

la ejecución urbanística: los sistemas de actuación en la normativa de las comunidades autónomas

Í N D I C E

- p. 3 I.- INTRODUCCIÓN
- p. 6 II.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: DISTINTOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN
- p. 8 III.- LA EJECUCIÓN EN EL URBANISMO ESPAÑOL TRADICIONAL
- p. 19 IV.- EL SISTEMA VALENCIANO: LA FIGURA DEL URBANIZADOR
- p. 34 V.- SISTEMAS MIXTOS DE EJECUCIÓN EN LA NORMATIVA DE LAS CC.

I.- INTRODUCCIÓN

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 148.3 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 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 urbanismo, si bien trataba de solventar el evidente problema competencial mediante el establecimiento en su artículo 1.º de un régimen distinto de aplicación de sus 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.

1.2.- 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 derogaron por inconstitucionales más de las dos terceras partes del TR92, al considerar que el legislador estatal se excedía 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. 149.1.1.º 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 ha sido una profunda revolución en la situación urbanística creada al amparo del TR92 por dos razones muy concretas:

- 1.– Por un lado, derogó 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.
- 2.– Por otro, dejó en vigor la normativa anterior a la Constitución que el TR92 derogaba. Esta normativa tiene el carácter de supletoria y a ella hay que acudir en la medida que la normativa de las CC. AA. no regule una materia urbanística concreta o 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, por lo que, de acuerdo con esto, la normativa estatal debe de 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.
- Las valoraciones del suelo.
- Los procesos expropiatorios.
- Las indemnizaciones por alteración del planeamiento, vinculaciones singulares u otros supuestos.

Además, conserva la competencia en materia procedimental y relativa a las relaciones entre el urbanismo y el Registro de la Propiedad.

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

B) A las Comunidades Autónomas les corresponde el urbanismo propiamente dicho, la ordenación de la ciudad, en sus facetas tradicionales de planeamiento y gestión. Es decir, fundamentalmente las siguientes materias:

- Planeamiento: Las diferentes 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: Los 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 han producido, grandes disparidades, debiendo acudir en caso de no regulación a la legislación urbanística estatal de forma supletoria.

1.3.- 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 de tan solo 44 artículos, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones (L 6/98), respetando en gran medida los nuevos criterios competenciales. En gran medida decimos, pues una nueva y reciente Sentencia del Tribunal Constitucional, la 164/2001, de 11 de julio, resolviendo distintos recursos de inconstitucionalidad ante la nueva Ley, declara la constitucionalidad de la mayor parte de la Ley, declarando inconstitucionales, por tanto nulos, exclusivamente dos preceptos: el artículo 16.1 y el 38.

Por otro lado, el legislador estatal, con el objeto de lograr la adecuación de Derecho Hipotecario Registral al urbanismo, tan ansiada ya que la inadecuación de una y otra legislación causaba infinidad de problemas en el momento de dar la publicidad registral a los distintos aspectos urbanísticos, fundamentalmente a los provenientes de procedimientos de equidistribución, aprobó el Real Decreto 1093/97, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. Este Real Decreto aprueba la adaptación del Registro de la Propiedad para permitir el acceso a actos procedentes de procesos urbanísticos.

Por su parte, **las Comunidades Autónomas** se encontraron con la necesidad de elaborar un texto legal completo, con la dificultad que ello entrañaba, si no querían que se aplicase en los territorios de su competencia la normativa urbanística estatal preconstitucional dejada en vigor por la sentencia.

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

Así, algunas Comunidades, tales como Valencia, Madrid o Galicia, que contaban con una normativa bastante completa, se vieron poco afectadas ya que, o bien regulaban de forma distinta que el Texto Refundido del 92 aquellas materias, que según sus competencias podían normar, o bien se remitían o hacían suya la normativa estatal, siendo solo necesario realizar ciertas adaptaciones; o como Cataluña que al no aplicarse de hecho el Texto Refundido poco afectó la sentencia.

Por contra, la mayor parte de las Comunidades Autónomas no tenían sino regulaciones parciales y puntuales, por lo que era necesario disponer con urgencia de una normativa urbanística completa. 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 constitucional y planteando a más largo plazo la realización de una Ley Autonómica específica.

En la actualidad, cinco años después, como se analiza en el presente boletín, casi todas las Comunidades Autónomas ya han elaborado un texto 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. Por el contrario, en algunas de ellas, este proceso aún no se ha concluido.

1.4.- Objeto del estudio

Ante esta diversa normativa, el objeto del presente boletín es realizar una síntesis de las distintas formas e instrumentos de gestión que prevén dichas normativas, con la finalidad de elaborar un estudio comparativo de tan importante elemento para que el suelo adquiriera la condición de solar y consecuentemente sea considerado apto para edificar sobre él.

II.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: DISTINTOS 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 siguen el sistema establecido por la legislación valenciana. Junto a ellas, en una postura que pudiera denominarse intermedia, las que sintetizan ambas buscando beneficiarse de la ventajas de ambos sistemas.

2.1.- Sistema tradicional

En primer lugar, existen normativas autonómicas que siguen el sistema tradicional de ejecución del urbanismo, que proviene de los textos refundidos de los años 1956 y sus reformas de 1976 y 1990/92.

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

Los aspectos fundamentales de estas legislaciones en relación a la ejecución son los siguientes:

1. El desarrollo del suelo se programa desde el planeamiento general o parcial, según el suelo de que se trate. Esta programación es tanto temporal, debiéndose

ajustar al plan de etapas establecido, como económico, aprobándose el estudio económico-financiero.

2. La ejecución del planeamiento la sigue 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”).

2.2.- 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.

Esta figura no es sino 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.

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. Este se producirá con un instrumento específico que tiene una naturaleza mixta, planeamiento/gestión, denominado Programa para el desarrollo de actuaciones integradas (PAI) o denominación similar, instrumento mediante el cual se asume el compromiso de ejecutar determinadas unidades de ejecución.
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 la Administración Pública o sus agentes o empresas públicas las que deban realizar dicha gestión o, cuando éstos no puedan, podrá delegarse en uno privado que asumirá la condición de agente público urbanizador.
3. La selección del 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.

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.

2.3.- Sistemas intermedios

Por último, un conjunto de normativas autonómicas con un criterio amplio y renovador que combina ambos sistemas siguiendo en mayor o menor medida la línea tradicional, pero permitiendo la concesión de la obra urbanizadora en figuras como el urbanizador,

a la vez que 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 merece destacarse la amplia utilización de la figura del convenio urbanístico como instrumento concertado de ejecución del planeamiento, en el que se pueden establecer criterios que se asemejen, desarrollen o modifiquen los clásicos sistemas de ejecución. Paradigma de ello es la legislación de la Comunidad de Madrid.

CLASIFICACIÓN DE LAS CC. AA. EN RELACIÓN A LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN

SISTEMAS	COMUNIDAD AUTÓNOMA
CLÁSICOS	ANDALUCÍA ASTURIAS CATALUÑA GALICIA ISLAS ABALEARES PAÍS VASCO
URBANIZADOR	COMUNIDAD VALENCIANA CASTILLA-LA MANCHA
MIXTOS	ARAGÓN CANARIAS CASTILLA Y LEÓN CANTABRIA EXTREMADURA LA RIOJA MADRID MURCIA

III.- LA EJECUCIÓN EN EL URBANISMO ESPAÑOL TRADICIONAL

Con carácter previo al estudio de los sistemas de cada Comunidad Autónoma, analizaremos de forma somera la ejecución del planeamiento en el derecho urbanístico español al objeto, por un lado, de obtener una idea clara y precisa de los sistemas tradicionales de actuación (compensación, cooperación y expropiación) para su comparación con los novedosos, y por otro, para evitar tener que repetir su contenido al estudiar cada una de las legislaciones propias de aquéllas, limitándonos a destacar sus especificidades.

3.1.- Presupuestos de la Ejecución

Los presupuestos de la ejecución son, según Tomás-Ramón Fernández, los siguientes:

1. La existencia previa de la aprobación del instrumento de planeamiento de desarrollo más detallado exigible, según la clase de suelo de que se trate.
2. Que se realice la delimitación de las unidades de ejecución a que ha de referirse en concreto la actividad de ejecución.
3. Sometimiento de la ejecución al orden de prioridades establecido por el propio Plan.
4. La aprobación de los proyectos de urbanización correspondientes.
5. La elección del sistema de ejecución.

Dejando de lado la previa aprobación del planeamiento más detallado, que dependerá de la clase de suelo sobre el que se actúe, tanto en el derecho urbanístico tradicional como del emanado de la normativa de las CC. AA., con carácter general, deberá realizarse la ejecución mediante la delimitación de unidades de ejecución. No obstante ello, se suelen observar dos excepciones:

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

Es decir, puede realizarse la ejecución mediante estas unidades, lo que da lugar a las actuaciones sistemáticas, cuando no se pueden establecer o delimitar estas unidades mediante las actuaciones asistemáticas, en las que se utiliza la técnica de las denominadas “Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico” (TAUs).

En algunas legislaciones modernas se sustituyen los conceptos tradicionales de actuaciones sistemáticas por “actuaciones integradas” y las de asistemáticas por “actuaciones aisladas”, si bien la esencia de unas y otras es la misma.

En la ejecución sistemática la equidistribución de los beneficios y cargas entre los propietarios se realiza mediante las llamadas unidades de ejecución, en la normativa desde la Ley de reforma de 1990, 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. Tradicionalmente pueden ser de 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.

3.2.- Los sistemas de Actuación

El planeamiento determinará, para estas unidades de ejecución, los distintos sistemas de actuación o ejecución en función del protagonismo o intervención de los particulares en los mismos:

- **Sistema de compensación**, en el que el protagonismo de los particulares es fundamental, pues ellos, constituidos en Junta de Compensación, realizan totalmente la ejecución, con el cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución de beneficios y cargas.
- **Sistema de cooperación**, 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**, en el que el protagonismo absoluto es de la Administración, que previo el pago del valor de sus derechos a los propietarios los excluye de la ejecución.

La elección del sistema de actuación corresponde a la Administración. Esta elección ha de llevarse a cabo 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.

Analizaremos los tres sistemas de actuación mencionados.

3.3.- 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 de beneficios y cargas.

El artículo 126 del TR76 indica que en él 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 y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular.

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 y 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:

- 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 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.
- d) El incumplimiento por los miembros de la Junta de las obligaciones y cargas impuestas por la 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.
- f) Para la ejecución de la urbanización completa de la unidad de ejecución, la Junta de Compensación presentará a la administración actuante dos documentos concretos: los proyectos de compensación y de urbanización, que analizaremos.

- 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 compensaciones en metálico, si procedieren.

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, representen los dos tercios de las cuotas de participación.

La aprobación definitiva corresponde a la Administración actuante.

- Proyecto de urbanización.

El proyecto 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 el pago de los proyectos como 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 art. 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 lo hubieran previsto así.

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

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

3.4.- Sistema de Cooperación

- Concepto.

Puede ser definido, siguiendo el art. 131 del TR76, 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.

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 pública, aún cuando los propietarios afectados, constituidos en una asociación administrativa, pueden colaborar en la ejecución de las obras de urbanización.

Las **notas características** del sistema de cooperación son, por tanto, 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, salvo que sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de beneficios y cargas.

Analizaremos con más detalle las referidas asociaciones de propietarios y el proyecto de reparcelación.

- 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. Esta colaboración se instrumenta a través de la figura de las asociaciones administrativas de cooperación.

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, las siguientes:

- 1) En cada unidad de ejecución solo existirá una Asociación, la cual habrá de figurar inscrita, en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, adquiriendo desde este momento personalidad jurídica.
- 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 regirán por las normas o estatutos que aprueba la Administración actuante y al frente de las mismas habrá un Presidente, elegido por los asociados entre ellos, que tendrá la representación de todos los miembros y canalizará las relaciones con la Administración.

El art. 193 del Reglamento de Gestión Urbanística 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.

- 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.

El procedimiento y las reglas de la reparcelación se regulan específicamente en los artículos 76 y ss del RGU, al que nos remitimos como referencia.

3.5.- 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 las mismas 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 6/98 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 los analizaremos por separado:

1) Expropiación por Tasación Conjunta.

Se inicia con la redacción del expediente de expropiación, que en este supuesto del procedimiento de tasación conjunta contendrá los siguientes documentos:

- a) Determinación del ámbito territorial, con los documentos que lo identifiquen en cuanto a situación, superficie y linderos.
- b) Fijación de precios con la clasificación razonada del suelo, según su calificación urbanística.
- c) Hojas de justiprecio individualizado de cada finca, en las que se contendrán no sólo el valor del suelo, sino también el correspondiente a las edificaciones, obras, instalaciones y plantaciones.
- d) Hojas de justiprecio que correspondan a otras indemnizaciones.

El proyecto de expropiación con los documentos señalados será expuesto al público por término de un mes, para que quienes puedan resultar interesados formulen las observaciones y reclamaciones que estimen convenientes, en particular en lo que concierne a titularidad o valoración de sus respectivos derechos. Asimismo, las tasaciones se notificarán individualmente a los que aparezcan como titulares de bienes o derechos en el expediente.

Informadas las alegaciones, se someterá el expediente a la aprobación del órgano competente, esencialmente la Comisión Provincial de Urbanismo, como establece el art. 202 del R. G. U.

El Órgano competente, una vez analizado el contenido del expediente, lo aprobará o solicitará del órgano expropiante la subsanación de las deficiencias encontradas. La resolución aprobatoria del expediente se notificará a los interesados titulares de bienes y derechos que figuran en el mismo, confiriéndoles un término de veinte días durante el cual podrán manifestar por escrito ante el órgano competente:

- a) Su disconformidad con la valoración establecida en el expediente aprobado. En este caso, el órgano competente dará traslado del expediente y la hoja de aprecio impugnada al Jurado de Expropiación Forzosa que tenga competencia en el ámbito territorial a que la expropiación se refiera, a efectos de fijar el justiprecio, que en todo caso se hará de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la presente Ley, no paralizándose el expediente que continuará su curso.
- b) Si los interesados no formularen oposición a la valoración en el citado plazo de veinte días, se entenderá aceptada la que se fijó en el acto aprobatorio del expediente, entendiéndose determinado el justiprecio definitivamente y de conformidad.

La resolución del órgano Autonómico competente implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados.

Llegado el momento del pago del justiprecio solo se procederá a hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor, en la que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del Reglamento Hipotecario o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos. Si existiesen cargas deberán comparecer los titulares de las mismas.

Una vez efectuado el pago o consignación, se levantará el acta de ocupación correspondiente a cada finca afectada por el expediente expropiatorio. La superficie objeto de la actuación se inscribirá como una o varias fincas registrales.

El título inscribible, de acuerdo con el art. 24 del R. D. 1093/97, será distinto en función de si la Administración optare por la inscripción individualizada de cada finca expropiada o conjunta de la totalidad o partes agrupadas.

2) **Expropiación individual.**

En caso de no seguirse el procedimiento de tasación conjunta, la relación de propietarios y la descripción de bienes y derechos afectados habrán de ser aprobadas por la Administración actuante, previa la apertura de un período de información pública.

En este 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.

3.6.- Comunidades autónomas que siguen el sistema tradicional

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:

3.6.1.- Andalucía.

La normativa fundamental de aplicación en materia de urbanismo en la comunidad andaluza es la Ley 1/1997, de 18 de junio, de Adopción con Carácter Urgente y Transitorio de Disposiciones en Materia de Suelo y Ordenación Urbana, que se limita a establecer una remisión expresa a los preceptos derogados del TR92, por lo que son de perfecta aplicación los criterios que, en relación a los requisitos de la ejecución y sistemas de actuación, se han estudiado.

No obstante ello, en la actualidad se encuentra en avanzado estado de tramitación un proyecto de Ley que sigue las tendencias de la normativa valenciana y castellano-manchega, adoptando la figura del urbanizador.

3.6.2.- Asturias.

La comunidad asturiana no ha aprobado aún su norma autonómica completa en el ejercicio de sus competencias, por ello, le serán de aplicación las condiciones que del urbanismo clásico se han analizado en materia de ejecución.

Al igual que la andaluza, se encuentra en tramitación un proyecto de ley que la alineará con las que siguen el sistema del urbanizador.

3.6.3.- Cataluña.

La normativa urbanística de aplicación fundamental en Cataluña en materia de gestión urbanística se encuentra en los siguientes textos legales:

- Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia de urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio.
- Decreto 303/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre medidas para facilitar la ejecución urbanística.

En Cataluña se mantienen los sistemas tradicionales de actuación (compensación, cooperación y expropiación), si bien la normativa arbitra los denominados “sectores de urbanización prioritaria” con el objeto de obtener en ellos una “acción urbanizadora inmediata” ante la concurrencia de circunstancias especiales y la declaración específica.

La ejecución de los Planes y de los Programas de Actuación Urbanística se realizará por polígonos completos, excepto cuando se trate de ejecutar directamente los sistemas generales o alguno de sus elementos mediante actuaciones aisladas.

En suelo urbano, cuando no sea posible la determinación por el planeamiento de un polígono con los requisitos establecidos anteriormente, ni se trate de actuaciones aisladas, las operaciones urbanísticas se podrán llevar a cabo mediante la delimitación por el propio Plan de unidades de actuación que permitan, al menos, la justa distribución entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

La ejecución de los polígonos o unidades de actuación se realizará, como ya se ha indicado, mediante cualquiera de los sistemas de actuación siguientes (art. 169 TR90):

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

La administración actuante escogerá el sistema de actuación aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y otras circunstancias que concurran.

Cuando el Plan de Ordenación o Programa de Actuación Urbanística no precisaran el sistema, su determinación se llevará a cabo mediante el procedimiento previsto para la delimitación de polígonos o unidades de actuación.

El TR establece unos criterios que matizan el ya visto de libertad de elección por parte de la Administración:

- a) Se dará preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo que razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación. No obstante ello, los planes parciales de iniciativa particular se ejecutarán siempre por el sistema de compensación.
- b) Si los propietarios que representan el 60 por 100 de la superficie total del polígono o unidad de actuación solicitaran en el trámite de información pública del procedimiento para su delimitación la aplicación del sistema de compensación, la Administración lo acordará, previa audiencia de los otros propietarios del polígono o unidad de actuación, siempre que no aprecie la concurrencia de las razones de urgencia o necesidad de acuerdo con lo que establece el apartado siguiente de este artículo.
- c) Procederá, en todo caso, la aplicación del sistema de expropiación cuando la Junta de Compensación, o en su caso, el propietario único de todos los terrenos del polígono o unidad de actuación incumplan las obligaciones inherentes al sistema de compensación.

- Sectores de urbanización prioritaria.

Con la regulación de la ejecución de sectores denominados de “urbanización prioritaria” se pretende, en la normativa Catalana, que determinadas zonas del territorio que reúnan una serie de características, que posteriormente analizaremos, sean urbanizadas lo más rápidamente posible, “actuación urbanizadora inmediata” como denomina la Ley, facilitando para ello la gestión y previendo una rápida aprobación del planeamiento.

El artículo 197 del Texto Refundido indica que “serán sectores de urbanización prioritaria los suelos urbanizables programados de los planes generales o aquellos suelos aptos para ser urbanizados según normas subsidiarias, para usos residenciales, industriales u otros, que sean objeto de esta declaración y delimitación”.

La declaración de esta actuación urbanizadora inmediata se justifica por la concurrencia de especiales circunstancias urbanísticas de:

- Emplazamiento y contigüidad a los grandes sistemas urbanos de Cataluña.
- Presión urbanizadora o demográfica.
- Proximidad a explotaciones extractivas, industriales y otras análogas.

3.6.4.- Galicia.

A los efectos de este estudio, las normas estudiadas de aplicación en Galicia son las siguientes:

- Ley 1/1997, de 24 de marzo, sobre Normas Regulatoras del Suelo de Galicia.
- Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley 1/1997, de 24 de marzo.

Siguiendo el sistema clásico, el artículo 124 de la Ley 1/97 indica que los polígonos se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración determine en cada caso. Estos sistemas de actuación son los siguientes:

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

La expropiación forzosa podrá aplicarse, además, a la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio o a la de alguno de sus elementos, o para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano.

La Administración actuante determinará el sistema de actuación aplicable, teniendo en cuenta las actuaciones concertadas, las características y complejidades de la iniciativa a desarrollar, los medios con que cuente, la colaboración de la iniciativa privada a desarrollar, los medios con que cuente y las demás circunstancias que concurren, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, siempre que se garantice suficientemente su operatividad y no existan razones de urgencia o necesidad que exijan la expropiación.

3.6.5.- Islas Baleares.

La Comunidad de las Islas Baleares no se ha dotado de norma urbanística general, por ello, en tanto esto no se produzca le serán de aplicación las condiciones que del urbanismo clásico se han analizado en materia de ejecución, en virtud de la supletoriedad de la normativa estatal anterior a la Constitución.

3.6.6.- País Vasco.

La Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana del País Vasco, 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:

- a) Se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de toda su superficie.
- b) En suelo urbano pueden ser discontinuas.
- c) 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.

Las condiciones de la aplicación, contenido y ejecución de cada uno de los referidos sistemas serán las establecidas en la normativa estatal supletoria, al no haber una regulación expresa.

IV.- EL SISTEMA VALENCIANO: LA FIGURA DEL URBANIZADOR

4.1.- La Ley Valenciana 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística

4.1.1.- Significado de la nueva legislación.

Se ha iniciado una nueva tendencia doctrinal que considera que el problema del urbanismo español es fundamentalmente de instrumentos ágiles de gestión. Parten de la tesis de que no es que no exista suficiente suelo urbanizable, 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, previa la correspondiente licencia. Por ello, lo que se debe establecer son 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 posibles.

Ante ello, algunas legislaciones autonómicas, achacando la lentitud de la puesta en el mercado del suelo urbanizado 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.

Esta tendencia fue capitaneada por la Ley Valenciana 6/94, 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 que se ha analizado, el derecho a urbanizar 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 unida al fondo, al igual que la plantación o la siembra, reminiscencia del derecho quirritario romano.

Por contra, la LRAU parte de la tesis contraria: el propietario del terreno no tiene el derecho a urbanizar por el hecho de ser tal, pues ésta (la urbanización) 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) en la que delegue esa responsabilidad de dicho proceso, apareciendo la figura del urbanizador.

Al ser un mero ejecutor público de la urbanización, que se encuentra desligada 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 esta tendencia, que ya se han apuntado anteriormente.

1.- El urbanizador.

Es la novedad fundamental pues produce una ruptura total del concepto tradicional de la propiedad del suelo.

Pues bien, la LRAU, como se ha indicado, parte de que al propietario del terreno, en cuanto tal, no le es exigible que asuma la obligación de realizar la urbanización, ya que esta es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos, pues requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por ello, la urbanización debe ser considerada como una típica función empresarial.

La consecuencia más fundamental de ello es que el urbanizador de un terreno, que será con carácter general o la Administración o una empresa urbanizadora, 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 una empresa 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 (gestión indirecta).

2.- 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 es espacial sino cronológica.

El Plan que contiene la clasificación y la calificación urbanística, la atribución de volúmenes y usos edificables al suelo urbanizable no lo programa. El suelo urbanizable, por el solo hecho de ser clasificado como tal, no es todavía programado.

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. Éste tiene las siguientes características:

- Su aprobación es independiente a la de los restantes planes (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 su promotor se convierte en 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 en la LRAU.

La ejecución del planeamiento en la LRAU, al separar el deber de urbanizar al derecho de propiedad del suelo y ser por lo tanto pública la actividad urbanizadora, van a desaparecer, en principio, los tradicionales sistemas de ejecución (compensación, cooperación y expropiación) sustituyéndose por la gestión directa, cuando ejecute el planeamiento la Administración, e indirecta, cuando ésta delegue en un urbanizador.

Con esta salvedad y las especialidades que se analizarán se puede establecer que los presupuestos de la ejecución, adoptando el tradicional esquema de Tomás-Ramón Fernández, 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 sus instrumentos de desarrollo, Planes Parciales o de Reforma Interior.
- 2.- La programación para ejecutar esa ordenación pormenorizada, mediante la aprobación definitiva del correspondiente Programa para el desarrollo de actuaciones integradas (PAI) donde 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, para toda obra pública.

La nueva Ley indica que desaparecen los sistemas de ejecución, si bien ello es más teórico que real. Esto es así pues ésta prevé que el Programa determinará quién ha de ser el urbanizador y que podrá ser tanto la Administración como los particulares.

- En relación con la Administración prevé que, con carácter general, cuando actúe como urbanizador percibirá el pago del particular y que por excepción, en el artículo 66, 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 ejecutor, persona privada, la regulación es similar. El principio general es que será retribuido 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 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 aquéllos 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.

4.2.- El urbanizador en la normativa de las Comunidades Autónomas

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, sistema plasmado en su Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Por ello, a esta Comunidad le son de aplicación las consideraciones anteriormente hechas.

Además de ésta, existen otras que también han adoptado un sistema similar al del urbanizador, pero en concurrencia con los sistemas clásicos y, a decir de Tomás-Ramón Fernández, “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”.

Las Comunidades Autónomas que regulan dicho sistema o similares son las siguientes: Aragón, Canarias, Castilla y León, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia.

Analizaremos las figuras afines en ellos al sistema del urbanizador, estudiando con mayor profundidad el sistema previsto por la legislación de Madrid por la singularidad del mismo.

SISTEMAS DE ACTUACIÓN SIMILARES AL URBANIZADOR VALENCIANO Y CASTELLANO-MANCHEGO

COMUNIDAD AUTÓNOMA	SISTEMA DE ACTUACIÓN
ARAGÓN	CONCESIÓN OBRA URBANIZADORA
CANARIAS	SISTEMA DE EJECUCIÓN EMPRESARIAL
CASTILLA Y LEÓN	SISTEMA DE CONCURRENCIA
CANTABRIA	CONCESIÓN OBRA URBANIZADORA
EXTREMADURA	SISTEMA DE CONCERTACIÓN
LA RIOJA	CONCESIÓN OBRA URBANIZADORA
MADRID	EJECUCIÓN POR ADJUDICATARIO EN CONCURSO
MURCIA	SISTEMA DE CONCURRENCIA

4.2.1.- Aragón.

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, contempla como modo de actuación administrativa directa el denominado **“sistema de concesión de obra urbanizadora”**.

En éste, 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:
 - a) Los propietarios de terrenos que representen más del 50% 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.

4.2.2.- 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, establece como uno de los de ejecución privada el denominado **“sistema de ejecución empresarial”**.

En este sistema, un tercero, no propietario del suelo, asume la realización de la urbanización mediante la cesión de dicha facultad por la Administración, previa la realización de un convenio y el establecimiento de las garantías suficientes. No obstante la admisión de este sistema, debe tenerse en cuenta que, como se analizará posteriormente, la normativa canaria da preponderancia al propietario.

Tiene las siguientes características:

- 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.

4.2.3.- Castilla y León.

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 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 en metálico mediante cuotas de urbanización, que se considerarán gastos 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.

4.2.4.- Cantabria.

La Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, regula en su artículo 168 el **“sistema de cesión de obra 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 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 cesión de obra pública en la legislación del Estado, que será de aplicación también para todos los aspectos comunes a los contratos administrativos.

4.2.5.- 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 ello no es incompatible con la actividad y presencia de la iniciativa privada.

Por ello se establece que el desarrollo del suelo tendrá 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).

- Sistema de concertación.

El sistema del urbanizador se introduce por la Ley 15/2001, mediante el denominado sistema de concertación, como forma 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.

En el artículo 129, definiendo concretamente el sistema, indica que en él 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% 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, dando un paso más, ha establecido el sistema para la edificación y rehabilitación mediante la figura del **edificador**. 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, pudiendo 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.

4.2.6.- La Rioja.

La Ley 10/98, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, contempla como uno de los sistemas de ejecución indirecta el de **“concesión de obra urbanizadora”**.

En él, de acuerdo con el artículo 144, la Administración actuante otorga la concesión de obra urbanizadora, asumiendo el concesionario la realización de las obras de urbanización y la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios.

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

1. Se podrá acudir a él cuando sea conveniente por razones de urgencia o necesidad, o para la construcción de viviendas de protección pública, pues si no, tiene preferencia la ejecución por los propietarios mediante la compensación.
2. Será convocado por la Administración y en dicha convocatoria del concurso se especificarán las obligaciones asumidas por el urbanizador, y en todo caso 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 registrará por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

4.2.7.- Murcia.

La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, establece el sistema denominado **“sistema de concurrencia”**.

Este sistema, de acuerdo con el artículo 186, podrá utilizarse a iniciativa del Ayuntamiento, elaborará y aprobará inicialmente un Programa de Actuación y convocará un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública.

Las razones 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 él 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.- Ejecución por adjudicatarios en concurso en la Comunidad de Madrid

4.3.1.- Introducción al sistema.

Aun cuando podamos conceptuar la Ley 9/2001 como una ley mixta, ésta adopta la figura del urbanizador en el Título III de la Ley.

Como resalta el Preámbulo de la Ley, se desprograma el planeamiento urbanístico y, por el contrario, se programa la gestión y ejecución urbanística.

La finalidad de este cambio tiene por objeto evitar que el modelo de ordenación urbanística quede obsoleto por incumplimiento de los antiguos programas de actuación de la legislación urbanística, consiguiendo, por el contrario, que se desarrolle el suelo según las necesidades sociales mediante la creación de la figura del promotor.

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 que 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 regulación establece muchas características similares a la LRAU, si bien las diferencias con la legislación valenciana son importantes. Analizaremos esta afirmación.

La LRAU parte de una importante premisa: deslinde entre la propiedad del suelo y la urbanización que siempre es una función pública y, además, una actividad empresarial. Como se ha visto, será la Administración o sus empresas públicas las que desarrollen el suelo, pero en caso de no hacerlo ellas lo podrá hacer cualquier empresario del sector. Consecuencia de ello es que los propietarios no tendrán una preferencia para la ejecución, salvo cuando reúnan unos importantes requisitos (presentación originaria y mayoría constituidos en agrupación de interés urbanístico o apoyo mayoritario a un tercero).

Por el contrario, la Ley Madrileña, aun cuando en sus postulados en relación al criterio de elección de sistemas parezca similar, pues su preámbulo es muy claro al indicar que: “la condición de función pública del urbanismo no significa necesariamente la gestión directa por la Administración competente. Antes al contrario, por sus características el urbanismo demanda el fomento y la promoción, al máximo posible, de la iniciativa privada. Y ésta, a su vez, no se restringe a los privados que además tengan, con derecho bastante para ello (significativamente el de propiedad), la disposición del suelo, pues la actividad urbanística de transformación del suelo debe entenderse constitucionalmente comprendida en el ámbito de la libertad de iniciativa económica, es decir, de empresa”, la realidad es que se da preferencia al propietario, por cuanto el único sistema de gestión privada el de compensación da preponderancia al propietario, como ya se ha visto. El no propietario podrá presentar su iniciativa cuando no la presente el propietario en plazo.

De ello se puede concluir que, en la normativa de Madrid, se aplica el procedimiento del urbanizador pero con carácter general, de forma condicionada a la iniciativa de los propietarios, condicionamiento ajeno a la legislación valenciana.

4.3.2.- Procedimiento de adjudicación.

Como se ha repetido ya, 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% 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 ejercitarla, aunque no sea propietaria de suelo en el sector o la unidad de ejecución.

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 cuando el promotor de la iniciativa cuente con el respaldo del 70% de los propietarios. 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 de al menos el 50% 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 vinculadas 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 **no propietario o que siéndolo no alcance el 50%**, 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.
- 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 aporte, 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 personas 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. Estas últimas no tendrán en ningún caso la condición de iniciativas 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 del período de información pública podrán ser presentadas alternativas a la iniciativa inicialmente formulada.

Cualquier interesado en presentar una alternativa podrá solicitar, durante los diez 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 a 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 es distinta si se presentan o no alternativas:

- **De presentarse alternativas:** por resolución, el Municipio elegirá, además, entre la iniciativa y sus alternativas que considere más adecuadas 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% 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 considerará 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% 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.

4.3.3.– 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:
- 1.º Directamente por la persona física o jurídica a la que se haya atribuido la ejecución.
 - 2.º 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 procolizado notarialmente.

V.- 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.

COMUNIDADES QUE SIGUEN UN SISTEMA MIXTO EN RELACIÓN A LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN

COMINIDAD AUTÓNOMA	SISTEMAS DE ACTUACIÓN		
ARAGÓN	ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DIRECTA		EXPROPIACIÓN COOPERACIÓN
	ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA INDIRECTA		COOPERACIÓN EJECUCIÓN FORZOSA CONCESIÓN OBRA URBANIZADA
CANARIAS	EJECUCIÓN PRIVADA		CONCIERTO COMPENSACIÓN EJECUCIÓN EMPRESARIAL
	EJECUCIÓN PÚBLICA		COOPERACIÓN EXPROPIACIÓN EJECUCIÓN FORZOSA
CANTABRIA	COMPENSACIÓN COOPERACIÓN EXPROPIACIÓN CONCESIÓN OBRA URBANIZADA		
CASTILLA Y LEÓN	CONCIERTO COMPENSACIÓN COOPERACIÓN CONCURRENCIA EXPROPIACIÓN		
EXTREMADURA	GESTIÓN DIRECTA	COOPERACIÓN EXPROPIACIÓN	
	GESTIÓN INDIRECTA	COMPENSACIÓN CONCERTACIÓN	
LA RIOJA	COMPENSACIÓN COOPERACIÓN EXPROPIACIÓN		CONCESIÓN OBRA URBANIZADA
MADRID	EJECUCIÓN PRIVADA	COMPENSACIÓN	PROPIETARIOS 3º ADJUDICACIÓN POR CONCURSO
	EJECUCIÓN PÚBLICA	COOPERACIÓN EXPROPIACIÓN EJECUCIÓN FORZOSA	
MURCIA	DE INICIATIVA PRIVADA		CONCERTACIÓN DIRECTA CONCERTACIÓN INDIRECTA COMPENSACIÓN
	DE INICIATIVA PÚBLICA		COOPERACIÓN CONCURRENCIA OCUPACIÓN DIRECTA COMPENSACIÓN REPARCELACIÓN VOLUNTÁRIA EJECUCIÓN FORZOSA EXPROPIACIÓN
NAVARRA	COMPENSACIÓN COOPERACIÓN REPARCELACIÓN VOLUNTÁRIA EJECUCIÓN FORZOSA EXPROPIACIÓN		

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

5.1.- Aragón

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

- **Actuación administrativa directa:** que comprende los sistemas de expropiación y cooperación.
- **Actuación administrativa indirecta:** comprende 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 el 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 Pleno del Ayuntamiento, previo sometimiento a información pública y audiencia de interesados por el plazo común de veinte días.

Habiendo ya analizado el sistema de concesión de obra urbanizadora, estudiaremos el de ejecución forzosa.

• Sistema de ejecución forzosa.

En este sistema, 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 Ayuntamiento.

La Comisión se compone por representantes, a partes iguales, de los propietarios y del Ayuntamiento, con el siguiente régimen de elección:

- 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.

5.2.- 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, si bien 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.

Preferencia, en los restantes supuestos, del sistema de ejecución pública por cooperación con reparcelación económica.

c) En sistemas generales:

Tiene preferencia el sistema de ejecución pública por expropiación.

Analizaremos los sistemas específicos que aún no se han estudiado.

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.

5.3.- 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 estudiados en el apartado anterior.

5.4.- Castilla y León

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

Las actuaciones integradas, llamadas sistemáticas en la terminología de 1992, 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, 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% la superficie habilitante y se simplifica su normativa), cooperación (se admite la iniciativa, tanto municipal como de los propietarios que reúnan el 25% 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, ya analizado, 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.

5.5.- Extremadura

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, en 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% 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 administrativos algunos.

- b) La determinación del **sistema de concertación**, como ya se ha estudiado con anterioridad, se produce bien de oficio o solicitud de los propietarios o de tercero no propietario, no entrando en el estudio del régimen pues ya se ha realizado con anterioridad.

5.6.- La Rioja

El artículo 114 de la Ley 10/98, 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 concurren, 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.

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.

El sistema de concesión de la obra urbanizadora ya se ha analizado anteriormente.

5.7.- 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.

- La ejecución forzosa.

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 encomienda de la gestión, que tendrá la consideración de entidad gestora, contratará con empresarios privados la realización de las obras de urbanización y edificación precisas.

5.8.- 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 concurran, 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, 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% 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 garanticen 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% 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.

5.9.- Navarra

La Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, en su artículo 147 establece que las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración elija en cada caso.

Los sistemas de actuación son los siguientes:

- a) Compensación.
- b) Cooperación.
- c) Reparcelación voluntaria.
- d) Ejecución forzosa.
- e) Expropiación.

La elección del sistema de actuación se llevará a cabo o en el planeamiento o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución. La modificación justificada del sistema elegido se tramitará de acuerdo con lo dispuesto para la delimitación de una 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 para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, sin que dicho cumplimiento se hubiera producido, el Ayuntamiento podrá acordar la sustitución del sistema de actuación por uno público.

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 25% 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.

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

PATROCINIO:

BBVA