 a) Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana dispone que *“El empresario constructor será seleccionado por el urbanizador en pública licitación, convocando y adjudicando mediante un procedimiento de contratación acorde con este artículo y la legislación de contratos del sector público”.*

Es decir, Juntas de Compensación y Agentes Urbanizadores deben aplicar la legislación de contratos públicos, pero no por su condición de Poderes adjudicadores, por lo que entendemos que no les son de aplicación las citadas medidas sobre contratos públicos.

Por lo demás, entendemos que las medidas comentadas tampoco se aplican a los convenios urbanísticos. Recordemos que el art. 6 de la Ley de Contratos del Sector Público excluye de su ámbito de aplicación los convenios administrativos y las encomiendas de gestión.

5.- OBRAS

Las obras, en general, no han sido suspendidas, por lo que las obras de urbanización o edificación pueden, en principio, continuar.

Algunas CCAA y Ayuntamientos han planteado la conveniencia de suspenderlas, pero tal suspensión, por vía general del Estado de Alarma, es competencia del Estado, que no lo ha hecho, al menos por ahora.

Así pues, los Ayuntamientos controlan que en ellas se cumplan las medidas sanitarias pertinentes, en particular las ordenadas por el Covid-19, sin un cierre por sistema.

Nuevamente recurrimos, como ejemplo, a la web del Ayuntamiento de Barcelona que nos dice que *“Al igual que el resto de actividad económica no esencial mientras dure el estado de alarma, es aconsejable suspender las obras en la ciudad con el fin de limitar la propagación de la Covid-19, siguiendo las recomendaciones de las autoridades sanitarias. No obstante, estas se pueden seguir desarrollando si se cumplen con las medidas de seguridad mencionadas:*

- *Mantener el distanciamiento social de al menos 1 metro de distancia con el resto de personas, particularmente aquellas que toser, estornudar y tengan fiebre, para evitar la inhalación del virus.*
- *Adoptar medidas de higiene respiratoria, por lo que al toser o estornudar se cubra la boca y la nariz con el codo flexionado o con un pañuelo; tirar inmediatamente el pañuelo y lavarse las manos con un desinfectante de manos a base de alcohol, o con agua y jabón.*
- *Evitar tocarse los ojos, la nariz y la boca, para evitar la transferencia del virus con las manos contaminadas.*
- *Lavarse las manos con frecuencia con un desinfectante de manos a base de alcohol, o con agua y jabón”.*