

instrumentos de gestión en la normativa de las comunidades autónomas



Autoría: Rafael Ayala González
Rodrigo Caballero Veganzones
Eva Berzosa Clavijo
José Antonio Carrillo Morente
Manuel Zurita Jiménez
Enrique Bueso Guirao

Supervisión: M^ª Francisca Cabrera Marcet

Presidente: Gaspar Mayor Pascual

Composición: José Alfonso Choví Fargueta

Edita: ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE
PROMOTORES PÚBLICOS DE
VIVIENDA Y SUELO

Domicilio Social: Luis Vives, 2, entresuelo 1.º
46003 VALENCIA
Tels. 96 392 42 98 - 96 391 90 13 - 96 392 40 53
Fax 96 392 23 96

Sitio web: www.a-v-s.org

Imprime: La Sénia - Metge Amalio Marqués, 17 - Alginet
Depósito legal V. 1361 - 1989

ÍNDICE

- p. 3 I.- INTRODUCCIÓN: DISTINTOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA ESPAÑOLA.
- 1.1.- Situación del urbanismo español tras la Constitución de 1978.
 - 1.1.1.- Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional.
 - 1.1.2.- Normativa urbanística actual.
 - 1.2.- La ejecución del planeamiento: sistemas de actuación.
 - A - Sistema tradicional.
 - B - Sistema del urbanizador.
 - C - Sistemas intermedios.
- p. 11 II.- LA EJECUCIÓN EN EL URBANISMO ESPAÑOL TRADICIONAL.
- 2.1.- Presupuestos de la ejecución.
 - 2.2.- Los sistemas de actuación.
 - 2.2.1.- Sistema de compensación.
 - 2.2.2.- Sistema de cooperación.
 - 2.2.3.- Sistema de expropiación.
 - 2.3.- Sistemas de las Comunidades Autónomas.
 - 2.3.1.- Cataluña.
 - 2.3.2.- Islas Baleares.
 - 2.3.3.- País Vasco.
- p. 21 III.- SISTEMAS MIXTOS DE EJECUCIÓN EN LA NORMATIVA DE LAS CC.AA.
- 3.1.- Andalucía.
 - 3.2.- Aragón.
 - 3.3.- Asturias.
 - 3.4.- Canarias.
 - 3.5.- Cantabria.
 - 3.6.- Castilla y León.
 - 3.7.- Extremadura.
 - 3.8.- Galicia.
 - 3.9.- La Rioja.
 - 3.10.- Madrid.
 - 3.11.- Murcia.
 - 3.12.- Navarra.

p. 35 IV.- LA EJECUCIÓN MEDIANTE AGENTE URBANIZADOR.

4.1.- Introducción: la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística.

4.1.1.- Significado de la nueva regulación.

4.1.2.- La ejecución del planeamiento en la LRAU.

4.1.3.- Estatuto jurídico del urbanizador.

4.1.4.- Estatuto jurídico del propietario.

4.2.- La figura del urbanizador en otras legislaciones urbanísticas.

4.3.- Análisis de las distintas CC.AA. que la aplican:

4.3.1.- Andalucía.

4.3.2.- Aragón.

4.3.3.- Asturias.

4.3.4.- Canarias.

4.3.5.- Cantabria.

4.3.6.- Castilla y León.

4.3.7.- Extremadura.

4.3.8.- Galicia.

4.3.9.- La Rioja.

4.3.10.- Madrid.

4.3.11.- Murcia.

4.3.12.- Navarra.

p. 61 V.- CUADROS ANEXOS

I. - Clasificación de las CC.AA. en relación con los sistemas de gestión.

II. - Sistemas de actuación de las CC.AA.

III. - Sistemas Similares al Urbanizador.

IV. - Posición del Agente Urbanizador.

I.- INTRODUCCIÓN: DISTINTOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA ESPAÑOLA

Desde enero de 2002 en que se elaboró el Boletín “La ejecución urbanística: Los sistemas de actuación en la normativa de las Comunidades Autónomas”, se ha publicado una numerosa legislación urbanística en distintas Comunidades, por lo que se hace necesario realizar una revisión y actualización de aquel Boletín. Esta es la finalidad del presente estudio.

1.1.- SITUACIÓN DEL URBANISMO ESPAÑOL TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Tras la publicación de la Constitución de 1978 el panorama competencial del urbanismo en España varió sensiblemente, articulando un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las que éstas asumen el papel principal en cuanto a la regulación normativa, si bien el Estado conserva competencias en distintas materias (estatuto de la propiedad, valoraciones, etc.) que inciden en aquélla. El artículo 148.1.3 de la Constitución es claro, al indicar que las CC.AA. “podrán asumir competencias” en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, asunción que se ha realizado por todas y cada una de ellas en sus respectivos estatutos.

No obstante este nuevo panorama competencial, el Estado aprobó una nueva reforma, la segunda, de la originaria Ley del Suelo de 1956, mediante la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que tras modificar profundamente el Urbanismo, imponía al Gobierno de la Nación la obligación de realizar una labor de refundición de normas urbanísticas vigentes a la luz de la nueva Ley.

Tras distintos avatares fue publicado el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley Sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TR92).

Este nuevo texto normativo continuaba la línea tradicional de regular de forma completa el régimen jurídico urbanístico, si bien trataba de solventar el evidente problema competencial mediante el establecimiento en su artículo 1º de distinto régimen de aplicación de sus distintas disposiciones en función de las normas concretas contenidas en su articulado, así disponía que “la presente Ley tiene por objeto establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y regular la actividad urbanística con el carácter de pleno, básico o supletorio que, para cada artículo, se determina expresamente”. Ello quedaba precisado en su Disposición Final Única, en la que se establecía una relación exhaustiva de los preceptos que se consideraban adscritos a cada uno de dichos caracteres: pleno, básico o supletorio.

Distintas Comunidades Autónomas, a pesar de este intento diferenciador en cuanto al carácter aplicativo, no consideraron adecuada a la Constitución la normativa aprobada y formularon recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra una y otra ley por entender que con ellas el legislador estatal invadía sus competencias.

1.1.1.- Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional.

Tras más de seis años, el Alto Tribunal ha dado la razón a las CC.AA., en gran medida mediante la Sentencia 61/1997. Una sentencia polémica en la Doctrina, por la que se derogan por inconstitucionales más de las dos terceras partes del TR92, al considerar que el legislador estatal se excede de sus limitadas competencias urbanísticas.

Haciendo una síntesis breve, pues ya se ha comentado ampliamente en anteriores estudios de AVS, la sentencia parte de que la distinción fundamental entre la competencia estatal y la autonómica se realiza en base a la separación entre el estatuto de la propiedad urbana, competencia del Estado y el urbanismo, competencia de las CC.AA.

La competencia estatal para legislar al amparo del art. 149.1.1º solo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo en sentido objetivo y estricto.

A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede, como pretendió el TR92, configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, ha de diseñar, ni tampoco definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos.

La consecuencia práctica de esta polémica sentencia del Tribunal Constitucional es una profunda revolución en la situación urbanística creada al amparo del TR92 por dos razones muy concretas:

1. Por un lado, anula en gran medida el Texto Refundido de 1992, por considerarlo inconstitucional, dada la competencia, como se ha indicado, de las CC.AA. para legislar en materia de urbanismo con carácter exclusivo.
2. Por otro, anulaba la derogación de la normativa urbanística anterior a la Constitución que el TR92 había operado, y ello por cuanto si éste no tenía legitimidad para regular una concreta materia tampoco la ostentaba para derogar las normas anteriores que venían rigiendo ésta. Esta normativa anterior a la Constitución, en concreto el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y sus clásicos reglamentos (de Planeamiento, de Gestión y de Disciplina Urbanística), tendrán el carácter de normas de aplicación supletoria y a ellas habrá que acudir en la medida en que la específica normativa de las CC.AA. no regule la materia urbanística, o bien lo haga insuficientemente.

Las competencias urbanísticas han quedado por tanto perfiladas por la referida Sentencia, estableciendo la siguiente configuración:

- a) Al Estado le compete fundamentalmente la definición del estatuto de la propiedad urbana y las consecuencias inmediatas del mismo en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social.

De acuerdo con esto, la normativa estatal, hoy personificada en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), debe regular fundamentalmente las siguientes materias:

- El estatuto de la propiedad del suelo y lo que es inherente a la misma, los derechos y deberes de los afectados por el proceso urbanizador, determinados en función de la clase de suelo donde se ubique dicha propiedad (arts. 1 a 22 LRSV).
- Las valoraciones, tanto del suelo como de otros elementos (arts. 23 a 32 LRSV, sin perjuicio de la remisión a las normas de la Ley de Expropiación Forzosa).
- Los procesos expropiatorios (arts. 33 a 40 LRSV).
- Las indemnizaciones por alteración del planeamiento, vinculaciones singulares u otros supuestos (arts. 41 a 44 LRSV).

Además conserva la competencia en materia procedimental, donde existe con cuerpo propio la normativa básica de Procedimiento Administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) y relativas a las relaciones entre el Urbanismo y el Registro de la Propiedad, que tienen su máximo reflejo en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las Normas Complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

El alcance de la regulación estatal será distinto, en función del carácter de cada una de estas materias, pues podrán ser bien de carácter básico o bien de aplicación directa.

- b) A las Comunidades Autónomas les corresponde la regulación del Urbanismo propiamente dicho, la ordenación del territorio en general y de la ciudad en particular, en sus facetas tradicionales de planeamiento, gestión y disciplina urbanística. Es decir, fundamentalmente las siguientes materias:

- Planeamiento: Las distintas clases de instrumentos de planeamiento, la formulación y elaboración de los planes, el distinto contenido de cada uno de ellos.
- Gestión: Las distintas formas de ejecución del planeamiento, sistemas de actuación, mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas, etc.
- Disciplina: Distintos actos sometidos a licencia, infracciones urbanísticas y procedimiento sancionador, etc.

Por todo ello, y en resumen, el Urbanismo en España, salvo lo relativo al limitado contenido de competencia estatal, puede ser distinto y debe ser estudiado en base a cada una de las CC.AA., pudiendo surgir en la regulación, como ya se ha producido, ciertas disparidades, debiendo acudir en caso de no regulación a la Legislación Urbanística Estatal previa a la Constitución, de forma supletoria.

1.1.2.- Normativa urbanística actual.

La reacción ante la STC 61/97 por el **Estado** que estaba inmerso ya en un proceso de modificación legislativa, el R.D. Legislativo 5/96 y la Ley 7/97 (de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales), fue adaptar el Proyecto de ley que tenía en tramitación para adecuarlo a los considerandos de la Sentencia e introducir distintas cuestiones técnicas.

El resultado fue la publicación de una nueva Ley del Suelo, si es que puede llamarse así, pues frente a sus predecesoras cuenta con tan solo 44 artículos. Se trata de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), que viene a respetar en gran medida los criterios competenciales de la Constitución puestos tan de manifiesto por el TC en la meritada Sentencia de 20 de marzo de 1997. En gran medida decimos, pues, una nueva y reciente Sentencia del Tribunal Constitucional, la 164/2001, de 11 de julio de 2001, resolviendo distintos recursos de inconstitucionalidad ante la LRSV, declara la constitucionalidad de la mayor parte de la Ley, declarando inconstitucionales por tanto nulos, exclusivamente dos preceptos: los artículos 16.1 y 38, una vez más por cuestión de reparto de competencias legislativas entre el Estado y las CC.AA.

Por su parte las **Comunidades Autónomas**, en su práctica totalidad, se encontraron tras el fallo de la STC 61/1997, de 20 de marzo, con la necesidad de elaborar un texto legal propio, que supliere el vacío normativo que, más allá del recurso por supletoriedad a la normativa urbanística estatal preconstitucional, se había presentado por obra de la meritada Sentencia.

La respuesta, no obstante, fue diferente en las Comunidades, según tuvieran o no desarrollada su competencia legislativa en materia de urbanismo.

Así, algunas Comunidades, tales como la Comunidad Valenciana, Madrid o Galicia, que contaban con una normativa bastante completa, al menos a nivel legal, se vieron poco afectadas ya que, o bien, regulaban de forma distinta que el Texto Refundido del 92 la materia urbanística en virtud de sus competencias propias, o bien se remitían en bloque o hacían suya la Normativa Estatal vigente; a estas Comunidades solo les fue necesario realizar ciertas adaptaciones. Otro caso distinto fue el de Cataluña, donde, al no aplicarse de hecho el Texto Refundido del 92, poco afectó la Sentencia.

Por contra, la mayor parte de las Comunidades Autónomas, en el mejor de los casos, no tenían sino regulaciones parciales y puntuales. Estas Comunidades se vieron en la necesidad de crear con urgencia una normativa urbanística completa. Se trataba de asumir con esa nota de urgencia una competencia legislativa que en la concreta materia urbanística no había sido abordada por estas Comunidades hasta ahora, y la situación en que se encontraron no fue sencilla, principalmente por la complejidad de la materia.

La opción que siguieron la mayor parte de las CC.AA. fue la publicación de una "*ley de medidas urgentes*", asumiendo como propio el Derecho estatal existente con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional, esto es, el Texto Refundido del 92 y planteando con más plazo la realización de una Ley Autónoma específica.

Esta solución, lejos de crítica, manifiesta un temor al vacío legislativo expreso por parte de todas estas Comunidades, pues piénsese que el TC dejó abierto, como no podía ser de otro modo, el recurso a la normativa estatal preconstitucional, el Texto Refundido del 76, y además se trataba de un recurso, digamos cotidiano, porque, ya antes de la tantas veces citada STC 61/1997, se recurría a esta normativa supletoria, si bien en cuanto al desarrollo de los reglamentos de ese Texto Refundido del 76, práctica que aún hoy es indispensable pues salvo en ciertas Comunidades en que se ha emprendido el desarrollo reglamentario de sus propias normas legales (Castilla y León, de forma integral; y Comunidad Valenciana, Aragón y recientemente Castilla-La Mancha, de forma parcial), en la mayoría no existe tal desarrollo y se hace preciso el recurso a aquellos clásicos y tan válidos tres reglamentos de 1978.

En la actualidad, siete años después, casi todas las Comunidades Autónomas ya han elaborado un texto legislativo completo, que se encuentra en vigor y con carácter definitivo.

Esta nueva legislación tiene un mayor o menor contenido y originalidad en relación a la regulación anterior, por lo que el panorama legislativo es muy variado.

1.2.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Tras el estudio de las distintas normativas de las CC.AA. se pueden apreciar, a los efectos del estudio de los sistemas de ejecución, dos tendencias perfectamente diferenciadas, aquellas que siguen el sistema tradicional y las que, siguiendo el sistema establecido por la legislación de la Comunidad Valenciana desde 1994, adoptan la figura del urbanizador como sistema único de gestión. Junto a ellas, en una postura que pudiera denominarse intermedia, otras comunidades sintetizan ambas buscando beneficiarse de las ventajas de ambos sistemas.

A - Sistema tradicional.

En primer lugar, existen normativas autonómicas que siguen el sistema tradicional de ejecución del urbanismo, que proviene de los textos legislativos de los años 1956, 1976 y 1992.

Estas CC.AA. regulan la ejecución en base a los parámetros tradicionales de la ejecución del suelo urbanizable programado, así, siguen con los tradicionales sistemas de compensación, cooperación y expropiación, si bien con ciertas adaptaciones con la finalidad de agilizar la gestión o de adecuación a las especiales características territoriales.

Las características fundamentales de estas legislaciones en relación a la ejecución son las siguientes:

1. El desarrollo del suelo se programa desde el planeamiento general o parcial, según la clase de suelo de que se trate. Esta programación es tanto temporal, debiéndose ajustar al plan de etapas establecido, como económica, aprobándose el estudio económico financiero.

2. La ejecución del planeamiento la siguen vinculando a la propiedad del suelo. Será el encargado de ejecutar el planeamiento el titular del dominio sobre el mismo, mediante el “sistema de compensación”.

No obstante ello, la administración pública podrá imponer para ciertos sectores, con mayor o menor libertad, la posibilidad de ejecutarlos ella misma sin la intervención del particular (“sistema de expropiación”) o con su colaboración (“sistema de cooperación”).

B - Sistema del urbanizador.

Por el contrario, otras legislaciones, de las que es precursora la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana de 1994 (LRAU), siguen un sistema novedoso con la introducción de la figura del urbanizador.

El modelo valenciano nació como sistema alternativo al tradicional de las Leyes urbanísticas estatales, en un momento en que éste estaba siendo objeto de serias críticas en atención a los resultados ofrecidos durante casi cuarenta años de puesta en práctica. Así, son puntos de referencia el informe elaborado en mayo de 1993 por el Tribunal de Defensa de la Competencia, que vino a señalar que el sistema tradicional pecaba de intervencionismo y convertía al urbanismo en un procedimiento “exasperante” que no hacía sino contribuir al encarecimiento del suelo y del producto resultante, la vivienda; e igualmente el conocido como “*Documento de Salamanca*” que, obra de la Comisión de Expertos en Materia de Urbanismo¹, en 1995, vino a sentar una premisa de partida: “el problema del precio y la disponibilidad del suelo es un problema de gestión”.

Con estos mimbres, el legislador valenciano actuó sobre la concreta faceta de la gestión urbanística, y más concretamente del proceso de transformación del suelo; proceso en el que los dos agentes hasta el momento intervinientes, Administración y propietarios de suelo, se habían demostrado como ineficaces para obtener el resultado pretendido. La solución fue relegar a estos sujetos y dar protagonismo en el proceso a un nuevo agente, externo, denominado “agente urbanizador”, que contase con los medios y especialización adecuados para lograr el fin pretendido: una ágil transformación del suelo en suelo urbanizado. De este modo los anteriores sujetos no desaparecían del proceso, sino que cedían su protagonismo ejecutivo al “empresario transformador”, manteniéndose en los estrictos papeles que ya el Legislador de 1956 les había reservado en exclusiva, la Administración a la dirección y tutela de la total actividad urbanística; el propietario, a edificar conforme a las facultades de que goza en virtud de su derecho de propiedad; la concreta labor de gestión y transformación material queda para el “agente urbanizador” como actividad propia de su “objeto empresarial”, ajena tanto a la Administración como al mismo propietario.

Esta figura, de gran aceptación en la práctica urbanística más reciente, consiste en el establecimiento como sistema de ejecución generalizado de uno muy similar al previsto para el suelo urbanizable no programado por la normativa urbanística tradicional, la llamada ejecución por concesión mediante la figura de los Programas de Actuación Urbanística o PAUs (término además adoptado por alguna normativa autonómica, como la castellano-manchega).

¹ Creada por Orden Ministerial de 5 de noviembre de 2003.

La base del sistema, como señala LORENTE TALLADA, consiste en hacer fundamento del mismo a la faceta empresarial de desarrollo del suelo en lugar del tradicional protagonismo que en este proceso se otorgaba a la propiedad del suelo². En definitiva, a la vista de las enormes dificultades prácticas de las tradicionales Juntas de Compensación, lo que hace este modelo es “poner a cada sujeto en su sitio”: Nada impide que los propietarios de suelo se conviertan en empresarios transformadores del mismo, pero esta situación no será la común, puesto que sus actividades son otras ajenas y lejanas a la capacidad de todo tipo que requiere este proceso (especialización, solvencia económica, etc...); por el contrario, el empresario sí es el agente adecuado para, siempre bajo la tutela de la Administración, desarrollar esta actividad por estar la misma dentro de su objeto empresarial propio.

Las características esenciales y diferenciales de este grupo de legislaciones son las siguientes:

1. El planeamiento en principio no programa el desarrollo ni cronológica ni temporalmente del suelo; éste se producirá con un instrumento específico, con una naturaleza mixta planeamiento/gestión, denominado Programa para el desarrollo de actuaciones integradas (PAI) o denominación similar (v.gr. Programa de Actuación Urbanizadora, PAU, en Castilla-La Mancha), instrumento mediante el cual se asume el compromiso de ejecutar determinadas unidades de ejecución.³

En este sentido la STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, de 30 de junio de 2003. Ponente: Sr. Salvador de Belmont y Mora (A. 248852), reconoce su carácter de documento de planeamiento para la Legislación Valenciana: “...esta Sala difiere de la apreciación de la mercantil coadyuvante sobre la naturaleza no reglamentaria de los PAI, pues nos encontramos ante un verdadero instrumento de planeamiento, ante una disposición general con fuerza normativa, pues ya el Preámbulo de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, incluye a los Programas como un específico tipo de Planes con la finalidad de incorporar el suelo urbanizable al efectivo proceso urbanizador, incardinando a los PAI dentro de los Instrumentos de ordenación del territorio (artículo 12-G) LRAU), definiendo su función, objeto, ámbito y demás extremos el artículo 29 de la LRAU, dentro de la Sección 7ª del Capítulo Segundo: los Planes urbanísticos. Asimismo, debe remarcar que tan sólo un instrumento de planeamiento como el PAI puede modificar el planeamiento anterior (artículo 54, Capítulo Cuarto: Los cambios en el planeamiento, LRAU).”

2. El desarrollo de las unidades de ejecución se considera una función pública, por lo que se encuentra desvinculada de la propiedad del suelo. Será bien la Administración Pública, por sí misma o por medio de sus entes dependientes (organismos autónomos o sociedades urbanísticas), las que realicen dicha labor, o bien, la misma podrá confiarse en manos de uno o varios sujetos privados, quienes asumirán la condición de agente público urbanizador.

² LORENTE TALLADA, J.L. Objeto y contenido de los Programas de Actuación Integrada en la Comunidad Valenciana. RDU nº 212. Septiembre-octubre 2004. Pags. 95 y ss.

³ Los Programas para el Desarrollo de una Actuación Integrada tienen en nuestro ordenamiento jurídico –constituido al momento de acordarse el acto impugnado por los preceptos correspondientes de la Ley Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística– como objetivo central “la urbanización y la posterior o simultánea edificación del suelo urbanizable”. STSJ Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de noviembre de 2001, asumida literalmente por la de 8 de noviembre de 2001 de ese mismo Tribunal.

3. La selección del agente urbanizador se realiza en pública competencia, una vez que éste presente un Programa asumiendo y garantizando, ante la Administración y los propietarios, los compromisos de ejecución, económicos y temporales de la ejecución.

Es decir, aun cuando la normativa valenciana huye de la utilización de este término, es un "*Urbanismo por concesión*" como así lo reconocen otras legislaciones posteriores, desapareciendo los sistemas de ejecución, por lo menos aparentemente, como posteriormente analizaremos.

Por otro lado, conviene tener en consideración que ciertos pronunciamientos judiciales⁴ ya han denotado que este sistema relega en la práctica del proceso de transformación material del suelo a las Administraciones Públicas en el caso de que al mismo ya opte un sujeto privado con la capacidad y solvencia precisas, y ello tanto por razones de respeto a la libertad de empresa (art. 38 CE) como por el evalúo del coste de oportunidad que, en el seno del principio de eficiencia (art. 103.1 CE), dicha actuación puede revestir para la Administración, siendo que, con su intervención tutelante se entiende cumplido el carácter de función pública que ha de revestir la actuación urbanizadora.

C - Sistemas intermedios.

Por último, un conjunto de normativas autonómicas con un criterio amplio y renovador, combinan ambos sistemas siguiendo en mayor o menor medida la línea tradicional, pero permitiendo a su vez la concesión de la ejecución de la obra urbanizadora en figuras similares a la del agente urbanizador; y a su vez buscan el perfeccionamiento de los sistemas clásicos con la introducción de nuevos modelos como el de ejecución forzosa o de concierto.

En estos últimos sistemas, no obstante, la intervención de la figura del agente urbanizador, a diferencia del sistema valenciano o del castellano manchego, reviste un cierto carácter supletorio, de manera que su intervención o entrada en el proceso viene legitimada por la inactividad temporal o incumplimiento achacable al propietario del terreno en el proceso de desarrollo urbanístico del suelo. De este modo no se produce, al menos de forma apriorística, como en aquellas una desvinculación de la acción urbanizadora de la esfera de facultades que engloba el derecho de propiedad sobre del suelo.

⁴ Véase en este sentido la STSJ Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 6 de noviembre de 2003, Ponente: Ilmo. Sr. Mariano Montero Martínez (A. 57054).

II.- LA EJECUCION EN EL URBANISMO ESPAÑOL TRADICIONAL

2.1.- PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN

Los presupuestos de la ejecución son, según TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, los siguientes:

1. La previa de la aprobación del instrumento de planeamiento (general o de desarrollo) más detallado exigible según la clase de suelo de que se trate.
2. Que se realice la delimitación de ámbitos de actuación (las clásicas unidades de ejecución) a que ha de referirse la actividad de gestión y ejecución del planeamiento.
3. Sometimiento de la ejecución al orden de prioridades establecido por el propio planeamiento (por lo común, el planeamiento general).
4. La aprobación de los proyectos de urbanización correspondientes.
5. La elección del sistema de ejecución.

Dejado de lado la previa aprobación del planeamiento más detallado, tanto en el derecho urbanístico tradicional como en el emanado de la normativa de las CC.AA., deberá llevarse a cabo, con carácter general, la actuación urbanizadora mediante la delimitación de unidades de ejecución. No obstante, a esta regla general caben dos excepciones:

- Los supuestos de actuaciones asistemáticas en suelo urbano.
- La ejecución directa de los sistemas generales⁵, o denominación similar de algunas CC.AA., o de alguno de sus elementos.

Es decir, la ejecución del planeamiento puede realizarse, bien mediante estas unidades (sistemáticas o integradas) en las denominadas “actuaciones sistemáticas”, o bien cuando no se pueda o no proceda establecer o delimitar estas unidades, mediante las llamadas “actuaciones asistemáticas”, en las que, como veremos, tiene especial protagonismo la figura de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAUs).

⁵ Una definición normativa de la figura del “sistema general” la podemos encontrar en el apartado 11 de la Disposición Preliminar de la Ley de Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística: “Dotación integrante de la ordenación estructural establecida por el planeamiento, compuesta por los elementos determinantes para el desarrollo urbanístico y, en particular, las dotaciones básicas de comunicaciones, espacios libres y equipamientos comunitarios, cuya funcionalidad y servicio abarcan más de una actuación urbanizadora o ámbito equivalente. Tienen siempre la condición de bienes de dominio público.”

En la ejecución sistemática, la equidistribución de los beneficios y cargas entre los propietarios se realiza en el ámbito de las llamadas por el TRLS92 “unidades de ejecución”, o “unidades de actuación” en la terminología del TR76.

Las **unidades de ejecución** pueden ser conceptuadas como porciones de terreno en el que se divide el territorio a efectos de ejecución de su planeamiento. Tradicionalmente pueden darse dos **clases** diferentes de unidades de ejecución:

- **continuas**, en las que existe una unión física sin solución de continuidad entre los terrenos que la constituyen.
- **discontinuas**, cuando no tienen esta característica física, sino que se agrupan diversos terrenos dispersos a efectos de equidistribución, si bien solamente en suelo urbano, especialmente en operaciones de reforma interior.

2.2.- LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN

El planeamiento determinará para estas unidades de ejecución los distintos sistemas de actuación o ejecución siguientes, en función del reparto del protagonismo o grado de intervención de los particulares y de la Administración en los mismos:

- **Sistema de compensación** (arts. 126 a 130 TRLS76 y 157 a 161 TRLS92), en el que el protagonismo de los particulares es fundamental, pues éstos, constituidos en Junta de Compensación, realizan totalmente la ejecución bajo la tutela de la Administración y considerándose sujetos colaboradores de ésta.
- **Sistema de cooperación** (arts. 131 a 133 TRLS76 y 162 a 170 TRLS92), es un sistema intermedio: la Administración ejecuta las obras por cuenta de los propietarios, quienes le retribuyen con cuotas de urbanización y controlan su labor, pudiendo constituir para ello las “*asociaciones administrativas de colaboración*”.
- **Sistema de expropiación** (arts. 134 a 145 TRLS76 y 171 a 176 TRLS92), en el que el protagonismo absoluto es de la Administración, quien, previo abono del valor de los derechos de los propietarios (justiprecio), los excluye de la ejecución y de los resultados de ésta.

Este sistema además, queda configurado legalmente (art. 119.4 TRLS76 y 149.3 TRLS92) como residual, para el caso de incumplimiento por parte de los propietarios de las obligaciones inherentes al sistema de compensación⁶.

La elección de uno u otro sistema de actuación corresponde a la Administración, quien ha de llevarla a cabo junto con la delimitación de la unidad de ejecución, pudiendo, no obstante, modificarse justificadamente el sistema elegido por el Ayuntamiento, de oficio o a petición de los particulares interesados, previos los trámites de aprobación inicial e información pública (vid. arts. 119.1 TRLS76).

⁶ El artículo 150 TRLS92 también recogía el supuesto contrario, de incumplimiento de la ejecución del Plan imputable a la Administración y su “sustitución” por los propietarios afectados.

2.2.1.- Sistema de Compensación.

- Concepto

Puede ser definido como el sistema de actuación privada en el que la gestión y ejecución de la urbanización de una unidad de ejecución se realiza por los propietarios con solidaridad en cuanto a beneficios y cargas.

El artículo 126 del TR76⁷ indica que en este sistema los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizando a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación Urbanística y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un único propietario.

La **característica fundamental** del sistema de actuación que ahora estudiamos es la creación de un ente denominado **Junta de Compensación**, en el que se integran los propietarios afectados que lo deseen, las Entidades públicas titulares de bienes incluidos en la unidad de ejecución, y, en su caso, las empresas urbanizadoras que hubieren de colaborar en la gestión.

- La Junta de Compensación

Las Juntas de Compensación pueden **definirse** como “Entidades urbanísticas colaboradoras, de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”.

Una vez inscrita la Junta de Compensación, tendrá naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. La Junta establecerá su propio órgano de gobierno o junta rectora, en él un representante de la Administración actuante formará parte en todo caso.

La Junta de Compensación, como ente dotado de personalidad jurídica y plena capacidad, tiene unas **atribuciones** y también unas **obligaciones**. Las analizaremos detenidamente:

- a) La constitución de la Junta de Compensación, además de establecer la solidaridad de beneficios y cargas entre sus miembros, no presupone, salvo que los Estatutos dispusieran otra cosa, la transmisión a la misma de los inmuebles afectados a los resultados de la gestión común. En todo caso, los terrenos quedarán directamente afectos al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema con anotación al margen de la última inscripción de dominio de las fincas correspondientes.
- b) Los acuerdos de la Junta de Compensación serán recurribles en alzada ante la Administración actuante.
- c) La Junta de Compensación será directamente responsable, frente a la Administración competente, de la urbanización completa de la unidad de ejecución y, en su caso, de la edificación de los solares resultantes, cuando así se hubiere establecido.

⁷ En el mismo sentido el artículo 157 TRLS92.

d) El incumplimiento por los miembros de la Junta de las obligaciones y cargas impuestas por la presente Ley habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria.

e) Las cantidades adeudadas a la Junta de Compensación por sus miembros podrán ser exigidas por vía de apremio, previa petición de la Junta a la Administración actuante.

Para saber más:

✍ VV.AA. *Dossier práctico sobre Juntas de Compensación 2002-2003*. Ed. Francis Lefebvre. Madrid, 2002.

- Proyecto de compensación

El Proyecto de compensación tiene por finalidad repartir los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados, mediante la adjudicación de parcelas edificables y, en su caso, compensaciones en metálico.

Dicho Proyecto será formulado por la Junta, con sujeción a lo establecido en las Bases de actuación, y, previa audiencia de todos los afectados por plazo de un mes, será aprobado inicialmente por la propia Junta mediante acuerdo adoptado por mayoría de los miembros que, a su vez, represente los dos tercios de las cuotas de participación.

La aprobación definitiva corresponde a la Administración actuante.

- Proyecto de urbanización

El Proyecto, o Proyectos, de las obras de urbanización se hará por encargo de la Administración actuante o de la propia Junta de Compensación pero, en todo caso, corresponderá a ésta su abono que tendrá la consideración de gastos de urbanización.

La ejecución de las obras de urbanización se realizará por la empresa o empresas con las que, a tal efecto, contrate la Junta de Compensación; en el contrato se hará constar, además de las cláusulas que constituyen su contenido típico, las circunstancias que señala el artículo 176 del Reglamento de Gestión Urbanística. En el caso de que entre los miembros de la Junta haya alguna empresa urbanizadora, podrá ésta ejecutar las obras de urbanización si las bases así lo hubieran previsto.

Los gastos que ocasionen las obras de urbanización serán sufragados íntegramente por la Junta de Compensación.

La Administración actuante tendrá facultades para vigilar la ejecución de las obras e instalaciones y, en caso de disconformidad de las mismas con el proyecto aprobado, podrá ordenar su demolición o levantamiento, con cargo a la Junta de Compensación quien, a su vez, podrá repercutir sobre el contratista, si procede.

2.2.2.- Sistema de Cooperación.

- Concepto

Puede ser **definido** como el sistema en el que los propietarios aportan suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos.

En el sistema de cooperación –dice el art. 131 del TR76⁸–, los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos.

A diferencia del sistema de compensación, en el que la gestión se dejaba en manos de los particulares a través de la Junta de Compensación, en el sistema de cooperación la gestión es totalmente desarrollada por el sector público, manteniendo los propietarios una actividad que pudiéramos denominar “pasiva”, aún cuando éstos, constituidos en una asociación administrativa, puedan colaborar en la ejecución de las obras de urbanización.

Las **notas características** del sistema de cooperación son las siguientes:

- 1) El mantenimiento en la propiedad del suelo de los propietarios afectados, los cuales han de aportar, es decir, ceder el suelo de cesión obligatoria y costear la urbanización; en definitiva, cumplir las cargas que recaen sobre los propietarios afectados por una actuación urbanística.
- 2) La asunción por la Administración actuante de la ejecución de las obras de urbanización. Como hemos visto las obras de urbanización se realizan por la Administración, pero ello no quiere decir que las obras deban ejecutarse materialmente por ella. En este sentido se prevén las siguientes posibilidades:
 - Por la propia Administración mediante la creación de una sociedad urbanizadora de capital público o empresa mixta en la que la Administración sea mayoritaria, en cuyo caso será la que la realice sin necesidad de licitación pública, cualquiera que fuese la cuantía de las obras.
 - Por contrata a una empresa privada, en cuyo caso deberá hacerse mediante licitación pública.
- 3) La posibilidad de la colaboración de los propietarios en la ejecución de las obras de urbanización mediante las asociaciones administrativas de colaboración.
- 4) La aplicación del sistema de cooperación requiere la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución (arts. 132 TRLS76, arts. 71 y ss. RGU, y 164 TRLS92), salvo que sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de beneficios y cargas.

⁸ En el mismo sentido el artículo 162 TRLS92.

- Asociaciones administrativas de colaboración

Podrán constituirse, como se ha indicado, asociaciones administrativas de propietarios, bien a iniciativa de éstos o del propio Ayuntamiento con la finalidad de colaborar en la ejecución de la urbanización.

Las asociaciones administrativas de cooperación pueden ser **definidas** como las Entidades urbanísticas colaboradoras, de carácter administrativo y con personalidad jurídica propia, que pueden constituirse en el sistema de cooperación a iniciativa de los propietarios o de la Administración actuante con la finalidad de colaborar en la ejecución de las obras de urbanización.

Se pueden señalar como **características** de las mismas, a tenor de lo establecido en el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, las siguientes:

- 1) En cada unidad de ejecución solo existirá una Asociación, la cual habrá de figurar inscrita –desde el momento en que adquiere personalidad jurídica– en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.
- 2) Las asociaciones administrativas de cooperación estarán integradas exclusivamente por los propietarios de bienes que, voluntariamente, se incorporen a las mismas dentro de la unidad de ejecución.
- 3) Se registrarán por sus estatutos, que han de ser aprobados por la Administración actuante, y al frente de las mismas figurará un Presidente, elegido por los asociados de entre ellos, quien tendrá la representación de todos los miembros y canalizará las relaciones con la Administración.

El art. 193 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU) establece las **funciones** de estas asociaciones administrativas:

- a) Ofrecer a la Administración sugerencias referentes a la ejecución del Plan en el polígono o unidad de ejecución de que se trate.
- b) Auxiliar a la Administración en la vigilancia de la ejecución de las obras y dirigirse a ella denunciando los defectos que se observen y proponiendo medidas para el más correcto desarrollo de las obras.
- c) Colaborar con la Administración para el cobro de las cuotas de urbanización.
- d) Examinar la inversión de las cuotas de urbanización cuyo pago se haya anticipado, formulando ante la Administración actuante los reparos oportunos.
- e) Gestionar la concesión de los beneficios fiscales que procedan.
- f) Promover con la Administración actuante empresas mixtas para la ejecución de obras de urbanización en el Polígono o unidad de ejecución.

Para saber más:

✍ CORRAL GARCÍA, E. *Entidades Urbanísticas Colaboradoras y Agrupaciones Interés Urbanístico*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2003.

- La Reparcelación

La aplicación del sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución, salvo que ésta sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de los beneficios y cargas.

El art. 71 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU) **define** la reparcelación como la agrupación de fincas comprendidas en la unidad de ejecución para su nueva división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos.

La reparcelación tiene por **objeto** distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y localizar sobre parcelas determinadas y en esas mismas zonas el aprovechamiento que, en su caso, corresponda a la Administración actuante. Para ello y con las formalidades debidas, especialmente su elevación a título público, tiene acceso al Registro de la Propiedad.

El procedimiento y las reglas de la reparcelación se regula específicamente en los artículos 76 y ss. del RGU.

Para saber más:

✍ SEGURA GOMIS, L. *Práctica de la reparcelación*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1986.

✍ CARCELLER FERNÁNDEZ, A. *Reparcelación y compensación en la gestión urbanística*. Ed. Montecorvo. Madrid, 1980.

2.2.3.- Sistema de Expropiación.

- Concepto

La ejecución del Plan por el sistema de expropiación supone la postergación de la misma, desde el principio, de los particulares y la asunción por la Administración del protagonismo exclusivo del proceso, bien mediante gestión directa, bien mediante concesionarios “*interpuestos*”.

La expropiación como sistema de actuación **se aplica** por unidades de ejecución completas y comprende todos los bienes y derechos en ellas incluidos, debiendo la delimitación de dichas unidades ir acompañada de una relación de propietarios y una descripción de los bienes o derechos afectados, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa.

- Procedimientos de expropiación

La Ley 6/1998, de 13 de abril, establece en su artículo 36 “*Procedimiento de determinación del justiprecio*” las dos figuras procedimentales típicas de la expropiación: el expediente individualizado o el procedimiento de tasación conjunta al indicar: “*El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se determinará conforme a lo establecido en el Título III de la presente Ley, mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta*”.

Los procedimientos son distintos, y su tramitación y contenido depende de la normativa de cada Comunidad:

- 1) Expropiación por tasación conjunta.
- 2) Expropiación individual.

En este segundo supuesto se seguirá el procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa, siendo de aplicación lo anteriormente prevenido en relación al pago, ocupación, inscripción y condiciones de unos y otros.

Para saber más:

✍ FERNÁNDEZ TORRES, J.R. *Las expropiaciones urbanísticas*. Ed. Aranzadi. Pamplona, 2001.

2.3.- SISTEMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Una vez analizados los distintos sistemas de actuación contemplados en nuestro derecho urbanístico clásico, analizaremos la normativa de aquellas CC.AA. que siguen dichos criterios:

2.3.1.- Cataluña.

La nueva Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo, sigue el sistema tradicional, si bien estableciendo una nueva terminología.

La Ley configura dos sistemas de actuación: el de reparcelación y el de expropiación. Recordemos que la reparcelación, a fin de cuentas, es el instrumento de gestión más común de los que concurren en las diferentes modalidades que ofrece la actuación urbanística no expropiatoria, ya sea tanto en compensación como en cooperación.

En concreto, el artículo 115 (*"sistemas de actuación urbanística"*) establece que la ejecución o gestión del planeamiento urbanístico se efectúa mediante cualquiera de los siguientes sistemas de actuación urbanística:

a) De reparcelación, que incluye las siguientes modalidades:

- De compensación básica.
- De compensación por concertación.
- De cooperación.
- Por sectores de urbanización prioritaria.

b) De expropiación.

Analizaremos los supuestos de reparcelación:

- La primera modalidad del sistema de actuación por reparcelación se denomina de compensación básica, y para llevarla a cabo es suficiente la iniciativa de propietarios que representen más del 50% de la propiedad de la superficie del polígono o sector. Para que dicha modalidad sea viable no es preciso que la junta

de compensación expropie a los propietarios no adheridos, dado que todos quedan afectados por la reparcelación y, consecuentemente, aun no siendo miembros de la junta, tienen también la obligación de contribuir a los gastos de urbanización.

- En la modalidad de compensación por concertación, pueden tomar la iniciativa propietarios que representen, como mínimo, el 25% de la propiedad de la superficie del sector, que han de otorgar un convenio urbanístico con el Ayuntamiento, cuyo contenido debe incluir el proyecto de bases para el concurso de adjudicación de la gestión urbanística integrada. La Administración ha de realizar la expropiación de los propietarios no adheridos al convenio, siendo beneficiaria de la misma la persona concesionaria, que, previamente, debe haber redactado el proyecto de tasación conjunta, el de reparcelación e, incluso, la figura de planeamiento correspondiente. Así, la persona concesionaria es a la vez propietaria, empresa urbanizadora e, incluso, gerente de la junta de compensación si llega a alcanzar la propiedad de más del 50% del sector o el polígono de actuación.
- En la modalidad de cooperación, la asociación administrativa que se constituya puede redactar, también, el proyecto de reparcelación y el Ayuntamiento puede decidir someter a concurso la gestión urbanística integrada, siendo la persona concesionaria igualmente beneficiaria de la expropiación de los terrenos de propietarios no adheridos.
- La regulación de la modalidad de sectores de urbanización prioritaria es objeto de simplificación y supresión de determinados requisitos que restringían su aplicación, a la vez que se posibilita que los Ayuntamientos que cuenten con programa de actuación urbanística municipal puedan efectuar su declaración.

Para saber más:

✍ PEMÁN GAVÍN, J. y OLIVÁN DEL CACHO, J. *El nuevo derecho urbanístico: estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña*. Ed. Cedecs. Barcelona, 2004.

✍ CARCELLER FERNÁNDEZ, A. El Texto Refundido catalán sobre materia urbanística. *RDU nº 167*. Enero-febrero 1999. Págs. 11 y ss.

✍ CORRAL GARCÍA, E. La expropiación como sistema y como mecanismo de gestión en la legislación urbanística de Cataluña. *Revista de Práctica Urbanística nº 28*. Junio 2004. Págs. 24 y ss.

2.3.2.- Islas Baleares.

La Comunidad de las Islas Baleares todavía no se ha dotado de norma urbanística general. Por ello, en tanto esto no se produzca, en materia de ejecución del planeamiento resultarán de aplicación las condiciones que del urbanismo clásico se han analizado, por obra de la supletoriedad de la normativa estatal anterior a la Constitución (STC 61/1997, de 20 de marzo), en concreto el TRLS76 y su Reglamento de Gestión Urbanística de 1978.

La normativa autonómica dictada en Baleares hasta el momento viene compuesta por los siguientes textos:

- Ley 8/1988, de 1 de julio, sobre Edificios e Instalaciones Fuera de Ordenación.
- Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística de las Islas Baleares.
- Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección.

- Ley 1/1994, de 24 de marzo, sobre Condiciones para la Reconstrucción en Suelo No Urbanizable de Edificios e Instalaciones Afectadas por Obras Públicas o Declaradas de Utilidad Pública y Ejecutadas por el Sistema de Expropiación Forzosa.
- Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.
- Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y de Medidas Tributarias.
- Ley 9/1999, de 6 de octubre, de Medidas Cautelares y de Emergencia relativas a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo en las Islas Baleares.
- Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.
- Ley 8/2003 de 25 de noviembre, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación Territorial y Urbanismo en las Islas Baleares.

2.3.3.- País Vasco.

El País Vasco no se ha dotado tampoco de un Texto Legal original propio que regule la materia urbanística, sino que su regulación, instrumentada a través de la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana del País Vasco, ha venido a dar respuesta a la situación surgida tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, es un claro ejemplo de las conocidas como *"leyes puente"* que vienen a hacer propias las disposiciones del TRLS92 afectado por dicho pronunciamiento. En palabras de su propia Exposición de Motivos:

"Al haberse declarado a través de la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional la nulidad de una parte sustancial del articulado del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se hace preciso acometer con urgencia la regulación de los aspectos necesarios para dotar de seguridad jurídica los actos de las diversas Administraciones competentes en el orden urbanístico, y también regular otros temas puntuales que resultan conflictivos en su actual reglamentación. Por razones de coherencia del texto articulado se han reproducido diversos artículos vigentes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

Esta norma, al igual que la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, tiene el carácter de ley puente hasta tanto se eleve al Parlamento un texto global de toda la regulación en materia de régimen del suelo y ordenación urbana. El texto regulará los aspectos referidos a la clasificación y calificación de suelo como elemento fundamental del urbanismo, que la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional ha reafirmado como competencia de las Comunidades Autónomas."

Así pues, esta Ley, siguiendo el sistema tradicional, establece en su artículo 5 que la ejecución del planeamiento urbanístico se deberá realizar mediante unidades de ejecución, salvo en los supuestos de actuaciones asistemáticas en suelo urbano o cuando se trate de ejecutar directamente sistemas generales o algunos de sus elementos.

Las unidades de ejecución se caracterizan por las siguientes notas:

- Se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de toda su superficie.
- En suelo urbano pueden ser discontinuas.
- Se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración elija en cada caso, pudiendo optar indistintamente entre los sistemas de compensación, cooperación o expropiación.

III.- SISTEMAS MIXTOS DE EJECUCIÓN EN LA NORMATIVA DE LAS CC.AA.

Se enumerarán aquí las normativas de las CC.AA. que combinan ambos sistemas siguiendo en mayor o menor medida la línea tradicional dando, además, entrada a la figura del urbanizador y otros nuevos modelos como el de ejecución forzosa.

Se destacarán exclusivamente aquellos sistemas novedosos para evitar repetir lo ya analizado.

3.1.- ANDALUCÍA

En la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en línea con otras legislaciones autonómicas, la urbanización y la edificación (como integrantes de la ejecución) se conciben como un derecho, pero sobre todo como un deber, lo que viene, de una parte, a colocar a los propietarios en una situación de colaboradores forzosos de la Administración en la ejecución y permite, por otro lado, la incorporación de otros agentes al proceso urbanizador, como concesionarios de la ejecución, sustituyendo a los propietarios incumplidores o coadyuvando a la misma, aportando iniciativa, capacidad de gestión y financiación.

Reforma de los sistemas de actuación, potenciando los de actuación pública –expropiación y cooperación– por gestión indirecta, y dinamizando el de actuación privada por compensación, haciendo participar en ambos a otros agentes en la ejecución.

En los sistemas de actuación pública se regulan las dos modalidades de gestión establecida:

- Gestión directa por la Administración.
- Gestión indirecta, por concesión de la actividad de ejecución a un agente urbanizador, a iniciativa de la Administración, mediante concurso o, a instancia del propio agente mediante la presentación de la correspondiente oferta. La iniciativa del agente urbanizador solo procede en el supuesto de la declaración de incumplimiento de deberes en el sistema de compensación, incluyendo el procedimiento de adjudicación de ofertas alternativas.

El sistema de compensación, a pesar de que mantiene sus características esenciales, incorpora algunas reformas importantes, entre otras:

- Se amplía la capacidad de iniciativa para su establecimiento, que puede llevarse a cabo, bien a instancia de los propietarios (que representen más del 50% de los terrenos), o de un agente urbanizador, propietario o no de suelo, interesado en asumir la función urbanizadora.

- El sistema usa la reparcelación como instrumento de equidistribución y su utilización con carácter forzoso permite la incorporación forzosa o la aportación forzosa a los costes de la actuación.

- La participación de los propietarios tiene carácter opcional, pudiendo incorporarse de inicio o mediante adhesión al sistema; o renunciar a la misma solicitando expresamente la expropiación ya que, en caso contrario, procede la reparcelación forzosa.

Para saber más:

✍ CUESTA REVILLA, J. La ejecución del planeamiento en el anteproyecto de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. *RDU nº 179. Julio-agosto 2000*. Págs. 59 y ss.

✍ JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. y REBOLLO PUIG, M. (Dir.) *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2003.

✍ SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2004.

3.2.- ARAGÓN

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, indica en su artículo 120 que las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación, directa o indirecta, que el Ayuntamiento elija en cada caso. Las modalidades de una y otra son las siguientes:

- **Actuación administrativa directa:** que comprende los siguientes sistemas de expropiación y cooperación.
- **Actuación administrativa indirecta:** los sistemas de compensación, ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora.

-Elección del sistema de ejecución.

La elección del sistema de actuación se llevará a cabo, como se ha indicado, por el Ayuntamiento, en el planeamiento o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución.

No obstante, el Ayuntamiento no es absolutamente libre para la fijación del sistema de actuación, pues el artículo 121 establece una serie de condicionamientos. Éstos son los siguientes:

- a) Se da cierta preponderancia a los sistemas indirectos, pues siempre que el planeamiento general lo permita y así se prevea en el proyecto de planeamiento de desarrollo de iniciativa privada, la Administración deberá fijar el sistema o sistemas de actuación indirecta propuestos por los particulares. Para que la propuesta de aplicación del sistema de compensación sea vinculante, el proyecto de planeamiento deberá ser suscrito por propietarios que representen más de la mitad de la superficie de la unidad o unidades a ejecutar por dicho sistema.
- b) En al ámbito del suelo urbano no consolidado en el que no sea preciso planeamiento de desarrollo, siempre que el planeamiento general lo permita, se fijará el sistema de actuación propuesto por la iniciativa privada, aplicándose lo establecido en el párrafo anterior respecto al sistema de compensación.

- c) Cuando un sistema de actuación indirecta no estuviere siendo desarrollado conforme a los plazos fijados en el planeamiento para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, se considerará justificada su sustitución, que se acordará por el Ayuntamiento Pleno, previo sometimiento a información pública y audiencia de interesados por plazo común de veinte días.

- Sistema de ejecución forzosa: en él, el Ayuntamiento ocupa los terrenos necesarios en favor de una Comisión Gestora, que realiza las obras de urbanización y procede a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes.

El Ayuntamiento acordará la utilización de este sistema cuando se produjera el incumplimiento de cualquiera de los deberes inherentes al sistema de compensación y lo soliciten los propietarios que representen una cuarta parte al menos de la superficie de la unidad de ejecución. El acto por el que se determine el sistema de ejecución forzosa se notificará a los propietarios, otorgándoles el plazo de un mes para adherirse al mismo.

La ejecución del planeamiento corresponde a una Comisión Gestora, con naturaleza jurídica y facultades idénticas a las de la Junta de Compensación. Los Estatutos de dicha Comisión se elaborarán y aprobarán por el propio Ayuntamiento. La Comisión se compone por representantes, a partes iguales, de los propietarios y del Ayuntamiento. Los miembros representantes de los propietarios serán elegidos, de entre ellos, por los que se hubieren adherido en plazo a la gestión del sistema. Los miembros representantes del Ayuntamiento serán designados y revocados libremente por éste. En todo caso, el Presidente de la Comisión, que dispondrá de voto de calidad en las votaciones, será elegido por todos sus miembros entre los representantes del Ayuntamiento. Asumirá las funciones de Secretario un empleado municipal.

3.3.- ASTURIAS

El Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del territorio y urbanismo, en su artículo 153, determina los siguientes sistemas de actuación:

1.- En el **suelo urbanizable prioritario**, la ejecución del planeamiento, salvo que el mismo haya determinado el sistema de expropiación o cooperación, se llevará por los propietarios de los terrenos mediante el sistema de compensación, lo cual deberá ser abordado por estos en el plazo de un año (prorrogable en dos meses), pues en caso contrario la Administración deberá optar para su desarrollo entre la gestión directa o la convocatoria de concurso.

2.- En el **suelo urbanizable no prioritario** o en el suelo urbano no consolidado, los polígonos o unidades de actuación se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración urbanística elija en cada caso. Los sistemas de actuación son los siguientes:

- a) Compensación.
- b) Cooperación.
- c) Expropiación.

En referencia a los sistemas de actuación en suelo urbanizable prioritario, establece el siguiente orden de preferencia:

1. Los propietarios de cada polígono o unidad de actuación podrán, dentro del plazo de un año, asumir su urbanización con preferencia a cualquier otro sujeto, a no ser que se haya dispuesto la aplicación de los sistemas de cooperación o expropiación, en cuyo caso se aplicarán las normas correspondientes a estos sistemas. Dicha facultad se deberá ejercer presentando a la Administración urbanística actuante, dentro de dicho plazo, el Proyecto de Actuación. Los propietarios podrán solicitar, antes de que venza el plazo de un año, una prórroga a la Administración. Ésta sólo la concederá cuando existan causas muy justificadas, y nunca por un plazo superior a dos meses.
2. Transcurrido el plazo de un año desde la aprobación definitiva del Plan Parcial, y vencida, en su caso, la prórroga, la Administración urbanística lo declarará expresamente en el plazo máximo de dos meses, previa audiencia de los propietarios, y, en el mismo acto, optará entre la gestión directa de los polígonos o unidades de actuación cuyos propietarios no la hayan asumido, o la convocatoria de concurso.

§ Si la Administración urbanística opta por la gestión directa, podrá aplicar el sistema de cooperación o el de expropiación o bien aprobar en el plazo máximo de dos meses un Proyecto de Actuación, de común acuerdo con la sociedad urbanística pública que, en su caso, vaya a asumir la condición de urbanizadora.

§ Si la Administración urbanística opta por la convocatoria de concurso, dicha convocatoria deberá ser aprobada y publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias en el plazo máximo de un mes desde la declaración de caducidad del plazo concedido a los propietarios, y se resolverá en el plazo máximo de cuatro meses a partir de la publicación. Los particulares aun cuando no sean propietarios podrán presentar Proyectos de Actuación, convirtiéndose, una vez aprobado por la Administración, su suscriptor en agente urbanizador del ámbito.

3.4.- CANARIAS

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en su artículo 96 determina que para cada ámbito o sector o, en su caso, unidad de actuación, el planeamiento de ordenación urbanístico y, en su caso, territorial deberá optar expresamente entre los sistemas de ejecución privada y pública para el desarrollo de la actividad de ejecución, especificando, además y sólo cuando opte por los segundos, el concreto sistema elegido.

La normativa reconoce y potencia por un lado la intervención de los particulares en la ejecución y además se desvincula como ya hicieran antes otras legislaciones urbanísticas, la ejecución de la propiedad del suelo, aunque se reconozca preferencia a los propietarios.

Los sistemas de ejecución regulados son los siguientes:

- a) Sistemas de ejecución privada:
 - 1. Concierto.
 - 2. Compensación.
 - 3. Ejecución empresarial.
- b) Sistemas de ejecución pública:
 - 1. Cooperación.
 - 2. Expropiación.
 - 3. Ejecución forzosa.

- Elección del sistema de ejecución.

El sistema de ejecución se determinará conforme a las siguientes reglas:

- a) En suelo urbano y urbanizable: tienen preferencia los sistemas de ejecución privada, sin perjuicio de la posibilidad de opción por un sistema de ejecución pública cuando razones de interés público así lo justifiquen.

Entre los sistemas de ejecución pública tendrá carácter preferente el de cooperación. El sistema de expropiación, que tendrá carácter excepcional, deberá basarse en motivos suficientes de interés público que lo justifiquen.
- b) En asentamientos en suelo rústico: tiene preferencia el sistema de ejecución pública por expropiación, con imposición de contribuciones especiales para la adquisición del suelo preciso y ejecución de las dotaciones y las infraestructuras públicas.

La Ley otorga preferencia, en los restantes supuestos, al sistema de ejecución pública por cooperación con reparcelación económica.
- c) En sistemas generales: tiene preferencia del sistema de ejecución pública por expropiación.

Analizaremos los sistemas específicos:

1.- Concierto.

En el sistema de concierto, el propietario único o todos los propietarios conjuntamente asumen la entera actividad de ejecución conforme a las condiciones libremente pactadas por ellos en convenio urbanístico aprobado por el Ayuntamiento.

En este sistema la gestión de la actividad de ejecución podrá ser realizada:

- a) Mediante la constitución por todos los propietarios de una entidad urbanística de gestión, que tendrá naturaleza administrativa y duración limitada a la de la actuación, salvo que asuma también la conservación de la urbanización realizada.
- b) A través de sociedad mercantil constituida al efecto y en cuyo capital participen todos los propietarios.

c) Directamente por el único propietario de la totalidad de los terrenos afectados.

Tanto a la entidad urbanística de gestión como a la sociedad constituida por los propietarios, podrán incorporarse, como miembros o socios, personas o entidades que aporten financiación o asuman la realización de las obras de urbanización y edificación precisas.

El establecimiento de este sistema requerirá la aprobación de un convenio urbanístico de gestión suscrito por todos los propietarios y formalizado en escritura pública. El convenio urbanístico de gestión concertada tendrá carácter jurídico-administrativo y tendrá por objeto los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento capaz de legitimar esta última.

2. Ejecución forzosa.

En el sistema de ejecución forzosa el Ayuntamiento concluye subsidiariamente la actividad de ejecución aún pendiente conforme a cualquiera de los sistemas de ejecución privada, en sustitución, por cuenta y cargo de los propietarios y de la persona o personas directamente responsables de esta ejecución. Es decir, se sustituye un sistema de ejecución privada por incumplimiento de sus obligaciones.

La aplicación del sistema de ejecución forzosa requerirá la declaración, mediante resolución que agote la vía administrativa, del incumplimiento de cualquiera, incluso los referidos a plazos, de los deberes legales y las obligaciones inherentes del sistema de ejecución sustituido.

3.5.- CANTABRIA

La Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria, regula los sistemas clásicos, de compensación, cooperación y expropiación, además del de concesión de la obra urbanizadora, ya estudiado en el apartado anterior. Siendo la Administración la que determinará uno u otro sistema.

3.6.- CASTILLA Y LEÓN

Las formas de gestión que la **Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo** propone pueden agruparse en dos grandes conjuntos: para el suelo urbano consolidado, las actuaciones aisladas, de sencilla ejecución; y para el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable, las actuaciones integradas.

Las actuaciones integradas tendrán por objeto la urbanización de los terrenos de suelo urbano no consolidado y urbanizable, a fin de que alcancen la condición de solar.

La gestión de las actuaciones integradas podrá ser pública o privada. La aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico, que establezca la ordenación detallada del sector, habilita la presentación de iniciativas para desarrollar la actuación mediante alguno de los sistemas regulados en la Ley.

En tanto la Administración no adopte iniciativas de gestión, aun sin contar con la propiedad del suelo, podrá proponer su desarrollo mediante alguno de los sistemas regulados en la Ley. Es decir, sólo la delimitación de la unidad de actuación vendrá prevista en el planeamiento (aun cuando su modificación es sencilla), mientras que el sistema de actuación no quedará fijado hasta la aprobación del denominado Proyecto de Actuación, figura que refunde la antes dispersa nomenclatura de los instrumentos de gestión.

Establece el artículo 74 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, que las actuaciones integradas se desarrollarán mediante alguno de los siguientes sistemas:

- Sistema de concierto.
- Sistema de compensación.
- Sistema de cooperación.
- Sistema de concurrencia.
- Sistema de expropiación.

Como se observa de lo indicado, la nueva Ley introduce dos nuevos sistemas, pero además, modifica ciertos aspectos de los clásicos.

En cuanto a los sistemas clásicos, se introducen ajustes en los tradicionales de compensación (se rebaja al 50 por ciento la superficie habilitante y se simplifica su normativa), cooperación (se admite la iniciativa tanto municipal como de los propietarios que reúnan el 25 por ciento de la superficie, y se otorgan nuevas facultades al Ayuntamiento, en su condición de urbanizador) y expropiación, en el que, a fin de flexibilizar en lo posible sus mecanismos, se habilita como urbanizador expropiante a cualquier entidad de Derecho público a la que se le encomiende la actuación, o bien a un concesionario.

Como nuevos sistemas se regulan dos: el de concurrencia, que analizaremos posteriormente y el de concierto.

El **sistema de concierto** se aplicará cuando se garantice la actuación solidaria de la propiedad, es decir cuando todos los terrenos de la unidad de actuación, excepto los de uso y dominio público, en su caso, pertenezcan a un único propietario, o bien cuando todos los propietarios de la unidad garanticen solidariamente la actuación.

En él asumirá el papel de urbanizador el propietario único, o bien el conjunto de propietarios que garanticen solidariamente la actuación.

Para saber más:

✍ SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) *Derecho Urbanístico de Castilla y León*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2000.

✍ MARINERO PERAL, A.M. El reglamento de Urbanismo de Castilla y León. *Revista de Práctica Urbanística* nº 26. Abril 2004. Págs. 26 y ss.

3.7.- EXTREMADURA

La **Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura**, parte de la consideración de la actividad de urbanización como servicio público, si bien, y conforme se sienta ya desde la Normativa Estatal (art. 4 LRSV), ello no es incompatible con la actividad y presencia de la iniciativa privada.

Por ello se establece que el desarrollo del suelo tenga lugar por:

- Administración actuante (en régimen de gestión directa, operando sin organización diferenciada o a través de las empresas públicas instrumentales, actuando conforme a sistemas clásicos de ejecución pública: cooperación y expropiación).
- Agentes privados designados a través de un procedimiento concurrencial que introduzca la libre competencia sobre bases ciertas de igualdad, publicidad y transparencia (en régimen de gestión indirecta abierta a todos los ejercientes de la libertad de empresa y, por tanto, sean o no propietarios del suelo afectado y conforme a los sistemas de ejecución privada: compensación y concertación).

Así su **artículo 125** bajo el título de **“Sistemas de ejecución de actuaciones”**, indica que, para cada sector o, en su caso, unidad de actuación, el Municipio, de oficio o a instancia de un particular, deberá optar expresamente por uno de los sistemas de ejecución incluidos en las formas de gestión directa o indirecta para el desarrollo de la actuación urbanizadora, como ya se ha visto anteriormente.

Los sistemas de ejecución son los siguientes:

a) En la forma de gestión directa:

- Cooperación.
- Expropiación.

b) En la forma de gestión indirecta:

- Compensación.
- Concertación.

El sistema de ejecución se determinará por la Administración actuante, de oficio o a instancia de particular, conforme a los siguientes criterios:

1. Si se opta por uno de los sistemas públicos, incluidos en la forma de gestión directa, deberán motivarse las razones de interés público justificativas de la actuación urbanizadora. En la misma resolución se adoptarán los compromisos de tipo económico y técnico y se fijarán los plazos y las condiciones que permitan garantizar la ejecución pública de la actuación.
2. Si se opta por uno de los sistemas privados incluidos en la forma de gestión indirecta, deberán observarse las siguientes reglas:
 - a) Se determinará el **sistema de compensación** si la consulta previa hubiera sido formulada en primer lugar por una agrupación de interés urbanístico,

constituida en debida forma, que integre a propietarios que representen más del 50 por 100 de la superficie de la unidad de actuación, reduciendo el porcentaje clásico del 60%.

La determinación del sistema de compensación conllevará la fijación de un plazo de dos meses para la presentación del Programa de Ejecución correspondiente junto al resto de la documentación técnica, así como de las garantías y los compromisos económicos exigidos en esta Ley, para asegurar el completo desarrollo de la actuación.

El simple transcurso de este plazo sin que se hubiera presentado en tiempo toda la documentación exigible determinará la caducidad de la determinación del sistema de compensación por ministerio de la Ley y sin necesidad de trámite ni declaración administrativa alguna.

- b) La determinación del **sistema de concertación** se produce bien de oficio o bien a solicitud de los propietarios o de tercero no propietario, que analizaremos a continuación.

3.8.- GALICIA

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, establece en su artículo 126 "*Clases de sistemas de actuación*", que los polígonos se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración determine en cada caso, estableciendo que estos sistemas de actuación son los siguientes:

- a) Sistemas de actuación directos:

1. Cooperación.
2. Expropiación.

- b) Sistemas de actuación indirectos:

1. Concierto.
2. Compensación.
3. Concesión de obra urbanizadora.

De los dos sistemas novedosos, el de concierto es similar a los ya estudiados, y el de concesión de la obra urbanizadora lo analizaremos al estudiar las figuras similares a la del urbanizador, apartado al que nos remitimos.

3.9.- LA RIOJA

El artículo 114 de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, indica que las unidades de ejecución se desarrollarán mediante cualquiera de los siguientes sistemas de actuación:

- compensación.
- cooperación.
- expropiación y
- concesión de obra urbanizadora.

Será la Administración actuante la que elegirá el sistema aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, capacidad de gestión, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran, dando preferencia al sistema de compensación, salvo cuando por razones de urgencia o necesidad, o para la construcción de viviendas de protección pública, sea conveniente cualquiera de los otros sistemas de actuación.

3.10.- MADRID

El artículo 101 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid indica que para cada ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, el planeamiento urbanístico deberá optar expresamente, para el desarrollo de la actividad de ejecución, entre los sistemas de ejecución privada y pública, especificando el sistema elegido. Si el planeamiento no hubiera expresado el sistema de ejecución elegido, se llevará a cabo por la Administración al resolver sobre la delimitación de la correspondiente unidad de ejecución.

Los sistemas son distintos en caso de una u otra ejecución, privada o pública:

1. La ejecución privada del planeamiento en actuaciones integradas se llevará a cabo por el sistema de compensación.
2. La ejecución pública del planeamiento en actuaciones integradas, salvo que deba tener por objeto sólo obras públicas ordinarias, se llevará a cabo por alguno de los sistemas:
 - a) Cooperación.
 - b) Expropiación.
 - c) Ejecución forzosa.

La elección del sistema de actuación se efectuará por la Administración actuante entre los diferentes previstos en la presente Ley, en coherencia con su política urbanística.

Las características esenciales del sistema de **ejecución forzosa** son las siguientes:

1. En el sistema de ejecución forzosa la Administración actuante culmina subsidiariamente la actividad de ejecución aún pendiente, en sustitución, por cuenta y cargo de la entidad o persona directamente responsables de dicha ejecución hasta el momento de la aplicación de dicho sistema.
2. La aplicación del sistema de ejecución forzosa requerirá la declaración del incumplimiento de cualquiera de los deberes legales y las obligaciones inherentes del sistema de compensación sustituido, incluso los referidos a plazos, previo procedimiento en el que deberá oírse a la entidad o persona responsable y, en todo caso, a los propietarios.
3. La declaración a que se refiere el número anterior, con fijación del sistema de ejecución forzosa, supondrá la afectación legal de todos los terrenos,

construcciones y edificaciones, así como de los derechos, al cumplimiento de dicho sistema, siendo inscribible en el Registro de la Propiedad, a cuyo efecto deberá comunicarse a éste para que se haga constar mediante nota marginal.

El sistema de ejecución forzosa se gestionará siempre de forma directa por la Administración mediante encomienda, bien a sociedad mercantil de capital público propia o perteneciente a cualquiera de las otras Administraciones públicas de la Comunidad de Madrid o de la que se constituya, en otro caso, con esta exclusiva finalidad. En este último caso la sociedad podrá ser de capital mixto, pudiendo participar en él los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad o unidades de ejecución que habiendo cumplido sus deberes soliciten su incorporación a la gestión.

La sociedad que asuma la labor de urbanización, que tendrá la consideración de entidad gestora, contratará con empresarios privados la realización de las obras de urbanización y edificación precisas.

Para saber más:

✍ SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.) *El Derecho Urbanístico en la Comunidad de Madrid*. Ed. Lex Nova. Valladolid, 1999.

✍ SÁNCHEZ GOYANES, E. (Coor.) *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*. Ed. Comunidad de Madrid. Madrid, 2000.

✍ SÁNCHEZ-CIA, A.L. (Dir.) *Derecho Urbanístico de Madrid*. Ed. Aranzadi. Pamplona, 2002.

✍ ROMERO REY, C. La ejecución del planeamiento urbanístico por adjudicatario en concurso en el Sistema de Compensación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. *Revista de Práctica Urbanística* nº 24. Febrero 2004. Págs. 21 y ss.

3.11.- MURCIA

De acuerdo con el artículo 171 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, las actuaciones integradas se desarrollarán mediante alguno de los siguientes sistemas:

1. De iniciativa privada:

- a) Sistema de concertación directa.
- b) Sistema de concertación indirecta.
- c) Sistema de compensación.

2. De iniciativa pública:

- a) Sistema de cooperación.
- b) Sistema de concurrencia.
- c) Sistema de expropiación.
- d) Sistema de ocupación directa.

Corresponde a la Administración actuante establecer el sistema de actuación aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurren, dando preferencia a los sistemas de iniciativa privada, salvo que razones de interés público demanden los sistemas de iniciativa pública.

No obstante, el sistema adoptado podrá ser objeto de modificación, de oficio o a solicitud de los interesados, mediante el procedimiento establecido en el artículo 142 de la Ley.

Las bases técnicas y económicas de las actuaciones en los sistemas de concertación, compensación, cooperación y concurrencia, las determinarán los llamados Programas de Actuación, que sin perjuicio de las especialidades que se determinen para cada sistema de actuación, los Programas de Actuación contendrán:

- a) Identificación del promotor y relación de los propietarios y de los titulares que consten en el catastro y, en su caso, en el Registro de la Propiedad.
- b) Justificación del ámbito territorial y sistema de actuación propuesto conforme al planeamiento vigente o, en su caso, al avance de planeamiento que se acompañe como anexo.
- c) Estimación de los gastos de urbanización, programa de trabajo y distribución de inversiones, conforme a lo señalado en el artículo 160 de esta Ley.
- d) Plazos para la ejecución de la actuación, que no podrán exceder de los señalados en el planeamiento urbanístico para el cumplimiento de los deberes urbanísticos exigibles.
- e) Garantías que aseguren la ejecución de la actuación, mediante crédito comprometido con cargo a fondos públicos, o la planificación y compromiso financiero de la inversión con fondos cuyo origen deberá acreditarse.
- f) Compromiso de prestación de aval o fianza por el urbanizador previstos en cuantía del 10 por 100 de los gastos de urbanización previstos.
- g) En su caso, compromisos complementarios del urbanizador en cuanto a edificación, cesiones, ejecución de dotaciones urbanísticas, afección de inmuebles a fines sociales u otras prestaciones.

Analizaremos los sistemas novedosos previstos

- a) **Sistema de concertación directa:** Podrá utilizarse cuando todos los terrenos de la Unidad de Actuación, excepto los de uso y dominio público, en su caso, pertenezcan a un único propietario, o bien cuando todos los propietarios de la Unidad garantice solidariamente la actuación, asumiendo el papel de urbanizador el propietario único, o bien el conjunto de propietarios, de forma solidaria.
- b) **Sistema de concertación indirecta:** Podrá utilizarse este sistema a solicitud de alguno de los propietarios que representen al menos el 25 por 100 de la superficie de la Unidad de Actuación, descontados los terrenos de dominio y uso público, en su caso, cuando no estuviera previsto el sistema de compensación o no se alcanzara acuerdo con el porcentaje de propietarios requerido para este sistema.

Recibida la solicitud, el Ayuntamiento iniciará el procedimiento en el que se promueva la concurrencia entre los propietarios incluidos dentro de la Unidad de Actuación, otorgando un plazo de tres meses para la presentación de Programas de Actuación, conforme a las bases del concurso y criterios de adjudicación fijados por la Administración.

El Programa que resulte seleccionado será objeto de la tramitación correspondiente, ostentando el adjudicatario del concurso la condición de urbanizador y

siendo de aplicación las determinaciones del sistema de concurrencia regulado en esta Ley.

- c) **sistema de ocupación directa:** Podrán ser objeto de obtención por ocupación directa los terrenos reservados en el planeamiento para sistemas generales, mediante el reconocimiento formal a sus propietarios del derecho al aprovechamiento en la Unidad de Actuación a la que se vinculan.

La ocupación directa requiere que esté aprobada la ordenación pormenorizada, tanto de los terrenos a ocupar, con determinación del aprovechamiento que corresponda a sus propietarios, como de la Unidad de Actuación en la que hayan de integrarse.

3.12.- NAVARRA

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dentro de los sistemas de actuación ha introducido la novedad del sistema del Agente Urbanizador, tal como venía instada por el Parlamento de Navarra a través de su Resolución de 11 de febrero de 1999. Este nuevo sistema de actuación se configura como un sistema más, como indica la exposición de motivos, con la pretensión de que constituya un acicate que mueva la actuación de los propietarios y asimismo sirva como fuente de activación de la urbanización de suelo.

En concreto, de acuerdo con el artículo 156, establece que las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación, privada o pública, que la Administración elija en cada caso.

- Los sistemas de actuación privada son los siguientes:
 - a) Compensación.
 - b) Reparcelación voluntaria.
 - c) Agente Urbanizador.

- Los sistemas de actuación pública son los siguientes:
 - a) Cooperación.
 - b) Ejecución forzosa.
 - c) Expropiación.

La elección del sistema de actuación se llevará a cabo en el planeamiento o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución. Si el Plan no estableciera sistema de actuación se podrá entender que el sistema elegido es el de compensación o el de reparcelación voluntaria, sin perjuicio de su modificación por el procedimiento previsto para la delimitación de unidades de ejecución.

Cuando un sistema de actuación privada no estuviese siendo desarrollado conforme a los plazos previstos en el planeamiento o en la delimitación de la unidad de ejecución para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, la Administración deberá acordar de oficio o a instancia de los particulares legitimados para ello según el sistema de que se trate, la sustitución del sistema de actuación por otro de actuación privado que garantice el cumplimiento del desarrollo de la unidad de ejecución o por un sistema de actuación pública, conforme a lo dispuesto en el apartado primero.

Sistemas específicos:

1. **Sistema de reparcelación voluntaria:** Cuando estuvieran de común acuerdo la totalidad de los propietarios de los terrenos incluidos en una unidad de ejecución, los sistemas de compensación o cooperación podrán sustituirse directamente por la reparcelación voluntaria sin necesidad de declaración o procedimiento previo, pudiendo establecer el Ayuntamiento, en el acto de la aprobación inicial del Proyecto de Reparcelación, las garantías necesarias para el cumplimiento de las cargas derivadas de la ejecución de la unidad. Este procedimiento será también de aplicación cuando la totalidad de los terrenos de la unidad de ejecución pertenezca a un solo propietario.
2. **Sistema de ejecución forzosa:** El sistema de ejecución forzosa podrá acordarse de oficio o a instancia de los propietarios de terrenos enclavados en la unidad de ejecución que representen, al menos, el veinticinco por cien de la superficie total, en cualquiera de los siguientes supuestos:
 - a) Cuando así se estableciera por la Administración como sistema de actuación.
 - b) Por no presentar los propietarios ante la Administración actuante el proyecto de Estatutos de la Junta de Compensación en el plazo máximo de seis meses desde la aprobación definitiva del Plan o, en su caso, en el plazo que establezca éste.
 - c) Por no constituirse la Junta de Compensación en el plazo de tres meses desde la aprobación definitiva de los Estatutos.
 - d) Por no presentar la Junta de Compensación ante la Administración actuante el Proyecto de Reparcelación en el plazo de seis meses desde que se hubiera determinado el Sistema.

El sistema de ejecución forzosa solo podrá ser sustituido por el de expropiación.

IV.- LA EJECUCIÓN MEDIANTE AGENTE URBANIZADOR

4.1.- INTRODUCCIÓN: LA LEY DE LA GENERALITAT VALENCIANA 6/1994, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

4.1.1.- Significado de la Nueva Regulación.

Recientemente se ha iniciado una nueva tendencia doctrinal que considera que el problema del urbanismo español reside fundamentalmente en la carencia de instrumentos ágiles de gestión.

Estos autores parten de la tesis de que no es que no exista suficiente suelo urbanizable (que lo hay para triplicar la población existente) como evaluó el Legislador Estatal de 1998, sino que lo que no existe en el mercado es suficiente suelo “urbanizado”, es decir, con los elementos de urbanización que permiten su inmediata edificación, previas las correspondientes autorizaciones. Por ello, de lo que se trata es de procurar instrumentos de gestión útiles y rápidos, que sin restar garantías a los propietarios del suelo, permitan una puesta en el mercado de suelo urbanizado con los menores trámites y tiempos de desarrollo posibles.

Ante ello, algunas legislaciones Autonómicas, achacando la lentitud de la puesta en el mercado del suelo urbanizado principalmente a la excesiva vinculación del desarrollo de la urbanización al propietario del suelo, prescinden de éste, en mayor o menor medida, en el proceso urbanizador.

Paradigma de esta nueva tendencia es la Ley Valenciana 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU). Ésta parte de un nuevo criterio que rompe con el concepto tradicional de la propiedad del suelo y el derecho/obligación del propietario a urbanizarlo. Lo analizaremos a continuación.

Con la legislación clásica, fundamentalmente a partir de la Ley 8/1990 y el R.D.L. 1/92, su texto refundido, la propiedad urbanística se concibe como algo vacío de contenido; dicho contenido lo va a ir otorgando la sucesiva adquisición gradual de derechos, previo el cumplimiento de obligaciones también sucesivas. Pero este derecho se encuentra unido al fondo, el propietario tiene por lo menos el derecho de ser el que inicie el proceso que urbanice el terreno (salvo expropiación por la Administración) como facultad directa e inmediata –al igual que la plantación o la siembra– unida al fondo, reminiscencia del derecho quiritalario romano.

Por el contrario, la LRAU parte de la tesis contraria, pues el propietario del terreno no tiene el derecho a urbanizar por el hecho de ser tal (o sea, en exclusiva) ya que ésta es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los Poderes Públicos y no a los propietarios de terrenos.

El agente ejecutor del Plan será siempre un agente que actúa, jurídicamente, asumiendo la calidad de agente público. La Administración puede asumir directamente ese papel activo por sí misma u operar mediante una empresa pública. Pero también puede gestionar indirectamente el planeamiento adjudicando el protagonismo activo a una empresa privada (seleccionada en pública competencia) a la que confíe la responsabilidad de dicho proceso. Aparece entonces la figura del urbanizador.

Al ser un mero ejecutor público de la urbanización, que se encuentra desligado de la propiedad del suelo, es indiferente, en principio, que el agente urbanizador sea o no propietario de los terrenos afectados, pudiendo incluso no tener en propiedad un solo metro cuadrado de los que urbaniza.

Analizaremos someramente las características más destacadas de las nuevas tendencias, que ya se han apuntado indiciariamente:

1.- Creación de la figura del urbanizador:

Es la novedad fundamental pues produce una ruptura total del concepto tradicional del Urbanismo ligado a la propiedad del suelo.

Pues bien, la LRAU, como se ha indicado, parte de la premisa de que al propietario del terreno, en cuanto tal, no le es exigible que asuma la obligación de realizar la urbanización, ya que ésta es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos, puesto que exige una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión que les resulta por completo ajena. Por ello, la urbanización debe ser considerada como una típica función pública que reviste una faceta empresarial de gran trascendencia.

La consecuencia más fundamental de ello es que el urbanizador de un terreno será con carácter general, bien la Administración, bien una empresa urbanizadora privada que no tiene por qué ser propietaria de terreno alguno

Es decir, que el agente ejecutor del Plan será siempre un agente que actúa, jurídicamente, asumiendo la calidad de agente público:

- O es la propia Administración la que urbaniza asumiendo directamente ese papel activo por sí misma o mediante un ente dependiente (v.gr. una sociedad pública), en cuyo caso nos encontramos con la gestión directa.
- O es una empresa (seleccionada en pública competencia) en la que la Administración delega esa responsabilidad, apareciendo la figura del urbanizador, siendo indiferente, en principio, que sea o no propietario de los terrenos afectados. Pero también puede gestionar indirectamente el planeamiento.

2.- Nueva concepción del suelo urbanizable/El programa.

En el derecho urbanístico español tradicional, el suelo urbanizable era programado o no programado, según zonas territorialmente diferenciadas. En la LRAU la distinción de los suelos urbanizables no sigue un criterio espacial, sino cronológico.

El Plan, si bien contiene la clasificación y la calificación urbanística, la atribución de volúmenes y usos edificables aplicable al suelo urbanizable (su ordenación estructural), no viene a programar a éste. El suelo urbanizable, por el solo hecho de ser clasificado como tal en el planeamiento general, no está todavía programado, sino que requiere de un acto específico posterior en este sentido que viene a ser asumido por la figura del Programa, como veremos a continuación.

Así, el suelo no se incorpora al proceso urbanizador por la mera aprobación de un Plan General o Parcial. Su propiedad no queda obligada a ejecutar la urbanización, pero tampoco adquiere derechos como consecuencia de la mera clasificación o calificación del suelo.

La incorporación del suelo urbanizable al efectivo proceso urbanizador la determina otro tipo específico de Plan: el Programa. Este instrumento se caracteriza por las siguientes notas:

- Su aprobación es independiente a la de los restantes planes⁹ (aunque pueda ser simultánea) ya que no califica el suelo, no regula u ordena su destino sino que se limita a planificar el proceso de gestión urbanística.
- Al aprobarse el Programa, la Administración lo adjudica a un agente urbanizador.
- Su aprobación necesita el compromiso, efectivo y voluntario, asumido por su promotor de desarrollarlo en plazos y condiciones determinadas. Si lo ha promovido un empresario particular, para su gestión indirecta, habrá de garantizar su compromiso en términos similares a todo contratista de la Administración. Si el Programa lo promueve directamente la Administración, su aprobación debe comportar análogo compromiso respaldado con fondos públicos.

4.1.2.- La Ejecución del Planteamiento en la LRAU.

La ejecución del planeamiento en la LRAU al romper la necesaria vinculación del derecho de urbanizar del derecho de propiedad del suelo y configurar como pública la actividad urbanizadora, hace desaparecer, en principio, los tradicionales sistemas de ejecución (compensación, cooperación y expropiación), sustituyéndolos por la gestión directa, cuando ejecute el planeamiento la Administración, e indirecta, cuando ésta entregue la labor de gestionar y ejecutar urbanización a un urbanizador.

Con esta salvedad y las especialidades que se analizarán, se puede establecer que los **presupuestos de la ejecución**, adaptando el tradicional esquema de TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, que ya se ha analizado, son los siguientes:

1.- La aprobación del instrumento de planeamiento preciso o como indica la Ley *“la aprobación de la ordenación pormenorizada”* que puede estar determinada en el propio Plan General o en los planes de desarrollo, Planes Parciales y Especiales (de Reforma Interior).

⁹ En la Normativa Autonómica de Castilla-La Mancha, sin embargo, no tiene naturaleza de instrumento de planeamiento. Véanse los arts. 17 y ss. LOTAU.

2.- La programación para ejecutar esa ordenación pormenorizada, mediante la aprobación definitiva del correspondiente Programa para el desarrollo de Actuaciones Integradas (PAI), documento a través del cual se determinará:

- El urbanizador.
- La delimitación de las distintas unidades de ejecución, en el caso de actuaciones integradas.

3.- La aprobación del correspondiente Proyecto de Urbanización, impuesto obligatoriamente por el artículo 34 LRAU, para toda obra pública.

La nueva Ley hace desaparecer así pues los tradicionales sistemas de ejecución, que vienen a ser sustituidos por un único sistema que es el del agente urbanizador, ya sea éste la propia Administración o un particular, propietario o no de terrenos. No obstante, como veremos, las diferencias prácticas no son tan acusadas como en un principio pueden parecer:

- En relación con la Administración prevé que, con carácter general, cuando actúe como urbanizador percibirá el pago de los costes de la urbanización de los propietarios de terrenos afectados por ésta, y que por excepción, contenida en el artículo 66 LRAU, puede optar por la expropiación forzosa, con pago en metálico. Es decir, que en el primero de los supuestos actúa de forma muy similar al estatal sistema de cooperación, si bien con una mayor flexibilidad, y en el segundo se actúa por expropiación.
- En relación al agente urbanizador, persona privada, la regulación es similar: el principio general es que en el ejercicio de su labor urbanizadora de terrenos ajenos, será retribuido, conforme se marca ya desde la Legislación Estatal: arts.14.2 e) y 18.3 LRSV, por los particulares (sistema de cooperación) o bien se admite la posibilidad de que se ejecute por los propietarios que se hayan constituido en Agrupación de Interés urbanístico, en cuyo caso se establecerán los pactos específicos en el programa en virtud de acuerdo (lo que se asemeja al sistema de compensación).

Pero además, el urbanizador privado puede actuar mediante expropiación con pago en metálico, cuando se trate de actuaciones excepcionales de singular rentabilidad por su gran aprovechamiento o por el destino productivo singular atribuido a los terrenos por el Plan General, que éste deberá identificar al efecto. En este caso el Urbanizador es beneficiario legal de la expropiación de terreno, si bien debe compensar al erario público por el mayor aprovechamiento objetivo que éstos presenten respecto al valorable para fijar, conforme a derecho, el justiprecio.

4.1.3.- Estatuto Jurídico del Urbanizador.

Las relaciones entre el urbanizador y el propietario del terreno se articularán preferentemente en los términos que libremente convengan, siempre que respeten la ordenación urbanística y la Programación aprobada. Sus relaciones con la Administración serán similares a las de un concesionario, si bien en la Normativa Valenciana se ha huido de la expresión concesión a diferencia de otras legislaciones que la emplean encuadrando la figura y clarificando el concepto.

El Urbanizador puede ejercer las siguientes **prerrogativas y facultades**:

- a) Someter a aprobación administrativa proyectos de urbanización, presupuestos de cargas de urbanización y, a falta de acuerdo con los afectados, uno o varios proyectos de reparcelación forzosa dentro del ámbito de la Actuación, así como a ser oído antes de dicha aprobación.
- b) Oponerse a la parcelación y a la edificación en el ámbito de la Actuación, hasta el pleno cumplimiento de las previsiones del Programa. El otorgamiento de esas licencias está sujeto a audiencia previa del Urbanizador.
- c) Solicitar la ocupación directa de los terrenos sujetos a reparcelación y necesarios para desarrollar las infraestructuras de urbanización, en los términos previstos por la legislación estatal.
- d) Exigir que los propietarios le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la Actuación. Con carácter general la retribución al urbanizador se realizará en parcelas edificables, salvo que el programa disponga la retribución en metálico, se haya acordado así o así proceda por disconformidad en la proporción de terrenos a aportar.

El Urbanizador, en cuanto receptor de dicha retribución, tendrá la consideración legal de Junta de Compensación a los efectos tributarios y registrales determinados por la legislación estatal.

El Urbanizador, además de las **obligaciones** establecidas por la Ley y de las asumidas en el programa, será responsable de los daños causados a los propietarios o a otras personas como consecuencia de su actividad o por falta de diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, salvo cuando aquellos tuvieran su origen en una orden directa de la administración actuante o en el cumplimiento de una condición impuesta por ella.

4.1.4.- Estatuto Jurídico del Propietario.

El propietario puede decidir no intervenir para nada en el proceso urbanizador, siendo indemnizado por el valor inicial.

En caso contrario, el derecho de los propietarios afectados por la Actuación se determinará en función de su aprovechamiento subjetivo.

Tendrán derecho, además, a recibir en todo momento información debidamente documentada respecto a los costes de urbanización que hayan de asumir y a cooperar con la Actuación en los términos establecidos por la Ley y el Programa. Podrán, asimismo y para la mejor ejecución de dicho Programa, someter a consideración de la Administración actuante sugerencias y enmiendas para la elaboración, corrección o modificación de los proyectos y presupuestos siempre que las pongan también en conocimiento del Urbanizador.

El propietario que contribuya a las cargas de la urbanización podrá exigir que el Urbanizador la ejecute con la diligencia de un buen empresario y que la Administración actuante tutele la Actuación en los términos previstos por la Ley.

La Administración participará en los costes y beneficios de la Actuación en la proporción que el excedente de aprovechamiento de las fincas afectadas represente, en conjunto, respecto a su total aprovechamiento objetivo.

Para saber más:

✍ ROMERO SAURA, F. y LORENTE TALLADA, J.L. *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*. LRAU. Ed. Universidad Politécnica de Valencia. Valencia, 1996.

✍ PAREJO ALFONSO, L. y BLANC CLAVERO, F. *Derecho urbanístico valenciano*. Ed. Tirant lo Blanch. 2ª Ed. Valencia, 1999.

4.2.- LA FIGURA DEL URBANIZADOR EN OTRAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS

La figura del urbanizador se ha seguido en distintas comunidades autónomas, siendo la de **Castilla-La Mancha** la que ha establecido un sistema paralelo a la valenciana, plasmado en su Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, modificada por la Ley 1/2003, de 17 de enero, y desarrollado ya por dos reglamentos, el de Suelo Rústico (aprobado por Decreto 242/2004, de 27 de julio) y el de Planeamiento (aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre). Por ello, a esta Comunidad le son de aplicación las consideraciones anteriormente hechas, si bien realizaremos algunas precisiones.

La Ley castellano-manchega dedica una especial atención al régimen de la gestión, que podrá realizarse bien de forma directa, es decir, por la propia Administración, o bien de forma indirecta a través de concesión a un urbanizador.

De manera análoga a lo contemplado por la Ley valenciana, la LOTAU también recoge la figura del Programa como documento que fija el desarrollo de la actividad urbanística. Concebido como un instrumento de gestión, el artículo 99 de la Ley castellano-manchega, recoge que en el suelo clasificado por el planeamiento territorial y urbanístico como urbanizable o urbano no consolidado, su ejecución se llevará a cabo a través del Programa de Actuación Urbanizadora (PAU), tramitado y aprobado, mediante actuaciones urbanizadoras, y con ejecución previa e integrada de las obras de urbanización precisas.

Las actuaciones urbanizadoras son una de las modalidades de ejecución de planeamiento que recoge la LOTAU, junto con las actuaciones edificatorias y las obras públicas ordinarias, además de la expropiación. Pero a diferencia de las actuaciones edificatorias que son actos de edificación y uso del suelo que los sujetos privados realizan en un inmueble de destino privado, y de las obras públicas ordinarias que persiguen la ejecución de obras públicas al margen de las actuaciones urbanizadoras, éstas por el contrario persiguen realizar una obra pública de urbanización, que servirá para dar servicios a solares edificables. Así, la actuación urbanizadora comprende distintas fases: cesión, equidistribución y urbanización. Todas las operaciones materiales y jurídicas que se dan en estas distintas fases se recogen de un modo integrado en el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora mencionado anteriormente, que se correspondería con el Programa de Actuaciones Integradas (PAI) recogido en la ley valenciana.

El Programa de Actuación Urbanizadora puede desarrollarse en cualquier clase de suelo, ya sea urbano, urbanizable o rústico, en municipios que cuenten con Plan de

Ordenación Municipal, ya que para aquellos municipios sin Plan las obras de urbanización se realizarán mediante obras públicas ordinarias.

A diferencia de la LRAU, donde no contempla la figura del Programa para suelo rústico, en la LOTAU es posible transformar dicha clase de suelo en urbanizable mediante realización de consulta previa a la Administración competente, artículo 54.2 de la LOTAU, sobre la posible viabilidad de la actuación urbanizadora en esta clase de suelo.

Ya que la LOTAU es un fiel reflejo de lo recogido por la LRAU, es de aplicación todas las consideraciones hechas anteriormente de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1994.

Además de en Castilla-La Mancha, existen otras comunidades que también han adoptado un sistema similar al del urbanizador, pero en concurrencia con los sistemas clásicos, y, a decir de TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, en sus legislaciones han *“acertado a evitar los aspectos más polémicos de la normativa valenciana y castellano-manchega, así como la farragosidad procedimental de dicha normativa, que está en las antípodas de la simplificación administrativa, que es hoy el objetivo declarado de los ordenamientos europeos en este ámbito.”*

Para saber más:

- ✍ PAREJO ALFONSO, L. *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*. Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid-Ed. Marcial Pons. Madrid, 1999.
- ✍ VICENTE DÍAZ, V. *El procedimiento concurrencial como nuevo modelo de desarrollo de la actividad de gestión urbanística. Los Programas de Actuación Urbanizadora en la Legislación Urbanística de Castilla-La Mancha*. Ed. Aranzadi. Pamplona, 2003.

4.3.- ANÁLISIS DE LAS DISTINTAS CC.AA. QUE LA APLICAN

Estas comunidades son las siguientes:

4.3.1.- ANDALUCÍA

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en los sistemas de actuación pública, como ya se ha visto, se prevé la gestión indirecta, por concesión de la actividad de ejecución a un agente urbanizador, a iniciativa de la Administración, mediante concurso o, a instancia del propio agente mediante la presentación de la correspondiente oferta. La iniciativa del agente urbanizador sólo procede en el supuesto de la declaración de incumplimiento de deberes en el sistema de compensación, incluyendo el procedimiento de adjudicación de ofertas alternativas.

Regulación de la ejecución por sustitución en el incumplimiento de deberes urbanísticos.

El incumplimiento de deberes urbanísticos –urbanización, edificación y rehabilitación–, determina la correspondiente reacción administrativa, mediante la sustitución del sistema de ejecución del planeamiento privado por otro de actuación pública, o la ejecución por sustitución en el caso de incumplimiento de los deberes de edificación y rehabilitación.

El procedimiento para la declaración de incumplimiento en el sistema de compensación puede ser iniciado de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, estableciendo la Legislación Andaluza los criterios para la elección del sistema público de sustitución y la forma de gestión. El procedimiento de declaración de incumplimiento puede concluir mediante convenio urbanístico con los propietarios que deseen continuar incorporados al proceso urbanizador y edificatorio.

El incumplimiento de los plazos de edificación comporta la inclusión (automática) de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, a partir del cual el Municipio puede formular a los propietarios requerimiento para el cumplimiento del deber de edificación concediendo un último y definitivo plazo de un año. El mero transcurso de dicho plazo coloca a la parcela o solar en situación de ejecución por sustitución, que habilita al municipio para la expropiación del inmueble o la convocatoria, de oficio o a solicitud de interesado, de concurso público para la sustitución del propietario por la figura del “agente edificador”.

4.3.2.- ARAGÓN

Como se ha indicado, la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística¹⁰, contempla como modo de actuación administrativa directa el denominado “Sistema de concesión de obra urbanizadora”.

En este sistema el urbanizador realiza las obras de urbanización y procede a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes, obteniendo su retribución conforme a lo convenido con el Ayuntamiento.

El sistema es similar al del urbanizador valenciano o castellano-manchego, pudiendo establecerse las siguientes características diferenciales:

1. En cuanto a la adjudicación: Determinado este sistema de actuación, el Ayuntamiento procederá a la convocatoria y adjudicación de la concesión, conforme a las prescripciones de la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas relativas a capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación.

La convocatoria describirá las labores a realizar por el urbanizador, que podrán consistir en la formulación de Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y Reparcelación, distribución de beneficios y cargas entre los propietarios, realización de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación, con memorias de calidades, características básicas, costes máximos y plazos de construcción correspondientes.

2. Subrogación en la posición del urbanizador: Conforme al siguiente orden de preferencia, tendrán derecho a subrogarse asumiendo y garantizando sus mismos compromisos y obligaciones:

¹⁰ Que cuenta con desarrollo parcial reglamentario: Decreto 52/2002, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999 Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios.

- a) Los propietarios de terrenos que representen más del 50 por 100 de la superficie afectada por la actuación. A tal efecto, los propietarios deberán constituir una entidad con personalidad jurídica propia que asumirá la responsabilidad en la gestión de la obra urbanizadora.
- b) Quien hubiese formulado los instrumentos de planeamiento y gestión que determinaron la aplicación del sistema de concesión de obra urbanizadora.

4.3.3.- ASTURIAS

El Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en su artículo 153.3, determina los siguientes sistemas de actuación, los clásicos de la Normativa Urbanística tradicional:

- a) Compensación.
- b) Cooperación.
- c) Expropiación.

Correspondiendo su determinación al planeamiento, tanto general como de desarrollo, que proceda desarrollar *“sin que al respecto exista preferencia entre ninguno de los sistemas existentes”*. (art. 154)

En suelo urbanizable prioritario el artículo 160 del Texto Refundido otorga preferencia para el desarrollo del Plan Parcial concreto, una vez aprobado definitivamente éste, y por plazo de un año, a los propietarios de su ámbito, siempre que el planeamiento haya adoptado como modo de gestión el de compensación.

Caso de que los propietarios decidan acometer per se la gestión y desarrollo del ámbito, deberán presentar el correspondiente Proyecto de Actuación en dicho plazo de un año (prorrogable por dos meses más a criterio de la Administración previa solicitud de dichos propietarios y ante causas, dice el Texto Refundido *“muy justificadas”*).

Vencido el plazo anterior, la Administración incoará de oficio procedimiento administrativo para, en el plazo de dos meses, previa audiencia de los interesados, declarar decaído el derecho preferente de los propietarios y optar por el desarrollo del ámbito por gestión directa, bien mediante expropiación o cooperación, bien mediante convenio con una sociedad urbanística pública¹¹ (vid. arts. 85 y 85 ter LRBRL, 21 y ss. RGU y RD 1169/1978). Por último, también puede elegir proceder a realizar una convocatoria de concurso público al efecto para la elección de urbanizador, concurso regido en el artículo 161.3 del Texto Refundido y que se desarrolló de acuerdo con la Normativa de Contratos de las Administraciones Públicas, no vetándose la participación a los propietarios que, previamente, no habían hecho uso de la preferencia que les otorgaba el artículo 160 del Texto Refundido.

A dicho concurso los proponentes deberán presentar un Programa de Actuación Prioritario que, sin perjuicio del futuro desarrollo reglamentario, deberá contener los siguientes extremos recogidos en el artículo 163 del Texto Refundido:

¹¹ Véase VV.AA. Las sociedades urbanísticas como promotoras públicas de vivienda, suelo y equipamiento. Boletín Informativo Asociación Española de Promotores Públicos de Vivienda y Suelo nº 79. Junio 2004.

- a) Identificación del sujeto que asume la condición de urbanizador, así como justificación de su capacidad y solvencia técnica y económica.
- b) Delimitación del ámbito a que se refiere el Proyecto de Actuación Prioritario, que deberá coincidir con un sector o con uno o varios polígonos o unidades de actuación completos.
- c) Descripción de las obras de urbanización y, en su caso, edificación, que el urbanizador se compromete a llevar a cabo, con una evaluación económica de las mismas y de la cuantía total del proyecto. El urbanizador deberá responsabilizarse de la ejecución de la totalidad de las obras de urbanización del ámbito del proyecto.
- d) Compromisos asumidos por el urbanizador que tiendan al logro de los objetivos establecidos en la política de vivienda. Estos compromisos se referirán a los precios de venta de las viviendas que él se comprometa a construir o de las parcelas que vaya a vender a terceros, y también a cláusulas que se deban incluir en los contratos de venta de parcelas por medio de las cuales se limite la repercusión del coste del suelo en el precio final de las viviendas. El Proyecto regulará también otros compromisos eventualmente asumidos por el urbanizador respecto al destino final de los solares y viviendas resultantes de la actuación y que se deban materializar a través de cláusulas insertadas en los contratos que se vayan a celebrar entre el urbanizador y terceros.
- e) Plazos de urbanización y venta o, en su caso, edificación de los solares resultantes. Deberá preverse que el inicio de la ejecución material del Proyecto tenga lugar dentro del plazo de un año y que la urbanización esté concluida en el plazo de cinco años, a contar en ambos casos desde su aprobación definitiva.
- f) Criterios que van a aplicarse a las relaciones con los propietarios y la distribución de beneficios y cargas.
- g) Garantías asumidas por el urbanizador para responder de sus obligaciones. En todo caso, el urbanizador deberá prestar una garantía por valor mínimo del siete por ciento de la cuantía total del Proyecto de Actuación Prioritario en el plazo de un mes desde su aprobación por la Administración.
- h) Cualquier otro que se considere conveniente.

Para saber más:

✍ VV.AA. *Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2003.

4.3.4.- CANARIAS

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, regula el denominado:

- Sistema de ejecución empresarial.

En este sistema, un tercero, no propietario del suelo, asume la realización de la urbanización mediante la concesión de dicha facultad por la Administración, previa la realización de un convenio y el establecimiento de las garantías suficientes.

Se trata de un sistema que se caracteriza por las siguientes notas:

- 1) El beneficiario de la atribución de la ejecución asumirá la entera actividad y deberá realizar ésta conforme al convenio urbanístico de ejecución aprobado y suscrito con el Ayuntamiento y la oferta efectuada a los propietarios de suelo, así como los restantes compromisos asumidos voluntariamente.
- 2) El Ayuntamiento aprobará el convenio urbanístico de ejecución que fija las condiciones del sistema y la oferta formulada a los propietarios de suelo y dirigirá, supervisará, intervendrá y controlará la actividad de ejecución.

No obstante la admisión de este sistema, debe tenerse en cuenta que la normativa canaria da preponderancia al propietario. En este sentido los artículos 70.1 y 71.2 b) del Texto Refundido reconocen el derecho de los propietarios de suelo urbanizable tanto a incoar o asumir la redacción como a desarrollar el planeamiento de desarrollo preciso para la ejecución de esos suelos, eso sí, siempre que la Administración no haya asignado ya al ámbito un sistema de ejecución pública, lo que denota que el legislador canario, al igual que otros como el asturiano, ha mantenido el tradicional orden de sujetos en la ejecución del planeamiento, añadiendo de modo supletorio al tercero no propietario o urbanizador.

De este modo nos encontramos con la siguiente prelación en estos sistemas mixtos frente a la establecida por el “*modelo valenciano*”:

| MODELO VALENCIANO | | MODELO MIXTO | |
|--------------------------|--|---------------------|--------------------------|
| 1 | Propietarios agrupados con condiciones y en el seno de un concurso | 1 | Gestión directa |
| 2 | Urbanizador | 2 | Propietarios agrupados |
| 3 | Gestión directa (supletorio ¹²) | 3 | Urbanizador (supletorio) |

4.3.5.- CANTABRIA

La Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria, regula los sistemas clásicos, de compensación, cooperación y expropiación, además del de concesión de la obra urbanizadora, ya estudiado en el apartado anterior. Siendo la Administración quien determinará uno u otro sistema.

- Sistema de concesión de obra urbanizadora.

La Ley 2/2001 regula en su artículo 168 el “sistema de concesión de obra urbanizadora”.

¹² Así lo entendemos de conformidad con pronunciamientos judiciales, como la STSJ Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, de 6 de noviembre de 2003. Ponente: Ilmo. Sr. Mariano Montero Martínez (JUR 57054), que exigen una motivación suficiente a la Administración para desechar iniciativas de gestión indirecta ya formuladas en ámbitos delimitados y optar por la gestión directa de los mismos. Véase en similar sentido la exigencia contenida en el artículo 126.1 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura al señalar: “Si se opta por uno de los sistemas públicos, incluidos en la forma de gestión directa, deberán motivarse las razones de interés público justificativas de la actuación urbanizadora.”

Es un sistema de base privada en el que la Administración concede a un agente urbanizador la realización de las obras de urbanización, la propuesta de localización de los terrenos de cesión obligatoria y la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios, obteniendo su retribución de éstos conforme a lo convenido con el Ayuntamiento.

Las **características** del sistema son las siguientes:

- a) El concesionario realiza las obras de urbanización y los deberes de cesión y equidistribución de acuerdo con lo establecido en el convenio de adjudicación.
- b) El concesionario será retribuido por los propietarios en terrenos edificables o en metálico en los términos establecidos en el pliego de condiciones.
- c) Le es de aplicación supletoria al sistema lo dispuesto para el contrato de concesión de obra pública en la legislación del Estado¹³, que será de aplicación también para todos los aspectos comunes a los contratos administrativos.

Para saber más:

✍ SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) *Derecho Urbanístico de Cantabria*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2002.

✍ MEDIAVILLA CABO, J.V. Comentarios a la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. *RDU nº 188. Septiembre-octubre 2001*. Págs. 113 y ss.

4.3.6.- CASTILLA Y LEÓN

Las formas de gestión que la **Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo**¹⁴ propone pueden agruparse en dos grandes conjuntos: para el suelo urbano consolidado, las actuaciones aisladas, de sencilla ejecución; y para el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable, las denominadas actuaciones integradas.

Las actuaciones integradas tendrán por objeto la urbanización de los terrenos de suelo urbano no consolidado y urbanizable, a fin de que alcancen la condición de solar y legitimen las actuaciones edificatorias sobre los mismos.

La gestión de las actuaciones integradas podrá ser pública o privada. La aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico, que establezca la ordenación detallada del sector, habilita la presentación de iniciativas para desarrollar la actuación mediante alguno de los sistemas regulados en la Ley. En tanto la Administración no adopte iniciativas de gestión, aun sin contar con la propiedad del suelo, podrá proponer su desarrollo mediante alguno de los sistemas regulados en la Ley. Es decir, sólo la delimitación de la unidad de actuación vendrá prevista en el planeamiento (aun cuando su modificación es sencilla), mientras que el sistema de actuación no quedará fijado hasta la aprobación del denominado Proyecto de Actuación, figura que refunde la antes dispersa nomenclatura de los instrumentos de gestión.

¹³ Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

¹⁴ Desarrollada por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

Establece el artículo 74 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, que las actuaciones integradas se desarrollarán mediante alguno de los siguientes sistemas:

- Sistema de concierto.
- Sistema de compensación.
- Sistema de cooperación.
- Sistema de concurrencia.
- Sistema de expropiación.

Como se observa de lo indicado, la nueva Ley introduce dos nuevos sistemas, pero además, modifica ciertos aspectos de los clásicos.

En cuanto a los sistemas clásicos, se introducen ajustes en el de compensación (se rebaja al 50 por ciento la superficie habilitante y se simplifica su normativa), en el de cooperación (se admite la iniciativa tanto municipal, como de los propietarios que reúnan el 25 por ciento de la superficie, y se otorgan nuevas facultades al Ayuntamiento, en su condición de urbanizador), y en el de expropiación, en el que, a fin de flexibilizar en lo posible sus mecanismos, se habilita como “*urbanizador expropiante*” bien a cualquier entidad de Derecho público a la que se le encomiende la actuación, o bien a un concesionario.

- Sistema de Concurrencia.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, determina el llamado Sistema de Concurrencia. En él, la iniciativa privada o el Ayuntamiento solicita la condición de urbanizador, sustituyendo a la propiedad mediante procedimiento selectivo, a cuyo término se adjudicará la ejecución de la actuación.

El sistema de concurrencia podrá utilizarse a iniciativa de:

- Un particular que, reuniendo los requisitos establecidos reglamentariamente, presente un Proyecto de Actuación al Ayuntamiento; en tal caso éste deberá convocar un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública.
- El Ayuntamiento que, cuando concurren circunstancias de urgencia o manifiesta inactividad de la iniciativa privada, elaborará y aprobará inicialmente un Proyecto de Actuación y convocará un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública.

Las **características generales** del sistema son las siguientes:

1. El adjudicatario del Proyecto de Actuación, para acceder a la condición de urbanizador, debe suscribir los compromisos, asumir las obligaciones y prestar las garantías que se establezcan en el planeamiento, en el Proyecto aprobado y en el propio acuerdo de adjudicación.
2. Ejecutada la actuación, los propietarios recibirán solares urbanizados en proporción al aprovechamiento que les corresponda, y retribuirán al urbanizador cediéndole parte de los mismos, o bien mediante abono en metálico a través de cuotas de urbanización.

3. Al urbanizador corresponde ejecutar la actuación, elaborando los Proyectos de Reparcelación y Urbanización cuando no se contuvieran en el Proyecto de Actuación, y financiando los gastos de urbanización, que le serán retribuidos por los propietarios mediante la cesión de solares urbanizados, o bien en metálico mediante cuotas de urbanización.
4. Los propietarios podrán constituir asociaciones con carácter de entidad urbanística colaboradoras, si bien ello no afectará a sus derechos y obligaciones como tales propietarios individuales.

4.3.7.- EXTREMADURA

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, regula el **Sistema de concertación**.

El sistema del urbanizador se introduce por la Ley 15/2001, mediante el denominado sistema de concertación, como hemos visto, considerado como una modalidad de ejecución privada.

Este sistema persigue, según la **Exposición de Motivos** de la Ley, *“el establecimiento, en la esfera de actuación privada bajo control público, de la libre competencia mediante la generación de las condiciones necesarias para el libre acceso a la actividad de ejecución del planeamiento, es decir, de la urbanización precisamente del suelo que ha de ser objeto de ella. La clave que lo hace posible radica en la figura del urbanizador (público o privado), que opera de manera concertada con los propietarios que libremente decidan no asumir dicho papel, y siempre bajo el control y condiciones establecidas por la Administración pública actuante, produciéndose así la retribución al urbanizador, bien en metálico, bien en solares edificables equivalentes a los costes de producción (sistema de “aportación” o pago “en especie”)*”. Se vincula, de acuerdo con las nuevas tendencias urbanísticas, la programación del suelo al compromiso fehaciente de inversión en la ejecución de la urbanización, estableciéndose las garantías jurídico-económicas necesarias para ello.

No obstante ello, la Ley prevé un régimen preferencial, a manera de excepción licitatoria, para los propietarios de suelo que hayan manifestado su voluntad y prestado las garantías para ejecutar la urbanización en plazos y condiciones concretas.

Es el artículo 129 de la Ley, definiendo concretamente el sistema, el que indica que la persona que resulte seleccionada en el proceso concurrencial para la adjudicación de la ejecución de la actuación urbanizadora, sea o no propietario de terrenos en el ámbito de ésta, asume y lleva a cabo aquella ejecución en condición de agente urbanizador y en los términos del Programa de Ejecución aprobado al efecto.

Se determinará el sistema de concertación, bien de oficio o bien previa consulta formulada en primer lugar por propietario o propietarios de terrenos que no alcancen el 50 por 100 de la superficie de la actuación o por un interesado que no sea propietario de terrenos en aquélla.

La determinación de este sistema comportará la apertura de un proceso concurrencial por un período de dos meses para la presentación de Programas de Ejecución y demás documentos técnicos y garantías preceptivas formulados por cualquier interesado en concursar por la adjudicación de la condición de agente urbanizador de la actuación.

Cuando no se contengan en el planeamiento, el Municipio establecerá unas bases orientativas de la actuación relativas a calidades, plazos, diseño urbano y otros extremos, con la finalidad de homogeneizar las eventuales alternativas que se pudieran presentar al concurso.

La Ley extremeña ha dado un paso más estableciendo un sistema paralelo al del agente urbanizador para la edificación y rehabilitación, mediante la figura de “el edificador”¹⁵. En esta línea, aun cuando el propietario tiene el derecho a edificar, nada impide que la Administración proceda a la expropiación o venta forzosa por razón del incumplimiento de su función social, pueda sustituirse por la institución de un nuevo procedimiento de ejecución sustitutoria, de tipo concursal para proceder a la edificación (o rehabilitación) de manera análoga a la establecida para el suelo urbanizable, estableciéndose de esta forma el tradicional sistema de la “aportación” en suelo urbano. Con ello se consigue la finalidad pública de edificar los solares vacantes (o rehabilitar el patrimonio edificado que así se reclame) sin tener que recurrir a drásticos procedimientos expropiatorios, por otro lado escasamente eficaces y difícilmente aplicables, tal como acredita la experiencia.

Para saber más:

✍ VV.AA. *Derecho Urbanístico de Extremadura*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2004.

4.3.8.- GALICIA

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, establece en su artículo 161, el denominado “sistema de concesión de obra urbanizadora”. Este es un sistema de actuación recta en el que el municipio otorga al agente urbanizador o concesionario la realización de las obras de urbanización, procediendo éste a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes, obteniendo su retribución en terrenos edificables o en metálico conforme a lo convenido con el Municipio.

Este sistema se encuentra vinculado a la inactividad de los propietarios, bien por no ejecutar el sistema de compensación, bien una vez transcurrido el plazo de dos años a contar desde la aprobación definitiva del planeamiento detallado que ordene el polígono, la aplicación efectiva de este sistema.

Se acordará de oficio por el municipio o por iniciativa de cualquier persona aunque no sea propietaria de suelo en el ámbito de actuación.

El procedimiento de selección del urbanizador es distinto en función de si la iniciativa de la actuación es pública o privada:

- 1) **En caso de iniciativa pública**, el municipio aprobará las bases que regirán el concurso para la selección de la oferta. El procedimiento de selección y adjudicación de la concesión se regirá por las disposiciones contenidas en la legislación de contratos de las Administraciones públicas.

¹⁵ Si bien ya existían precedentes en otras normativas autonómicas, como es la castellano-manchega. Véanse así los artículos 132 a 134 de su Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, respecto al incumplimiento del deber de edificar.

2) **En los supuestos de iniciativa privada:** Comienza con la propuesta de los particulares, la cual deberá contener al menos los siguientes documentos:

- § Proposición jurídico-económica, que habrá de incluir los compromisos adquiridos voluntariamente por el promotor de la iniciativa, las garantías financieras y reales, los plazos de inicio y conclusión de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación, además de las cláusulas penales previstas para el supuesto de incumplimiento.
- § Las condiciones económicas dirigidas a los propietarios de suelo, que incluirán una oferta de compra de sus terrenos, por precio determinado, y la oferta de incorporación al proceso urbanizador, especificando la retribución que corresponda al urbanizador en terrenos edificables o en metálico a través de las cuotas de urbanización. En caso de no existir acuerdo, la valoración se realizará con arreglo a lo dispuesto en la legislación básica estatal (LRSV).
- § Un anteproyecto de urbanización detallado, que permita evaluar correctamente las calidades y ofertas económicas presentadas, así como las cesiones y compensaciones que estime oportunas superiores a las previstas en la Ley.

Presentada la iniciativa, el municipio en un plazo de dos meses podrá desestimarla por causas justificadas, incluidas las referidas al ejercicio de la potestad de planeamiento.

En caso de asumir la iniciativa privada, se procederá a tramitar un procedimiento de concurrencia, con las siguientes particularidades:

- § Durante el período de información pública, que no podrá ser inferior a un mes, podrán ser presentadas mejoras o alternativas a la iniciativa formulada.
- § El pleno de la corporación elegirá entre las proposiciones presentadas la que estime más adecuada a los intereses públicos, otorgando el título concesional donde deberán figurar las cláusulas, obligaciones y derechos del concesionario.

Los propietarios que rechacen la oferta de compra y de incorporación al proceso urbanizador serán expropiados y se procederá a la ocupación urgente de los terrenos.

Para saber más:

✍ SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.) *Derecho Urbanístico de Galicia*. Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid, 2004.

✍ MEILÁN GIL, J.L y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. *La Ley del Suelo de Galicia y la Legislación Urbanística del Estado. RDU nº 171. Julio-agosto 1999*. Págs. 21 y ss.

4.3.9.- LA RIOJA

El artículo 114 de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, indica que las unidades de ejecución se desarrollarán mediante cualquiera de los siguientes sistemas de actuación:

- Compensación.
- Cooperación.
- Expropiación.
- Concesión de obra urbanizadora.

Será la Administración actuante la que elegirá el sistema aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, capacidad de gestión, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran, dando preferencia al sistema de compensación, salvo cuando por razones de urgencia o necesidad, o para la construcción de viviendas de protección pública, sea conveniente cualquiera de los otros sistemas de actuación.

De conformidad con el artículo 115 de la Ley, esta elección del sistema se llevará a cabo con la delimitación de la unidad de ejecución. La modificación justificada del sistema elegido se tramitará con arreglo al procedimiento previsto para la delimitación de unidades de ejecución en el artículo 111.

- Sistema de concesión de obra urbanizadora.

En el sistema de concesión de obra urbanizadora, de acuerdo con el artículo 144 de la Ley 10/1998, la Administración actuante viene a otorgar la concesión de obra urbanizadora a un particular, asumiendo éste, como parte de su actividad empresarial, la realización de las obras de urbanización, y la gestión de la distribución entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados de la actuación urbanizadora.

Las **características diferenciadoras** del sistema previsto en La Rioja son las siguientes:

1. Es un sistema residual. Frente al mismo tiene preferencia el de compensación, con protagonismo de los propietarios de suelo. Al sistema de concesión de la obra urbanizadora sólo se podrá acudir motivadamente, ante situaciones de urgencia o necesidad, o bien para la construcción de viviendas de protección pública.
2. El procedimiento se inicia mediante convocatoria de concurso formulada por la Administración, en la que se especificarán las obligaciones a asumir por el urbanizador, entre las cuales, en todo caso, figurarán las siguientes: formulación del proyecto de urbanización y del proyecto de reparcelación, y realización de las obras de urbanización.
3. El urbanizador habrá de garantizar la actuación en la forma y con las condiciones que se fijen en el pliego concesional. En todo lo demás, la concesión de obra urbanizadora se regirá por lo dispuesto en la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas.

4.3.10.- MADRID

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, en su artículo 101 establece una distinción básica entre ejecución pública y ejecución privada del planeamiento. Para la primera se mencionan tres sistemas de actuación:

1. Cooperación.
2. Expropiación.
3. Ejecución forzosa.

Y para la ejecución privada únicamente se regula el sistema de compensación, que podrá desarrollarse por los propietarios por medio de la tradicional Junta de Compensación o bien mediante una sociedad mercantil creada al efecto.

La Ley, en palabras de MORENO MOLINA, *“establece un régimen flexible de elección entre los anteriores sistemas de actuación”*¹⁶, que depende de la decisión de la Administración, quien, de conformidad con el artículo 102.2, *“tendrá en cuenta la adecuada ponderación de todas las circunstancias concurrentes en el caso y, en particular, los objetivos a alcanzar con la actuación, las necesidades colectivas que ésta deba cubrir o satisfacer, los medios económicos disponibles y la capacidad de gestión de la Administración”*, siendo posible, además, la sustitución del sistema originariamente establecido (artículo 103 de la Ley 9/2001). Ahora bien, se trata de una flexibilidad que se pierde en el momento que se examina la posibilidad de recurrir, dentro del sistema de compensación, al sistema de:

- Ejecución por Adjudicatario en Concurso

Sistema que sigue las directrices del modelo del agente urbanizador valenciano, pero que sólo queda legitimado cuando se dan ciertas condiciones: la principal la inactividad de los propietarios del suelo en la labor de transformación del mismo.

La transformación del suelo se podrá realizar según el siguiente orden:

1. En primer lugar por los propietarios que cumplan con el programa de gestión, que consiste en la ejecución del planeamiento en los plazos fijados por la Ley, los cuales comienzan a computar a partir de la ejecutividad del planeamiento que legitime la ordenación pormenorizada en cada caso.
2. Transcurridos los plazos citados, los propietarios podrán seguir desarrollando su suelo pero con la posible competencia del promotor o promotores interesados en ese desarrollo. En todo caso, la adjudicación al promotor se hace previo concurso convocado al efecto.

La realidad es que se da preferencia al propietario por cuanto el único sistema de gestión privada, el de compensación, es configurado por la Ley como sistema preferente, siendo subsidiario el de ejecución por adjudicatario en concurso: el no propietario sólo podrá presentar su proposición cuando el propietario no adopte la iniciativa

¹⁶ MORENO MOLINA, J.A. La ejecución del planeamiento. Disposiciones generales y presupuestos de la ejecución. En la obra colectiva Derecho Urbanístico en la Comunidad de Madrid. Ed. Lex Nova. Valladolid, 1999. Pág. 272.

de desarrollo de la actuación en el plazo marcado por la Ley, es decir, la Norma sigue confiando el desarrollo de las actuaciones a los propietarios, pero, ante la posibilidad de inactividad de éstos, configura un sistema alternativo de desarrollo por sujetos no propietarios.

Así, se puede concluir que, en la normativa de la Comunidad de Madrid cabe la aplicación de la figura del agente urbanizador, pero ésta queda supeditada a la falta de iniciativa de los propietarios, condicionamiento ajeno al modelo creado por la legislación valenciana.

Para la aplicación del sistema es **requisito previo** imprescindible que el sistema determinado por el planeamiento para la ejecución sea el de compensación. Fijado éste, cuando los propietarios, que representen al menos el 50 por ciento de la superficie total del sector, no cumplan los plazos establecidos en el artículo 104 para ejercitar la iniciativa de aplicación del sistema, cualquier persona puede asumirla, aunque no sea propietaria de suelo en el ámbito de que se trate.

Los plazos que deben ser incumplidos por los propietarios son los siguientes:

- a) En el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable sectorizado durante el año siguiente a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan General.
- b) En el suelo urbanizable no sectorizado durante los dos años siguientes a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan General.

La Ley regula dos **clases de procedimiento**, uno ordinario y otro abreviado que se da cuando el promotor de la iniciativa cuente con el respaldo de los propietarios que cuenten, al menos, con el 70% de la superficie del ámbito. Los analizaremos por separado.

A) Procedimiento ordinario.

El desarrollo del procedimiento se contiene en los artículos 109 y ss. pudiendo establecerse las siguientes fases:

1.- Formalización de la iniciativa.

La iniciativa deberá formalizarse mediante la presentación en el Ayuntamiento de los siguientes documentos:

1. **Si procede de propietarios de suelo que representen al menos el 50%** de la superficie del ámbito de actuación, sector o de la unidad o unidades de ejecución, los exigidos en el artículo 106 de la Ley. En concreto los siguientes:
 - a) Acreditación de la representación por los propietarios que adopten la iniciativa que cuenten, al menos, con el 50 por ciento de la superficie del ámbito de actuación, sector o unidad de actuación, acompañada de relación concreta e individualizada de los bienes y derechos comprendidos en el ámbito, sector o unidad de actuación, que deban quedar vinculados al sistema de ejecución para llevar a cabo ésta, con expresión de sus titulares e indicación de su residencia y domicilio de acuerdo con los datos del Registro de la Propiedad y, en su caso, del Catastro.

- b) Plan de Sectorización y/o Plan Parcial del sector a que se refiera, cuando éstos sean necesarios, debiendo delimitar la unidad o unidades de ejecución en que se divide.
 - c) Proyecto de urbanización del ámbito, sector o unidad de ejecución.
 - d) Propuesta de estatutos y bases de actuación de la Junta o Juntas de Compensación.
 - e) Acreditación de haberse insertado anuncio de la iniciativa en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en, al menos, uno de los diarios de mayor difusión en ella.
2. Si la iniciativa parte de **sujeto o sujetos que no ostenten la condición de propietario o de aquellos que, siéndolo, no representen el 50% de la superficie del ámbito**, además de los documentos exigidos anteriormente en el artículo 106, excepto en su punto c), los siguientes:
- a) Oferta, que deberá incluir las siguientes alternativas dirigidas a los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito, sector o las unidades de ejecución:
 - Oferta de compra de los terrenos por precio determinado, fijado en función de los criterios de valoración establecidos en la legislación general aplicable, esto es, la Ley 6/1998, de 13 de abril (arts. 23 y ss.).
 - Oferta de incorporación de los propietarios al proceso urbanizador, mediante aportación de suelo exclusivamente o asumiendo también los gastos de la ejecución en proporción a su aportación, con especificación de los derechos que les corresponden según la situación registral de las fincas que aporten, su superficie, la edificabilidad y el aprovechamiento derivado del planeamiento.
 - b) Cuaderno de compromisos asumidos voluntariamente, protocolizado notarialmente, en el que deberán figurar, en todo caso, alguno de los siguientes:
 - Efectuar aportaciones al patrimonio público de suelo del Municipio o de la Comunidad de Madrid.
 - Destinar solares resultantes a fines de utilidad pública o interés social.
 - Respetar precios máximos en las ventas a terceros de solares o edificios terminados, así como en los arrendamientos de viviendas o locales.

Las iniciativas formuladas por propietarios podrán incluir a sujetos que no tengan tal condición, indicando la intervención y los derechos que les corresponden. En el caso de ser formuladas por no propietarios podrán incluir propietarios, con indicación de los derechos que les corresponden. No obstante, estas iniciativas no se considerarán formuladas por propietarios.

2.- Aceptación de la iniciativa.

Presentada una iniciativa en el Municipio, el Alcalde, dentro del mes siguiente, someterá al Pleno la adopción de uno de los dos acuerdos siguientes:

- a) Desestimación de la iniciativa por cualquier causa que la justifique, incluidas las referidas tanto al ejercicio de la potestad de planeamiento, cuando la iniciativa se formule simultáneamente con solicitud de aprobación del planeamiento preciso para legitimar la ejecución, como a la determinación por el planeamiento en vigor de un sistema de ejecución pública o, de no contener éste previsión expresa al respecto, la procedencia de la elección de uno de los sistemas de ejecución pública.
- b) Estimación de la iniciativa.

Inmediatamente después de la adopción del citado acuerdo plenario por el que se estime la iniciativa, el órgano competente procederá a:

- a) La aprobación inicial del proyecto del Plan de Sectorización y/o del Plan Parcial que se hubiera presentado conjuntamente con la iniciativa. En este caso se observará en la ulterior tramitación el procedimiento prescrito para la aprobación de los Planes de Sectorización y Planes Parciales.
- b) La aprobación inicial de la delimitación de la o las unidades de ejecución, si procede, y del proyecto o proyectos de urbanización, con apertura, por plazo mínimo de veinte días, del trámite de información pública y audiencia de los propietarios de todos los terrenos afectados, que deberán ser citados individualmente.

3.- Alternativas a la iniciativa.

Durante los veinte días (mínimo) del período de información pública, podrán ser presentadas alternativas a la iniciativa inicialmente formulada.

De este modo, cualquier interesado en presentar una alternativa podrá solicitar, durante los 10 primeros días de información pública, la **prórroga del plazo** para la presentación de la documentación, acompañando a la petición prestación de garantía en la cuantía que se determine reglamentariamente. En este supuesto, el período de información pública se ampliará en veinte días. La no presentación en plazo de la alternativa anunciada determinará la pérdida de la garantía en favor del Municipio.

Las alternativas que se presenten a las iniciativas deberán reunir los requisitos documentales propios de éstas que procedan en función de sus proponentes, a excepción del anuncio y del proyecto de Plan Parcial y, en su caso, también del proyecto o proyectos de urbanización cuando la alternativa se apoye en los ya presentados.

4.- Resolución del concurso.

La resolución del procedimiento presenta distintas connotaciones según se hayan presentado o no alternativas:

De presentarse alternativas: El Municipio elegirá entre la iniciativa y sus alternativas, aquella que considere más adecuada al interés general urbanístico, observando las siguientes reglas:

- a) En igualdad de condiciones, se atribuirá la ejecución a quien hubiera formulado la iniciativa.
- b) Procederá la atribución preferente de la ejecución a la iniciativa o alternativa a que se hubieran adherido un número de propietarios que represente, al menos, el 50 por ciento de la totalidad de la superficie del ámbito de actuación, sector o la unidad o unidades de ejecución.

La resolución del concurso debe reunir las siguientes condiciones:

- Deberá adoptarse en acto público celebrado a tal fin y al que serán convocados el promotor de la iniciativa y cuantos hubieran presentado alternativas.
- Será comunicada tanto al promotor de la iniciativa y a cuantos hubieran presentado alternativas, como a todos los propietarios de los terrenos incluidos en el ámbito, el sector o la unidad o unidades de ejecución.
- Será publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La adjudicación se formalizará mediante convenio urbanístico suscrito entre el Municipio y el adjudicatario.

En estos supuestos la Ley establece una serie de reglas específicas, en concreto las siguientes:

- En el caso de resultar beneficiaria de la ejecución y de la aplicación del sistema una alternativa distinta a la que hubiera formulado el proyecto de Plan de Sectorización y/o Plan Parcial y el proyecto o proyectos de urbanización, o cuando la aprobación definitiva haya recaído en Plan o proyectos distintos del que hubiera presentado el beneficiario, éste deberá abonar a la iniciativa o alternativa que hubiera aportado el Plan o el proyecto o proyectos todos los gastos efectuados para su redacción y elaboración. La acreditación del pago de estos gastos será condición necesaria para la eficacia de la resolución municipal que atribuya la ejecución y aplique y defina el sistema.
- Se podrá atribuir, por acuerdo de Pleno, la ejecución del sistema y la definición del mismo conjuntamente a más de un promotor, siempre que exista previo acuerdo entre ellos y se trate de las soluciones más ventajosas de entre las presentadas.

De no presentarse alternativas, el Municipio resolverá adoptando, si procede, acuerdo sobre la aprobación definitiva de:

- La oferta y los compromisos que procedan.
- La delimitación de las unidades de ejecución.

- El o los proyectos de urbanización presentados. Si en el proyecto o proyectos de urbanización presentados se apreciaran deficiencias o se considerara procedente la emisión de informe o informes de organismos que, por razón de sus competencias, se estimen determinantes, podrá adoptarse, respecto de aquél o aquéllos, acuerdo de aplazamiento de la aprobación definitiva hasta la subsanación de las deficiencias observadas o la emisión de los informes necesarios.

B) Procedimiento abreviado.

Las iniciativas y, en su caso, alternativas que cuenten con el respaldo de propietarios que representen, al menos, el 70 por ciento de la superficie total, podrán incluir el proyecto de reparcelación para su tramitación conjunta con la iniciativa o alternativa correspondiente.

La resolución municipal que apruebe definitivamente la iniciativa o adjudique ésta incluirá la aprobación del proyecto de reparcelación.

- Desarrollo del Sistema en Caso de Adjudicatario no Propietario.

Cuando la ejecución se atribuya a quien haya formulado iniciativa o alternativa sin tener la condición de propietario de suelo, el desarrollo del sistema se ajustará a las siguientes reglas:

- a) El adjudicatario asume la ejecución urbanística, en calidad de promotor, conforme al convenio urbanístico y a la oferta efectuada a los propietarios del suelo.
- b) Al Municipio le corresponde la dirección, supervisión y control de la ejecución.
- c) La gestión de la actividad podrá llevarse a cabo:
 - 1º. Directamente por la persona física o jurídica a la que se haya atribuido la ejecución.
 - 2º. A través de entidad urbanística constituida al efecto, a la que podrán incorporarse los propietarios de suelo que lo deseen.
- d) La atribución y definición del sistema determina la iniciación del procedimiento expropiatorio en beneficio del adjudicatario, respecto de los terrenos de aquellos propietarios que no acepten la oferta de compra ni se incorporen al sistema.

- Efectos en relación a los propietarios de terrenos.

El adjudicatario promotor estará habilitado para incorporar a la gestión, en cualquier momento y en las condiciones que libremente pacten entre sí, a cualquier propietario de suelo, previa solicitud a la Administración actuante de liberación del terreno de que se trate la expropiación.

Los efectos son distintos según se incorporen o no a la gestión del adjudicatario:

- No incorporación: Cuando algunos propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, el sector o la unidad o unidades de ejecución rechacen

expresa o tácitamente las ofertas de compra y de incorporación al proceso urbanizador, el adjudicatario, a fin de poder ocupar los terrenos, podrá solicitar del Ayuntamiento la urgente ocupación de los mismos.

- **Incorporación:** Cuando los propietarios se incorporen al sistema, la Administración actuante a instancia del adjudicatario levantará acta, en la que se especificará:
 - a) Lugar y fecha de otorgamiento.
 - b) Administración actuante.
 - c) Delimitación del suelo de que se trata.
 - d) Propietarios que se incorporen al sistema, terrenos y bienes incluidos en el ámbito de actuación, el sector o la unidad o unidades de ejecución que aportan, describiendo la situación registral, superficie y aprovechamiento urbanístico que corresponde a todos y cada uno de ellos y las parcelas o solares edificables resultantes en las que se hará efectivo dicho aprovechamiento.

El acta levantada se unirá al Proyecto de Reparcelación con el acuerdo de los propietarios protocolizado notarialmente.

4.3.11.- MURCIA

La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, en sus artículos 186 y ss, viene a introducir el denominado "Sistema de concurrencia".

Este sistema, de acuerdo con el citado artículo 186, podrá utilizarse a iniciativa del Ayuntamiento, quien al efecto elaborará y aprobará inicialmente un Programa de Actuación y convocará un concurso para la selección del urbanizador que se hará cargo del mismo, simultáneo a la información pública.

Las razones que deben concurrir para la realización del concurso serán algunas de las siguientes:

- Existencia de circunstancias de urgencia.
- Demanda de suelo.
- Manifiesta inactividad de la iniciativa privada.

En el proceso de concurso podrán presentarse alegaciones y alternativas al Programa propuesto tanto por parte de los aspirantes a adjudicatarios como por parte de interesados, entre los cuales se encuentran naturalmente los propietarios. Igualmente podrán presentarse Proposiciones Jurídico-Económicas al Programa formulado por la Administración.

En definitiva, vemos que, a diferencia del modelo valenciano, en el que, como regla general, el Programa es íntegramente formulado por los aspirantes a adjudicatarios del mismo e incluye en su seno determinaciones propias del planeamiento, convirtiéndose en un instrumento mixto de planeamiento y gestión urbanística; en el sistema de concurrencia murciano, los Programas son definidos como un mero *"instrumento de gestión que tienen por objeto establecer las bases técnicas y económicas de las actuaciones en los sistemas de concertación, compensación, cooperación y*

conurrencia” (art. 172.1 de la Ley 1/2001). Instrumentos en los que, en el sistema de concurrencia, la Administración fija desde un principio gran parte del mismo, en concreto todo lo no referido a la concreta Proposición Jurídico-Económica que formule al aspirante a urbanizador del ámbito, exponiéndolos a la concurrencia de éstos y a la opinión general de todos los interesados.

Finalmente actuará como urbanizador el adjudicatario del concurso de selección, pudiendo los propietarios constituir asociaciones con carácter de entidad urbanística colaboradora, si bien ello no afectará a sus derechos y obligaciones como tales propietarios.

4.3.12.- NAVARRA

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo, dentro de los sistemas de actuación ha introducido la novedad del sistema del Agente Urbanizador, tal como venía instada por el Parlamento de Navarra a través de su Resolución de 11 de febrero de 1999. Este nuevo sistema de actuación se configura como un sistema más, como indica la exposición de motivos, con la pretensión de que constituya un acicate que mueva la actuación de los propietarios y asimismo sirva como fuente de activación de la urbanización de suelo.

En concreto, el artículo 156 de la Ley establece que las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación, privada o pública, que la Administración elija en cada caso.

- Los sistemas de actuación privada son los siguientes:
 - a) Compensación.
 - b) Reparcelación voluntaria.
 - c) Agente Urbanizador.

- Por su parte, los sistemas de actuación pública son:
 - a) Cooperación.
 - b) Ejecución forzosa.
 - c) Expropiación.

La elección del sistema de actuación se llevará a cabo en el planeamiento o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución. Si el Plan no estableciera sistema de actuación se podrá entender que el sistema elegido es el de compensación o el de reparcelación voluntaria, sin perjuicio de su modificación por el procedimiento previsto para delimitación de unidades de ejecución.

Cuando un sistema de actuación privada no estuviese siendo desarrollado conforme a los plazos previstos en el planeamiento o en la delimitación de la unidad de ejecución para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, la Administración deberá acordar de oficio o a instancia de los particulares legitimados para ello según el sistema de que se trate, la sustitución del sistema de actuación por otro de actuación privado que garantice el cumplimiento del desarrollo de la unidad de ejecución o por un sistema de actuación público, conforme a lo dispuesto en el apartado primero.

Las características principales del **Sistema de Agente Urbanizador**, introducido por la Ley Foral 35/2002, son las siguientes:

1. No precisa ser propietario de suelo en el ámbito a desarrollar.
2. Es el agente responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración actuante y según el convenio estipulado, habiendo sido seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.
3. La determinación de la ejecución mediante el sistema del Agente Urbanizador deberá hacerse por la Administración, de oficio o a instancia de personas interesadas, en los siguientes supuestos:
 - Cuando así se determine en el planeamiento urbanístico o en la delimitación de la unidad de ejecución.
 - Cuando habiéndose incumplido por los propietarios o la Administración actuante los plazos para la ejecución del planeamiento, equidistribución o urbanización de las unidades y sectores previstos en aquél, así lo solicite un Agente Urbanizador mediante la presentación del correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.
 - Cuando a juicio de la Administración actuante resulte conveniente la adopción del sistema para facilitar la actuación urbanizadora o la conclusión de la misma.
4. El Agente Urbanizador, en su actuación urbanizadora, tendrá la consideración jurídica de la Junta de Compensación.

V.- CUADROS ANEXOS

ANEXO I. CLASIFICACIÓN DE LAS CC.AA. EN RELACIÓN CON LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN.

| CLASIFICACIÓN DE LAS CC.AA. EN RELACIÓN CON LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN | |
|--|--|
| Clásicas | Cataluña Islas Baleares País Vasco |
| Urbanizador | Comunidad Valenciana Castilla - La Mancha |
| Mixtas | Andalucía Aragón Asturias Canarias Castilla y León Cantabria Extremadura La Rioja Madrid Murcia Navarra |

ANEXO II. SISTEMAS DE ACTUACIÓN DE LAS CC.AA.

| ANDALUCÍA | |
|---|--|
| Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. | <ul style="list-style-type: none"> • EXPROPIACIÓN (gestión directa; o indirecta a través de agente urbanizador). • COOPERACIÓN. • COMPENSACIÓN. • OBRAS PÚBLICAS ORDINARIAS. |
| ARAGÓN | |
| Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística. | <p>ACTUACIÓN DIRECTA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Expropiación. - Cooperación. <p>ACTUACIÓN INDIRECTA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compensación. - Ejecución forzosa. - Concesión de obra urbanizadora. |
| ASTURIAS | |
| Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. | <p>EN SUELO URBANIZABLE PRIORITARIO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyect. Actu. Prioritario (posible ag. Urb.). <p>EN SUELO URBLE. NO PRIORITARIO Y EN SUELO URBANO NO CONSOLIDADO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compensación. - Cooperación. - Expropiación. |
| CANARIAS | |
| Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. | <p>EJECUCIÓN PRIVADA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concierto. - Compensación. - Ejecución empresarial. <p>EJECUCIÓN PÚBLICA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperación. - Expropiación. - Ejecución forzosa |
| CANTABRIA | |
| Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. | <ul style="list-style-type: none"> • COMPENSACIÓN. • COOPERACIÓN. • EXPROPIACIÓN. • CONCESIÓN DE OBRA URBANIZADORA. |

CASTILLA-LA MANCHA

Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha.

- PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA (Urbanizador).
- EXPROPIACIÓN.
- OBRAS PÚBLICAS ORDINARIAS.

CASTILLA Y LEÓN

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

- CONCIERTO.
- COMPENSACIÓN.
- COOPERACIÓN.
- CONCURRENCIA (ag. Urb.).
- EXPROPIACIÓN.

CATALUÑA

Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo.

- REPARCELACIÓN:
- Compensación básica.
 - Compensación por concertación.
 - Cooperación.
 - Por sectores de urbanización prioritaria.
- EXPROPIACIÓN.

EXTREMADURA

Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

GESTIÓN DIRECTA

- Cooperación.
- Expropiación.

GESTIÓN INDIRECTA

- Compensación.
- Concertación (agente urb.).

OBRAS PÚBLICAS ORDINARIAS

GALICIA

Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia.

SISTEMAS DIRECTOS:

- Cooperación.
- Expropiación.

SISTEMAS INDIRECTOS:

- Concierto.
- Compensación.
- Concesión de obra urbanizadora.

ISLAS BALEARES

Legislación estatal básica y supletoria (Ley 6/1998, TR – 76 y 92, RGU). Parcial legislación balear sobre disciplina urbanística, suelo rústico, etc.

- COMPENSACIÓN.
- COOPERACIÓN.
- EXPROPIACIÓN.

| LA RIOJA | |
|---|---|
| Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. | <ul style="list-style-type: none"> • COMPENSACIÓN. • COOPERACIÓN. • EXPROPIACIÓN. • CONCESIÓN DE OBRA URBANIZADORA (ag. Urb). |

| MADRID | |
|--|--|
| Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. | <p>COMPENSACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> - Directa por los propietarios. - Adjudicatario de concurso (ag. urb.). <p>COOPERACIÓN EXPROPIACIÓN EJECUCIÓN FORZOSA</p> |

| MURCIA | |
|---|---|
| Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. | <p>INICIATIVA PRIVADA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concertación directa. - Concertación indirecta. - Compensación. <p>INICIATIVA PÚBLICA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperación. - Concurrencia (ag. urb.). - Expropiación. - Ocupación directa. |

| NAVARRA | |
|--|---|
| Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. | <p>ACTUACIÓN PRIVADA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compensación. - Reparcelación voluntaria. - Agente Urbanizador. <p>ACTUACIÓN PÚBLICA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperación. - Ejecución Forzosa. - Expropiación. |

| PAÍS VASCO | |
|---|---|
| Legislación estatal básica y supletoria (Ley 6/1998, TR – 76 y 92, RGU). Tangencialmente, legislación vasca parcial sobre PMS, planeamiento, etc. | <p>COMPENSACIÓN. COOPERACIÓN. EXPROPIACIÓN.</p> |

| VALENCIA | |
|---|--|
| Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística. | PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (Urbanizador). |

ANEXO III. SISTEMAS SIMILARES AL URBANIZADOR

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | SISTEMA DE ACTUACIÓN |
|---------------------------|---|
| Andalucía | Agente urbanizador |
| Aragón | Concesión Obra urbanizadora |
| Asturias | Ejecución por concurso |
| Canarias | Ejecución empresarial |
| Castilla y León | Sistema de concurrencia |
| Cantabria | Concesión Obra urbanizadora |
| Galicia | Concesión Obra urbanizadora |
| Extremadura | Sistema de concertación |
| La Rioja | Concesión Obra urbanizadora |
| Madrid | Ejecución Adjudicatario concurso |
| Murcia | Sistema de concurrencia |
| Navarra | Agente urbanizador |

ANEXO IV. POSICIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VIGENTE | POSICIÓN DEL SISTEMA DEL AGENTE URBANIZADOR |
|-----------------------------|--|--|
| COMUNIDAD VALENCIANA | Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística. | PREDOMINANTE. |
| ANDALUCÍA | Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. | SUBSIDIARIA. En caso de incumplimiento de los deberes legales inherentes al sistema de compensación. |
| EXTREMADURA | Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. | EN FUNCIÓN DE LA FORMULACIÓN DE CONSULTA PREVIA (art. 126). Se determinará el sistema de concertación, bien de oficio o bien cuando la consulta previa hubiera sido formulada en primer lugar por propietario o propietarios de terrenos que no alcancen el 50% de la superficie de la actuación o por un interesado que no sea propietario de terrenos en aquélla. |
| CASTILLA-LA MANCHA | Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha. | PREDOMINANTE. |
| MURCIA | Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. | SUBSIDIARIO. Concurrencia de circunstancias de: - urgencia, - demanda de suelo o - manifiesta inactividad de iniciativa privada (art. 186). |
| MADRID | Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. | ELECCIÓN MUNICIPAL (art. 102) DISCRECCIONAL. Elegida la compensación, en función de transcurso plazos, sin iniciativa de propietarios (art. 104): - 1 año desde aprob. PGOU para SUNC y S Uble Sectorizado. - 2 años desde aprob. PGOU para S Urble No Sectorizado. |

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VIGENTE | POSICIÓN DEL SISTEMA DEL AGENTE URBANIZADOR |
|---------------------------|--|---|
| CANARIAS | Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. | PREDOMINANTE CON CONDCIONES. - Transcurso de 1 año desde aprob. Planeamiento sin iniciativa propietarios. - Uso resid. industr. o terciario no turístico. |
| BALEARES | Legislación estatal básica y supletoria (Ley 6/1998, TR – 76 y 92, RGU). Tangencialmente, legislación balear parcial sobre disciplina urbanística, suelo rústico, etc. | SISTEMA NO PREVISTO. |
| LA RIOJA | Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. | SUBSIDIARIO. Razones de urgencia o necesidad; o para construir viviendas de protección pública; incumplimiento plazos de otro sistema (v.gr.: 6 meses para iniciar compensación). |
| CASTILLA Y LEÓN | Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Decreto 22/2004, de 29 de enero, que aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. | EQUIVALENTE – SEGÚN PRIORIDAD EN LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE ACTUACIÓN. |
| PAÍS VASCO | Legislación estatal básica y supletoria (Ley 6/1998, TR – 76 y 92, RGU). Tangencialmente, legislación vasca parcial sobre PMS, planeamiento, etc. | SISTEMA NO PREVISTO. |
| GALICIA | Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. | SUBSIDIARIO. - Compensación fallida, urbanizando los propietarios agrupación. - Transcurridos 2 años desde aprobación planeamiento sin ejecución urbanística. |
| ASTURIAS | Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. | ELECCIÓN MUNICIPAL. Condiciones: - En el año siguiente a la delimitación de la unidad, los propietarios no ponen en marcha la gestión. - El Ayuntamiento elige discrecionalmente entre cooperación, expropiación o concurso. |
| CANTABRIA | Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. | ELECCIÓN MUNICIPAL. - En instrumento de planeamiento. - En delimitación de unidad de actuación. |

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VIGENTE | POSICIÓN DEL SISTEMA DEL AGENTE URBANIZADOR |
|---------------------------|--|--|
| ARAGÓN | Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística. | ELECCIÓN MUNICIPAL CON PREFERENCIA DE LA INICIATIVA PRIVADA. |
| NAVARRA | Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. | SUBSIDIARIA (incumplimiento plazos) o FIJADO EN PLANEAMIENTO. |
| CATALUÑA | Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo. | NO SE PREVÉ NINGÚN SISTEMA CON INICIATIVA DE AGENTE NO PROPIETARIO. No obstante, sí que se prevé la concesión de la gestión mediante concurso. |

PATROCINIO:

BBVA