

EL SISTEMA DE CONCURRENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

Juan José Rastrollo Suárez

Investigador del departamento de derecho administrativo, financiero y procesal
de la Universidad de Salamanca

En el presente trabajo se pretende abordar una figura característica del ordenamiento urbanístico castellano y leonés a la luz de la reciente aprobación de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo y teniendo en cuenta además la última normativa jurídica que puede afectar a su desarrollo, como el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 o la Ley de Contratos del Sector Público de 2007.

Dicho análisis, que se extiende también a la observancia del fenómeno de la iniciativa privada en la gestión urbanística, se lleva a cabo además teniendo presente la coyuntura económica que en la actualidad vive nuestro país e incorporando diversas referencias al derecho autonómico comparado.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO.
 - 2.1. El Proyecto de Actuación.

Juan José Rastrollo Suárez

3. EL INTERÉS GENERAL EN LA LEY DEL SUELO. LA COBERTURA CONSTITUCIONAL.
 4. LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.
 5. LA INICIATIVA PRIVADA EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN URBANÍSTICA.
-

Listado de abreviaturas utilizadas:

BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León.	RDU	<i>Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.</i>
DA	Documentación Administrativa.	TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
PU	Práctica Urbanística	LUCyL	Ley de Urbanismo de Castilla y León.
RJUAM	<i>Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid.</i>		
RUCyL	Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.		

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los dos sistemas de gestión urbanística contemplados en la normativa de urbanismo de Castilla y León que no cuenta con una referencia directa en la normativa estatal es el sistema de concurrencia, al que la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de la comunidad de Castilla y León destinaba la sección quinta del capítulo III del título III, como también lo hace la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo y el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, en la sección IV del capítulo IV de su título III, dedicado a la gestión urbanística.

Este sistema de gestión urbanística, como el resto de los previstos por el legislador castellano y leonés, tendrá la función de llevar a cabo —aprobado el planeamiento de desarrollo que delimita las unidades de ejecución— *«la ejecución de las determinaciones de aquél y la materialización del contenido del Proyecto de Actuación, tanto en su vertiente de instrumento para la urbanización de los terrenos, como para la reparcelación de los mismos, con adjudicación de las parcelas resultantes a quien corresponda, sea a la Administración actuante, en concepto de cesiones obligatorias y gratuitas, o a sus antiguos propietarios»*⁽¹⁾.

El sistema de concurrencia, al igual que el sistema de concierto, es un sistema relativamente novedoso dentro de la legislación urbanística española, ya que si bien no encontramos referencia alguna en relación con él en la legislación estatal, sí que podemos equiparar esta figura —salvando las evidentes distancias— con las del agente urbanizador de la Comunidad Valenciana, y otras de naturaleza muy similar que encontramos en las legislaciones castellano-manchega, extremeña o murciana, siendo en la Región de Murcia pre-

1. Ob. cit., QUINTANA LÓPEZ T.: *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2007, p. 114.

Juan José Rastrollo Suárez

cisamente donde encontramos un sistema de gestión urbanística de igual nombre, pero que no obstante presenta también diferencias con el que se ha encontrado previsto en la Ley 5/1999 y el Decreto 22/2004 ⁽²⁾.

Como sabemos, el desarrollo definitivo de un urbanismo autonómico propio, característico y diferenciado se encuentra directamente vinculado a la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, aprobada el 20 de marzo de 1997 y que entre otros, resuelve el recurso 2487/1990 contra la Ley 8/1990, de Régimen de Suelo y Valoraciones presentado por la Junta de Castilla y León por entender que existía una vulneración de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda reconocidas a las autonomías en el artículo 148.1.3.^a de la Constitución Española, y que en el caso de Castilla y León encontramos mencionada en el artículo 26.1 de su Estatuto de Autonomía.

Dicha sentencia, además de reconocer la competencia de las comunidades autónomas para desarrollar un sistema urbanístico característico, supuso la vuelta a la vigencia del Texto Refundido sobre la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1975 y la elaboración de una nueva ley, la Ley 6/1998, de Régimen de Suelo y Valoraciones, vigente hasta el 1 de julio de 2007, fecha en que ha sido sustituida por la actual Ley 8/2007, del Suelo, y posteriormente por el actual Real Decreto Legislativo 2/2008, Texto Refundido de la Ley del Suelo.

No podemos en ningún caso olvidar la normativa sobre ordenación del territorio en un momento previo al análisis de uno de los sistemas de gestión urbanística contemplados en las normas urbanísticas castellano leonesas, pues no debemos perder la perspectiva de que *«la formulación de la ordenación urbanística no puede ser ajena a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial, de manera que éstos necesariamente constituyen una pauta para la planificación urbanística, o, como el propio Tribunal Constitucional ha señalado al referirse a la ordenación territorial, es “orientadora y directora de la ordenación urbana” (STC 149/1998, de 2 de julio)»* ⁽³⁾.

2. Vid. a este respecto GÓMEZ MANRESA M.F.: *El particular en la gestión urbanística*, Tirant lo blanch, Valencia, 2006.

3. Ob. cit., QUINTANA LÓPEZ, T.: *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*, 2.^a ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2007, p. 18.

En este sentido nos aclaraba FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ en referencia a la normativa urbanística autonómica que fue sustituida por la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo que *«la LOTCyL, con una claridad y sencillez, apreciables, tiene como contenido, casi exclusivo, la definición y la regulación de un sistema de planificación territorial “que solucione las insuficiencias de los planes de ordenación urbanística y de la planificación sectorial, en especial en cuanto al tratamiento de los problemas de ámbito supramunicipal y a las dificultades para coordinar adecuadamente las actuaciones con incidencia territorial” (como establece el apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley); teniendo en cuenta, pero sin interferir, la política económica (sin vinculaciones presupuestarias), la organización administrativa (no se condiciona la Ley, ni sus instrumentos, a la creación de comarcas u otros entes supramunicipales; si bien tampoco lo impide) y la política ambiental (asumiendo su carácter sustantivo y cualitativo) (como determina el apartado III de la Exposición de Motivos de la ley de Ordenación del territorio de la comunidad de Castilla y León 10/1998)»*⁽⁴⁾.

La propia Exposición de Motivos de la Ley de Urbanismo de Castilla y León 5/1999 ya enumeraba una serie de condicionantes que han vinculado la elaboración de la normativa en materia de urbanismo en Castilla y León y que habrá que tener especialmente en cuenta a la hora de entender la elección de los sistemas de actuación urbanísticos que se ha llevado a cabo en nuestra comunidad autónoma. Entre dichos condicionantes se mencionan expresamente la debilidad demográfica, la debilidad administrativa y la importancia de los núcleos de población rural, que cabe enlazar con un singular tratamiento del suelo rústico⁽⁵⁾ y un especial protagonismo de la Administración Local en la actividad urbanizadora. Muchas de estas consideraciones se extrajeron del denominado Documento de Salamanca, resultante de la reunión de la comisión de expertos en urbanismo, que se llevó a cabo en esta ciudad en 1994 y que recoge diversas recomendaciones en la materia que serían tomadas en cuenta a la hora de la elaboración del Proyecto de Ley previo a la aprobación de la Ley 5/1999⁽⁶⁾.

4. Ob. cit., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El ordenamiento territorial y urbanístico de la comunidad de Castilla y León», *RDU*, año núm. 39, núm. 218, junio, 2005, pp. 87 y 88.

5. En situación básica de suelo rural, según el artículo 12 de la Ley 8/2007 del Suelo.

6. Mejorar la calidad de vida de la población desde el respeto al principio de legalidad y con una especial atención al medio ambiente que puede verse lesionado a partir de los procedimientos de urbanización debe ser el

Juan José Rastrollo Suárez

Esta regulación normativa de la actividad urbanística en el ámbito de la Región se llevó a cabo, como continuará llevándose tras la aprobación de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, además de teniendo en cuenta las singularidades apuntadas, «desde la expresa aceptación de los postulados del ordenamiento urbanístico consolidados en España a partir de 1956», por lo que se contienen en ella numerosos preceptos en conexión con los que encontramos en las legislaciones nacionales de los años 1976 y 1992 ⁽⁷⁾.

La Ley 4/2008 supone una evolución en el tratamiento legislativo que de la legislación urbanística se puede llevar a cabo desde las instancias públicas, preocupándose en primera instancia por concebir instrumentalmente el urbanismo en relación con las políticas sociales, y concretamente en relación a la política de vivienda (apartado II de la Exposición de Motivos), para lo que resulta inexcusable prestar una especial atención a los distintos sistemas de gestión urbanística o a la modificación de la regulación en relación con los patrimonios públicos del suelo (que se lleva a cabo en el título V).

Esa preocupación por las políticas sociales se refleja también en la concepción del derecho a la vivienda como derecho del que ha de poder disponerse en todo caso en un entorno adecuado y con las dotaciones de servicios públicos pertinentes, de lo que son buena muestra los artículos 13, 16 o 34.

La preocupación por el patrimonio histórico artístico de la región, el medio ambiente, la coordinación administrativa y la simplificación legislativa son el resto de elementos que flanquean el cauce por el que discurre la nueva norma.

más general y significativo objetivo que informe la actividad urbanística según NEVADO-BATALLA MORENO, P.T. y DOMÍNGUEZ-BERRUÉLA DE JUAN, M.A.: «Infracciones y sanciones en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León», capítulo dentro de la obra colectiva *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, dirigida por SÁNCHEZ GOYANES, E., El Consultor, Madrid, 2000, p. 774 o «Urbanismo y Medio Ambiente en la legislación Urbanística de Castilla y León», capítulo dentro de la misma obra colectiva, p. 882; apud VÁZQUEZ OTEO, O.: «Castilla y León. El urbanizador no propietario: sistema de concurrencia», dentro de *El agente urbanizador*, 1.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Madrid, 2005.

7. Tanto la mención expresa al reconocimiento expreso de los principios urbanísticos consolidados en nuestra legislación desde el año 1956 como la mención expresa al Documento de Salamanca se encuentran en el epígrafe II de la Exposición de motivos de la Ley 5/1999.

2. DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO

La gestión urbanística es definida en el artículo 65 de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo como «*el conjunto de procedimientos establecidos en esta Ley para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico*» —como en el mismo sentido establece el artículo 187 del Decreto 22/2004 de Castilla y León—, distinguiendo a continuación la forma en que se efectuará en función del tipo de suelo ante el que nos encontremos.

Pese a que el actual Texto Refundido de la Ley del Suelo únicamente habla de suelos en la situación básica de rural y urbanizado (artículo 12), prescindiendo de la mención al suelo urbanizable que se hacía en la anterior Ley 6/1998, y modificando de esta manera las determinaciones sobre las clases de suelo que encontrábamos en ella, cabe hacer mención a que en los artículos 10 a 16 de la Ley 4/2008 se refieren expresamente —como ya se hacía en la Ley 5/1999— las tres clases de suelo a las que hacía alusión la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, además de las categorías en las que podemos encontrarlas, produciéndose en este sentido importantes modificaciones respecto de la legislación anterior, como la conceptualización expresa del suelo urbanizable en el artículo 13, que en la Ley de 1999 solo se definía por exclusión.

Las determinaciones, primero de la Constitución Española y después del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a las que anteriormente hicimos referencia, y que otorgan la plena competencia en materia de vivienda, ordenación del territorio y urbanismo a las Comunidades Autónomas condicionaron profusamente la redacción de la Ley 8/2007⁽⁸⁾ y su posterior Texto Refundido, y en este sentido tenemos que destacar lo que parece obvio, y es que la nece-

8. Podemos observarlo con gran contundencia en el epígrafe primero de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 del Suelo, cuando se nos dice en primer término que esta ha sido «*concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo*», y en segundo lugar que «*Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad*».

Juan José Rastrollo Suárez

saría adaptación que a los postulados generales en materia de urbanismo establecidos por la Ley del Suelo y su Texto Refundido se lleva a cabo a partir de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo no tiene por qué afectar a la normativa proyectada anteriormente por parte del legislador castellano y leonés adherido a los postulados que ya encontrábamos en la Ley 6/1998, pues los tipos de suelo a los que se hace referencia en la normativa autonómica pueden enclavarse en las situaciones básicas de suelo rústico o urbanizado.

Siguiendo con el concepto de gestión urbanística presentado a partir del artículo 65 de la Ley castellano y leonesa, dicha gestión urbanística se llevará a cabo —según establecen los epígrafes segundo y tercero de dicho artículo— mediante actuaciones aisladas o a desarrollar sobre parcelas existentes sobre unidades de parcelas denominadas unidades de normalización (artículo 71) en caso de que nos encontremos en suelo urbano consolidado, o bien, si nos encontramos en suelo urbano no consolidado, sobre ámbitos denominados Unidades de Actuación —áreas interiores al sector o coincidentes con él⁽⁹⁾ y que utiliza como veremos más adelante Proyecto de Actuación referido a una o varias de estas Unidades de Actuación como instrumento técnico para su ejecución— a desarrollar mediante alguno de los sistemas regulados en la Ley.

En el supuesto de que nos encontremos ante actuaciones integradas, estamos ante una figura que surge para llevar a cabo la urbanización de suelos urbanos no consolidados o urbanizables, y que, como decía anteriormente, se definen en los artículos 12.1.b) y 13 de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo de forma concreta y detallada y no por exclusión, como se encontraban en la anterior Ley.

El punto cuarto del artículo 65 de la Ley 4/2008 establece que *«No obstante lo dispuesto en los números anteriores, la iniciativa pública podrá efectuar actuaciones aisladas en cualquier clase de suelo, para la ejecución de los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como para ampliar los patrimonios públicos de suelo»*.

Los sistemas de gestión urbanística para la ejecución de las determinaciones del planeamiento de desarrollo aprobado y del Proyecto de Actuación en aque-

9. Cfr. artículo 72.3 de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo.

llos terrenos que conforman la Unidad de Actuación se regulan en los artículos 72 a 92 de la Ley 4/2008 y en los artículos 255 a 286 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, contemplándose los tres sistemas «clásicos» ya previstos en la legislación urbanística constituida antes de la aprobación de la Ley del Suelo de 2007 por la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998: compensación, cooperación y expropiación, a los que suma el sistema de concierto y el sistema de concurrencia, objeto de nuestro estudio.

Dentro de los sistemas de gestión urbanística, el sistema de concurrencia (artículo 86 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León) precisaba de la celebración de un concurso de selección simultáneo a la obligada información pública, concurso de selección instado por cualquier particular que, reuniendo los requisitos establecidos reglamentariamente⁽¹⁰⁾, presente un Proyecto de Actuación⁽¹¹⁾ al Ayuntamiento⁽¹²⁾, o bien por el propio Ayuntamiento al concurrir

10. Y que según el Real Decreto 22/2004 son, con independencia de la titularidad o no de bienes y derechos en la unidad de actuación, la capacidad de obrar, y la no incursión en las prohibiciones para contratar citadas en la legislación sobre contratación administrativa, que en la actualidad debe entenderse referida al artículo 49 de la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en vigor desde el 30 de abril de 2008.

11. Es este el instrumento de gestión —similar al programa valenciano de la Ley Urbanística Valenciana o al castellano-manchego de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, e intermedio entre el planeamiento y la ejecución— al que hacen referencia los artículos 76 y siguientes de la Ley 5/1999 y que recoge las bases técnicas y económicas y los compromisos bien de los propietarios o del tercero urbanizador en lo que a la figura que nos interesa se refiere. Vid. VÁZQUEZ OTEO, O.: «Castilla y León. El urbanizador no propietario: sistema de concurrencia», dentro de *El agente urbanizador*, 1.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados-La Ley, Madrid, 2005.

12. PARDO ÁLVAREZ, M.: «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia», doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., La Ley, Madrid, 2005; destaca la conexión de la normativa castellano y leonesa, proclive a través de esta figura a la participación de los ciudadanos (por lo general empresas urbanizadoras) ajenos o no a la propiedad en el sistema de concurrencia únicamente en determinados supuestos en los que mecanismos jurídicos preservan la función social del dominio, con el principio de subsidiariedad extraído de los epígrafes segundo y tercero del artículo 4 de la Ley del Suelo de 1998 con otras previsiones de la Ley.

En el ámbito de la nueva Ley de Suelo 8/2007 hemos de destacar el expreso reconocimiento al «derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente» [artículo 6.a) de la Ley 8/2007] y conectarlo con «la reafirmación indispensable de la ordenación territorial y la urbanística como funciones públicas, como segundo pilar del marco legal; —en que se apoya esta Ley— reafirmación, que se hace, asegurando su alcance mínimo (la dirección y el control por las Administraciones públicas competentes del proceso urbanístico y la garantía tanto de la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos, como de los derechos a la información y la participación de la ciudadanía) y precisando —lo que es destacable— que son insusceptibles de transacción», ob. cit., PAREJO ALFONSO, L.: «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 del Suelo», *RDU* 237, noviembre de 2007, p. 20.

Juan José Rastrollo Suárez

circunstancias de urgencia o manifiesta inactividad de la iniciativa privada, y que en todo caso tiene como fin la selección del urbanizador.

En la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo estos dos supuestos experimentan modificaciones. En el primer caso porque la acepción «*un particular*» se sustituye por la referencia a «*cualquier persona física o jurídica*», y en segundo término porque ya no serán precisas razones de urgencia o manifiesta inactividad de la iniciativa privada para que esta sea asumida por el Ayuntamiento, que puede, directamente, llevar a cabo la elaboración y aprobación del Proyecto de Actuación. Se añade además como tercer supuesto la posibilidad de que este sea utilizado a iniciativa de la Administración autonómica, «*cuan-do se trate de desarrollar las previsiones de los Planes y Proyectos Regionales; en tal caso la Consejería competente en materia de urbanismo asumirá las competencias municipales en materia de planeamiento y gestión urbanística*».

La principal diferencia que existe entre la regulación castellano y leonesa del sistema de concurrencia y la llevada a cabo para la figura de igual nombre en los artículos 186 a 190 del Decreto Legislativo 1/2005, Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, es la posibilidad de la participación del urbanizador en la elaboración del Proyecto de Actuación, que solo se da en la figura perfilada por el legislador de Castilla y León⁽¹³⁾.

Y es que, si bien ambas figuras comparten la misma denominación y son formalmente similares, no son tanto en cuanto a su funcionalidad principal: fomentar la participación de empresas privadas en el proceso urbanizador de forma integral en la submeseta norte y reservar un sistema de iniciativa exclusivamente pública en lo que a elaboración del Proyecto de Actuación se refiere para los supuestos en que concurren circunstancias de urgencia, demanda de suelo o manifiesta inactividad de la iniciativa privada a orillas del Mediterráneo, a través de una figura en la que es el Ayuntamiento el que necesariamente ha de hacer el diseño del Proyecto de Actuación.

Se permite —establece *in fine* el artículo 86— la constitución por parte de los propietarios de asociaciones con carácter de entidad urbanística colaboradora sin que ello afecte a sus derechos y obligaciones⁽¹⁴⁾.

13. Vid. GÓMEZ MANRESA, M.F.: *El particular en la gestión urbanística*, Tirant lo blanch, Valencia, 2006, p. 211.

14. En este sentido se reproducen las previsiones que encontramos en el Decreto Legislativo 1/2004, Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha; vid. en

La aprobación inicial del Proyecto de Actuación⁽¹⁵⁾ — presentado como hemos visto por una persona física o jurídica, el propio Ayuntamiento o la Administración autonómica— implicará la convocatoria del pertinente concurso para la selección del urbanizador, en que la que se contendrán las bases para su adjudicación, «*cuyos contenidos y criterios se determinarán reglamentariamente*», pudiendo aprobar Ayuntamiento y Consejería competente en materia de urbanismo modelos generales de bases aplicables sin necesidad de nueva tramitación (artículo 87.2 de la Ley 4/2008).

Se sustituye en este punto la referencia que encontrábamos anteriormente en la Ley de Urbanismo en relación a los criterios a emplear, de los que se decía que habrían de estar vinculados a las condiciones económicas de la actuación, a las condiciones de colaboración con los propietarios del suelo y a la idoneidad de los terrenos de cesión, de las obras de urbanización y de los demás contenidos del Proyecto⁽¹⁶⁾.

Quizá, lo más importante es que podrán acudir al concurso quienes estén interesados en adquirir la condición de urbanizador, compitiendo con el promotor del Proyecto de Actuación⁽¹⁷⁾ [artículo 272.1.b) del RUCyL].

La iniciativa del Ayuntamiento ya no tendrá un carácter excepcional y, por lo tanto, ya no tendremos que fijar nuestra atención en la existencia de una serie de instrumentos objetivos de naturaleza administrativa que sirvieran como criterios legales para enjuiciar la pertinencia de dicha iniciación de oficio⁽¹⁸⁾.

El artículo 270.2 del Decreto 22/2004 — como también el artículo 76.2 de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo — establece la posibilidad de que la pro-

este sentido GÓMEZ MANRESA M.F.: *El particular en la gestión urbanística*, Tirant lo blanch, Valencia, 2006, pp. 208 y ss.

15. Que cumplirá en todo caso los requisitos establecidos en los artículos 240 a 249 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, según establece el artículo 271 del Decreto 22/2004.

16. MARINERO PERAL, A.M.: «Notas sobre la aplicación de la de Urbanismo de Castilla y León» en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, quincena del 15 al 29 de diciembre de 2001, ref. 3865/2001, p. 3865, t. 3.

17. CORRAL GARCÍA, E.: «El sistema de concurrencia en el ámbito de la LUCyL (Castilla y León)», PU 37, abril 2005, p. 7, La Ley, Madrid.

18. Así lo destacaba PARDO ÁLVAREZ, M.: «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia» doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., La Ley, Madrid, 2005.

Juan José Rastrollo Suárez

puesta para desarrollar una actuación integrada por el sistema de concurrencia se lleve a cabo, mientras no se apruebe definitivamente el instrumento que establezca la ordenación detallada de la unidad, «*elaborándose este instrumento junto con el Proyecto de Actuación y promoviendo su tramitación conjunta*»⁽¹⁹⁾.

Con la aprobación del Proyecto de Actuación ha de entenderse elegido el sistema de actuación, pues existirá un acto municipal que supondrá la aprobación en todo caso del sistema elegido y que no es otro que la convocatoria del concurso para la selección del urbanizador, si bien se trata tan solo de una elección que tiene un carácter meramente provisional, pues está llamado a caducar en un periodo de tiempo relativamente breve, que puede ser el que se extienda hasta el momento de la declaración del concurso como desierto por la falta de ofertas presentadas por los potenciales urbanizadores, habiendo de concluir en este sentido que la aprobación del planeamiento no habrá implicado la aprobación del sistema de actuación, que se producirá con la aprobación del Proyecto de Actuación con carácter, como hemos visto, en todo caso provisional⁽²⁰⁾.

Prosigue el artículo 87 estableciendo un periodo de información pública mínimo de dos meses —incrementado en un mes en relación con la anterior normativa— para presentación de alegaciones y sugerencias así como alternativas al proyecto y proposiciones jurídico-económicas en plicas cerradas que se abrirán dentro de los cinco días hábiles siguientes al final del periodo, previamente a la aprobación definitiva del Proyecto y adjudicación de la condición de urbanizador a aquél «*que presentara la mejor propuesta conforme a las bases publicadas*», pudiéndose tratar ésta, como dijimos anteriormente, de una alternativa al Proyecto con su propia proposición (artículo 87.4 de la Ley 4/2008).

19. PARDO ÁLVAREZ, M.: «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia» doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., La Ley, Madrid, 2005, entiende que «*por la singularidad que reviste esta forma de gestión urbanística, esta tramitación conjunta solo debería admitirse en los supuestos en que sea la Administración quien elabore la propuesta bajo la presencia —debidamente justificada— de circunstancias de necesidad de construir viviendas con protección pública como dice la norma —art. 270.1.a) del RUCyL— u otras circunstancias de urgencia*», ob. cit.

20. Vid. MARINERO PERAL, A.M.: «Notas sobre la aplicación de la de Urbanismo de Castilla y León», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, quincena del 15 al 29 de diciembre de 2001, ref. 3865/2001, p. 3865, t. 3.

Dicha aprobación definitiva deberá llevarse a cabo por el Ayuntamiento en el plazo máximo de tres meses desde la aprobación inicial como establece el artículo 76.3.c), si bien en el caso de existir un único concursante este podrá instar al Ayuntamiento para la resolución definitiva antes de un mes desde la fecha de apertura de plicas (artículo 87.5) y pudiendo solicitar el promotor de la iniciativa —como establece *in fine* este artículo 87— el reembolso de los gastos justificados de la elaboración del Proyecto cuando no resulte beneficiario de la adjudicación definitiva, salvo si el concurso queda desierto ⁽²¹⁾.

Será el Alcalde, en función de lo establecido por el artículo 21.1.j) de la Ley de Bases de Régimen Local, el que en última instancia decidirá en relación a la aprobación definitiva del Proyecto de Actuación inicialmente aprobado o bien de alguna de las alternativas a él que se hayan presentado, pudiendo declarar en su caso desierto el concurso ⁽²²⁾.

La culminación de la fase inicial o selectiva en este sistema de concurrencia se produce de forma definitiva con la toma por parte del Ayuntamiento de un acuerdo que tiene dos funciones, siendo la primera la aprobación del «*Proyecto de Actuación, tal como fue presentado o con las modificaciones que procedan, a la vista de los informes y alegaciones obrantes en el expediente y de las demás consideraciones que el Ayuntamiento estime procedente tener en cuenta*», y la segunda la resolución definitiva del «*concurso convocado para la selección del urbanizador, adjudicando esta condición a quien hubiera presentado la mejor propuesta conforme a las bases publicadas (que a su vez deberán atenerse a las prescripciones legales y reglamentarias al respecto)*»⁽²³⁾.

Desde este momento se establecerá una multiplicidad de relaciones jurídicas, que ligan por una parte al urbanizador con el Ayuntamiento adjudicatario, y por la otra a dicho urbanizador con el conjunto de propietarios de los terrenos sobre los que habrá que desarrollar las actuaciones urbanísticas.

21. Apreciación esta última incorporada por la Ley 4/2008 en relación con la anterior Ley de Urbanismo de Castilla y León.

22. Vid. QUINTANA LÓPEZ, T.: *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2007, pp. 119 a 121.

23. MARINERO PERAL, A.M.: «Notas sobre la aplicación de la Ley de Urbanismo de Castilla y León», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, quincena del 15 al 29 de diciembre de 2001, ref. 3865/2001, p. 3865, t. 3.

Juan José Rastrollo Suárez

Dichos propietarios tienen la opción de renunciar a participar en la gestión urbanística, en cuyo caso se procederá a la expropiación de los terrenos, resultando beneficiario de dicha expropiación el urbanizador por razón del interés social o bien la de no llevar a cabo esa renuncia, recibiendo los solares conforme al Proyecto de Actuación o el Proyecto de Reparcelación y anticipando a través de los cánones o cuotas de urbanización ⁽²⁴⁾ determinados gastos, cánones o cuotas que servirán como pago en efectivo en caso de que este no se llevara a cabo a través de parcelas urbanizadas en los términos establecidos por Proyecto de actuación o Proyecto de Reparcelación ⁽²⁵⁾.

Al pago se dedica también el artículo 275 ⁽²⁶⁾ del Decreto 22/2004, al igual que el artículo 199, que además de enumerar una serie de gastos que suponen excepciones a la obligación de sufragar los gastos de urbanización por parte de los propietarios, establece que habrá que tener en cuenta de cara al pago las especialidades establecidas según la clase y categoría de suelo ⁽²⁷⁾.

Para llevar a cabo el pago en solares, la expropiación de éstos puede instarse bien por los propietarios o bien por el propio urbanizador en el supuesto de que aquellos incumplan sus obligaciones, expropiación cuyo procedimiento en todo caso debe iniciarse antes de los seis meses desde su solicitud.

El epígrafe tercero del artículo 88 es el que establece que las fincas para llevar a cabo el pago quedarán afectas a tal fin desde la aprobación del Proyecto de Actuación «*como carga real por importe cautelar estipulado en cuenta de*

24. Exigibles en caso de impago voluntario por el procedimiento de apremio.

25. Vid. a este respecto QUINTANA LÓPEZ, T.: *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2007, pp. 120 y 121.

26. La doctrina ha criticado la excesiva enumeración enunciativa, que no normativa, de un conjunto de gastos en dicho artículo que podrían haberse omitido de acuerdo a la aplicación de una técnica normativa más adecuada. Vid. MARINERO PERAL, A.M. (coord.): *Derecho urbanístico de Castilla y León*, La Ley-Actualidad, 2005, apud VÁZQUEZ OTEO, O.: «Castilla y León. El urbanizador no propietario: sistema de concurrencia», dentro de *El agente urbanizador*, 1.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados-La Ley, Madrid, 2005.

27. En este punto conviene hacer mención a la renuncia que lleva a cabo la nueva Ley 8/2007 del Suelo a la anterior clasificación del suelo en urbano, no urbano y urbanizable, estableciendo la nueva legislación que todo suelo se encuentra en una situación básica de rural o urbanizado, lo que podemos conectar con la vocación seguida por esta norma de llevar a cabo un absoluto respeto a las competencias jurisprudencialmente reconocidas a las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, como destacamos anteriormente. Vid. en este sentido PAREJO ALFONSO, L.: «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 del Suelo», *RDU*, 237, noviembre de 2007, pp. 11 y ss.

liquidación provisional para cada propietario», compensándose en metálico las variaciones en los gastos de urbanización no imputables al urbanizador. Asimismo hace referencia a tres instrumentos que servirán en su caso para determinar la retribución mediante cuotas de urbanización: bien el Proyecto de Actuación, bien el de Reparcelación o, en última instancia, «previa aprobación separada de las cuotas por el Ayuntamiento, con audiencia a los propietarios».

Dentro de este sistema, al Ayuntamiento además se le reconoce tanto la potestad de establecer un canon o garantía de urbanización para el pago de las cuotas a instancias del urbanizador, como la posibilidad de proceder a la ejecución forzosa en caso de impago y con los intereses de demora correspondientes [artículo 88.3.b) de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo].

En el epígrafe cuarto de este artículo 88 se establecen las reglas que, además de las establecidas en el planeamiento y el Proyecto de Actuación, habrán de observarse en la relación entre urbanizador y propietarios.

En el apartado a) se establece la necesidad de que el urbanizador responda de aquellos daños no imputables al cumplimiento de lo establecido por los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística o instrucciones escritas del Ayuntamiento, y que sean fruto de la actuación urbanizadora.

En los apartados b) y c) se establecen en primer término los derechos de los propietarios durante el procedimiento, y en segundo lugar los derechos del urbanizador conforme a la legislación de contratación administrativa. Estos han operado ligeras variaciones en relación con la legislación anterior. El artículo 269 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León cita de nuevo *in fine* la legislación sobre contratación administrativa como complementaria⁽²⁸⁾ a los artículos dedicados en el texto al sistema de concurrencia. En este sentido hemos de destacar de nuevo la aprobación de la nueva la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en vigor desde el 30 de abril de 2008.

La Ley de Urbanismo de Castilla y León, a diferencia de los artículos 189 y 190 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, no preveía

28. PARDO ÁLVAREZ, M.: «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia», doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., La Ley, Madrid, 2005, crítica la posición en este artículo de la referencia a la legislación estatal sobre contratación administrativa, pues en realidad debería haberse llevado a cabo en la redacción del artículo una disposición diferente aludiendo a la legislación autonómica como complementaria o desarrolladora de las previsiones básicas de la legislación estatal.

Juan José Rastrollo Suárez

entre los derechos del urbanizador el derecho a ocupar los terrenos de dominio público para la ejecución de las obras de urbanización⁽²⁹⁾, como tampoco hace la nueva Ley 4/2008.

En el epígrafe quinto del artículo 88 se determina la obligación al Ayuntamiento de concesión de prórroga al urbanizador en el caso de que se incumplan los plazos señalados en el Proyecto de Actualización por causas no imputables a éste. Procederá la declaración de caducidad en el supuesto tanto de que el retraso en las actuaciones de deba al propio urbanizador —dice legislación autonómica en el caso de que no se conceda la prórroga, después de hablar de deber de concesión de esta por parte del Ayuntamiento cuando la falta de cumplimiento no sea atribuible a la responsabilidad del urbanizador— como de que se agote por dicho urbanizador la prórroga concedida sin que se lleve a cabo el cumplimiento.

Se establece además la posibilidad de acordarse el cambio de sistema de actuación y el inicio del procedimiento para incluir en el suelo urbano consolidado —clase de suelo que como tal no se contempla en la nueva Ley 8/2007 ni en su Texto Refundido, pero que puede subsistir en la normativa propia de la comunidad autónoma de acuerdo a su normativa propia— aquellos terrenos en que pueda finalizarse a través de actuaciones aisladas la urbanización, y ello con independencia de las responsabilidades exigibles por parte del Ayuntamiento al urbanizador adjudicatario de las actuaciones.

In fine, en su epígrafe sexto, este artículo 88 determina la competencia del Orden jurisdiccional contencioso administrativo para el conocimiento de aquellos conflictos surgidos «*en materia de interpretación, ejecución y régimen de responsabilidad en las relaciones entre el urbanizador, los propietarios y el Ayuntamiento*».

2.1. EL PROYECTO DE ACTUACIÓN

Nos aclara el artículo 75 de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo, repitiendo el contenido de la Ley 5/1999, que el Proyecto de Actuación es un ins-

29. Vid. GÓMEZ MANRESA, M.F.: *El particular en la gestión urbanística*, Tirant lo blanch, Valencia, 2006, p. 213.

trumento de gestión urbanística que establece las bases técnicas y económicas para llevar a cabo la ejecución del planeamiento en una o varias unidades de actuación de un mismo sector previamente delimitadas por el planeamiento urbanístico, un instrumento autónomo, al igual que la unidad de actuación, que desempeña una función diferenciada de ésta y que con independencia de ser elaborado por particulares o por el propio Ayuntamiento, en función del promotor de la ejecución del planeamiento, contará en todo caso con una aprobación pública ⁽³⁰⁾.

El proyecto de actuación se perfila como instrumento de gestión y no de planeamiento. Esta es la principal diferencia —la de su propia naturaleza, con independencia de su parecido formal— con los programas de actuación urbanizadora del Texto Refundido de la Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha y el programa de actuaciones integradas de la Ley Urbanística Valenciana.

Para una parte de la doctrina se trata de una zona gris entre el planeamiento y la gestión ⁽³¹⁾, lo que se fundamenta entre otros argumentos en la falta de utilidad que puede suponer una distinción radical entre ordenación y planeamiento urbanístico, en el hecho de que se permita la aprobación conjunta de Proyecto de Actuación y planificación de desarrollo o en atención al contenido de los artículos 284 y 285 del RUCyL, «donde se indica que el Proyecto de Actuación puede ser derogado. Y en derecho, sólo son derogables las normas jurídicas, nunca los actos administrativos, que podrán ser, en su caso, revocados, con los importantes límites que fija la normativa general de procedimiento» ⁽³²⁾.

Según CARO-PATÓN CARMONA, pese a que la novedad de la figura supone una cierta confusión, la generación de la zona gris a la que se hace referencia en definitiva y que se extiende entre el ámbito del planeamiento y la gestión urbanística, tiene la virtud el Proyecto de Actuación de reducir nota-

30. Vid. al respecto de la figura del Proyecto de Actuación QUINTANA LÓPEZ, T.: *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2007, pp. 110 y ss.

31. Vid. CARO-PATÓN CARMONA, I.: «Gestión de actuaciones integradas: los proyectos de actuación», dentro del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, edición núm. 2, La Ley, Madrid, 2005.

32. Ob. cit., CARO-PATÓN CARMONA, I.: «Gestión de actuaciones integradas: los proyectos de actuación»

Juan José Rastrollo Suárez

blemente los obstáculos que pueda encontrar la iniciativa privada de cara a su participación en las actuaciones de urbanización para la transformación del suelo —pues entre otras cosas hace innecesaria la solicitud de licencia urbanística según establece el artículo 289.e) del RUCyL—, si bien la figura precisa de una articulación legal más adecuada.

Dentro de las determinaciones generales que contenga dicho Proyecto de Actuación, éste contendrá la referencia al sistema de concurrencia en el supuesto que nos ocupa, así como la propuesta en relación con el urbanizador que tendrá que llevar a cabo posteriormente las actuaciones, y que por lo tanto quedará tanto jurídica como económicamente vinculado al tener la obligación de costear las dichas actuaciones, con independencia tanto de los cánones como de las cuotas en relación con el anticipo o el pago de gastos de urbanización a los que anteriormente hemos hecho referencia. Además de a estos aspectos, dentro de las determinaciones generales tendrá que hacerse referencia a otras cuestiones de no menor relevancia, tales como la identificación catastral de fincas y propietarios o la determinación de los plazos en los que tendrán que completarse las actuaciones proyectadas.

Cabe recordar que cuando sea firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación respecto al Proyecto de Actuación, este debe ser depositado en un plazo máximo de tres meses en el Registro de la Propiedad, con el fin de llevar a cabo respecto a él la publicidad y la práctica de los asientos correspondientes, si bien en el supuesto de que dicho Proyecto no contuviera directrices en relación con la reparcelación este trámite será llevado a cabo tras la aprobación del Proyecto de Reparcelación [artículo 76.3.d) de la Ley 4/2008].

Además de determinaciones de carácter general el Proyecto de Actuación hace referencia a determinaciones de urbanización y de reparcelación, pudiéndose hacer referencia exclusivamente a unas bases «*Que incluirán el detalle de los gastos de urbanización a realizar, de forma que pueda estimarse su coste, así como la distribución del mismo en proporción al aprovechamiento correspondiente a los propietarios*», según el artículo 242.1 *in fine* del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, y que señalará al menos el plazo para que el urbanizador elabore un Proyecto de Urbanización, sus características técnicas mínimas, la estimación justificada del importe total de sus gastos y los criterios básicos para la contratación de las obras (artículo 242.2 del Decreto

22/2004), a desarrollar posteriormente ⁽³³⁾ mediante los pertinentes Proyectos de Urbanización y de Reparcelación.

El artículo 243 del Reglamento de Urbanismo incluye las determinaciones que en todo caso habrá de incluir el Proyecto de Actuación en el supuesto de que este no se limite únicamente a incluir las bases para la urbanización de la Unidad de Actuación, estableciendo al respecto la necesidad tanto de que la distribución de gastos en los propietarios se lleve a cabo en proporción al aprovechamiento —o bien en proporción a la superficie de las fincas de origen en el supuesto de que no esté aprobado el instrumento que contenga las determinaciones en relación con la reparcelación— como la observancia de la precisión suficiente en su redacción como para que las actuaciones puedan ejecutarse bajo la dirección de técnicos distintos a sus redactores, haciéndose referencia además en este artículo 243 a los documentos que han de reflejar las dichas determinaciones de reparcelación, a saber, la memoria descriptiva y justificativa de las obras, los planos de urbanización que definan los contenidos técnicos de las obras, el pliego de condiciones técnicas, mediciones, cuadro de precios y presupuesto.

En la sección quinta del capítulo III del título III del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León se contienen las determinaciones sobre reparcelación ⁽³⁴⁾ que en todo caso habrá de reunir el Proyecto de Actuación. La reparcelación es un instrumento que permite la distribución de cargas y beneficios, correspondiendo a las comunidades autónomas la regulación de dichos instrumentos ⁽³⁵⁾. Hay que conectar la función de estos con el contenido del artículo 8.1.c)

33. Vid. en este sentido el artículo 253 del Decreto 22/2004.

34. La reparcelación tiene por objeto, según el epígrafe primero del artículo 244 del Decreto 22/2004, «la agrupación de la totalidad de las fincas incluidas en una unidad de actuación, sin exclusión alguna, para su nueva división conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, con cesión al Municipio de los terrenos destinados a sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, y con adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios de las fincas, al Ayuntamiento y en su caso al urbanizador, en proporción a sus respectivos derechos».

35. Ob. cit., TORRES RAMÍREZ, I.: «La reparcelación», *PU* núm. 15, abril de 2003, p. 52, La Ley, que completa la definición inicial conceptuándola como un «instrumento de justicia distributiva que permite la distribución justa de cargas y beneficios entre los propietarios del área a reparcelar, adjudicando las fincas resultantes conforme al planeamiento». TORRES RAMÍREZ fundamenta esta definición general de la reparcelación, con independencia de la legislación autonómica a la que nos atengamos en la justificación que efectúa ILDEL-FONSO CERDÁ de la paralización del ensanche de Barcelona (12 de mayo de 1861), y según la cual:

Juan José Rastrollo Suárez

del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 en relación con los artículos 14 o 26 de la misma Ley, así como con el principio de necesario respeto al principio de reparto equitativo de beneficios y cargas que debe regir en las actuaciones urbanizadoras, que se establece heredando el sentido del artículo 5 de la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que determinaba que *«Las leyes garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones»*.

Si respecto a dicha reparcelación únicamente incluye las bases para llevarla a cabo habrá de señalar como mínimo *«el plazo para que el urbanizador elabore un Proyecto de Reparcelación que incluya las determinaciones completas sobre reparcelación»* señaladas en el artículo 245 y *«los criterios para la definición de los derechos de los propietarios y demás afectados por la reparcelación, así como para la valoración y adjudicación de las parcelas resultantes y para la determinación de las compensaciones e indemnizaciones que procedan»*, según establecen los puntos a) y b) del epígrafe segundo del artículo 244 del Reglamento de Urbanismo.

Estas determinaciones harán referencia en primer término a los terrenos que deben ser objeto de cesión al municipio, la definición de los derechos de los afectados por la reparcelación, la valoración y adjudicación de las parcelas resultantes de la reparcelación y las compensaciones e indemnizaciones resultantes de la reparcelación, según establecen los puntos a) a e) del artículo 245.

El artículo 245 hace referencia a aquellas determinaciones que habrán de incluir los Proyectos de Actuación en el supuesto de que estos no se limiten a contener las bases a las que hicimos referencia en el párrafo anterior, que completarán a las anteriores y que se elaborarán en todo caso *«conforme a las reglas establecidas en los artículos 246 —dedicado a la definición de derechos de los propietarios y demás afectados por la reparcelación—, 247 —dedicado a la valoración de las parcelas resultantes de la reparcelación—*

«... los beneficios del ensanche no deben repartirse entre los propietarios como los premios de la lotería, se hace preciso que los propietarios mismos se apresuren, cada uno por su parte, a hacer que esta distribución sea igual y equitativa. Es decir, que aquellos que por casualidad se encuentren más favorecidos han de ser los primeros en ceder una parte de sus mayores ventajas, inmerecidas e injustas, a los que por esa misma casualidad se vieron menos favorecidos...».

y 248 —dedicado a la adjudicación de dichas parcelas—, reflejando dichas determinaciones en los documentos dictados en el artículo 249» —que complementan a los que con carácter general deben acompañar a todo Proyecto de Actuación según establece el artículo 241— (artículo 245 del RUCyL).

En suma, en el sistema de concurrencia corresponde al Ayuntamiento finalizar la fase previa o selectiva mediante un único acuerdo en el que al mismo tiempo se aprueba el Proyecto de Actuación y se resuelve el concurso convocado para la selección del urbanizador, que puede no ser propietario. Aprobado el Proyecto y resuelto el concurso queda adjudicada la condición de urbanizador y a éste corresponderá ejecutar la urbanización⁽³⁶⁾.

En aplicación del artículo 43.4 de la Ley 30/1992 en relación con los artículos 76 y 87 del Reglamento de Urbanismo se entenderá que el silencio administrativo tendría, en el supuesto de existir un único concursante, un sentido positivo desplegando la aprobación por acto presunto todos sus efectos pese a existir aspectos a corregir en el Proyecto de Actuación⁽³⁷⁾.

El adjudicatario ya urbanizador será el encargado de ejecutar la actuación, pero también de elaborar los Proyectos de Reparcelación y Urbanización⁽³⁸⁾ en el supuesto de que estos no se contuvieran en el Proyecto de Actuación, así como de financiar los gastos de urbanización (artículo 88.3 de la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo).

El Proyecto de Reparcelación y Urbanización es un instrumento de gestión urbanística complementario al Proyecto de Actuación y optativo, pues como ya hemos visto las determinaciones en relación con la reparcelación y la urbani-

36. Ob. cit., CORRAL GARCÍA, E.: «El sistema de concurrencia en el ámbito de la LUCYL (Castilla y León)», *PU* 37, abril de 2005, p. 7, La Ley, Madrid.

37. Vid. VÁZQUEZ OTEO, O.: «Castilla y León. El urbanizador no propietario: sistema de concurrencia», dentro de *El agente urbanizador*, 1.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Madrid, 2005; justifica esta opinión en el principio pro administrado, «en cuya virtud el retraso de la Administración, cuya negligencia o mala actuación han contribuido a la producción del acto ineficaz, debe de perjudicarlo, especialmente cuando a ella le quedan siempre otros mecanismos como son los de revisión de actos nulos y anulables», y en la opinión de un amplio sector doctrinal, como VELASCO CABALLERO, F. y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: «La inactividad de la Administración en las reformas de la legislación administrativa de 1998 y 1999. Especial referencia al silencio administrativo», *RJUAM*, núm. 2/2000, p. 346, o IGLESIAS GONZÁLEZ: «Licencias urbanísticas», *Dossier Práctico*, Francis Lefebvre, 2000, pp. 166 y 167.

38. A ello hace referencia el artículo 253 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, Decreto 22/2004.

Juan José Rastrollo Suárez

zación pueden verse incluidas con amplitud en el Proyecto de Actuación. Puede darse en función de los artículos anteriormente analizados una situación intermedia en el supuesto de que en el Proyecto de Actuación únicamente se incluyan las bases en relación a ambos tipos de determinaciones ⁽³⁹⁾.

Establece el artículo 88 que el adjudicatario del Proyecto de Actuación debe suscribir los compromisos, asumir las obligaciones y prestar las garantías establecidas en el planeamiento en el Proyecto aprobado y en el acuerdo de adjudicación, pudiendo renunciar a la adjudicación si esta supusiera la asunción de compromisos distintos a los ofrecidos, y que una vez ejecutada la actuación (artículo 88.2). El urbanizador habrá de ser retribuido por la financiación de los gastos de urbanización que antes mencionábamos, bien pecuniariamente, o bien a través de la cesión de solares urbanizados por parte de los propietarios, que como vimos anteriormente los recibirán en función no solamente de su propiedad original, sino de su contribución en la financiación de las actuaciones de ejecución.

En el artículo 272 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León se establecen las especialidades que tendrá el Proyecto de Actuación en el sistema de concurrencia, y que se aprobará y modificará de acuerdo a las previsiones del artículo 251. Apunta PARDO ÁLVAREZ la posibilidad de que el pliego a que hace referencia dicho artículo —y aunque no se haga referencia a ello en la normativa urbanística regional— incluya «entre los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, además de los señalados, los enumerados a título orientativo en el artículo 86.1 del TRLCAP» ⁽⁴⁰⁾ por orden decreciente de importancia y en base a la ponderación atribuida, pudiéndose además concretar la fase de valoración de las proposiciones en que operarán y el umbral mínimo de puntuación que pudiera exigirse al licitador para seguir con el proceso selectivo de acuerdo al artículo 86.2 del TRLCAP ⁽⁴¹⁾.

39. Vid. MARINERO PERAL, A.M.: «Notas sobre la aplicación de la Ley de Urbanismo de Castilla y León» en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, quincena del 15 al 29 de diciembre de 2001.

40. Ob. cit., PARDO ÁLVAREZ, M.: «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia» doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., La Ley, Madrid, 2005.

41. Recordemos en este sentido la necesidad de acudir en la actualidad a los criterios que podemos encontrar en la Ley de Contratos del Sector Público para completar el contenido del pliego.

3. EL INTERÉS GENERAL EN LA LEY DEL SUELO. LA COBERTURA CONSTITUCIONAL

La entrada en vigor el 1 de julio del año 2007 de la nueva Ley del Suelo —a la que ha seguido la publicación el pasado 26 de julio de 2008 de su Texto Refundido con el objeto de soldar a ella los preceptos aún vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992—, que se justifica en parte por «*la severidad del deterioro de nuestra política de ordenación territorial y urbanística, al embocar el simplista “mercadismo” reinante toda energía eficazmente reactiva*»⁽⁴²⁾, y es desde esta perspectiva, la de un mercado inmobiliario que ha experimentado un crecimiento sin precedentes en los últimos lustros y que ve cómo se acerca un decrecimiento económico generalizado que tiene su epicentro precisamente en dicho mercado, desde la que hemos de abordar el análisis de la figura objeto de nuestro estudio.

Como destaca PAREJO ALFONSO⁽⁴³⁾, parece que se hubiera perdido, a medida que se ha producido el incremento del peso de la ejecución del urbanismo —con lo que ello implica— en la economía española, el necesario servicio que la política sobre ordenación del territorio y urbanismo tiene que prestar en todo caso al interés general, alejándose de las determinaciones constitucionales —fundamentadas en artículos como los que van del 45 al 47 de la Constitución Española y que expresamente cita el apartado primero de la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007⁽⁴⁴⁾— y que ha de tener como fundamento una adecuada ponderación de intereses públicos y privados⁽⁴⁵⁾.

42. Ob. cit. PAREJO ALFONSO, L.: «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 del Suelo», *RDU 237*, 2007, p. 12.

43. Vid. PAREJO ALFONSO, L., «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 del Suelo», *RDU 237*, 2007, p. 13, que describe como uno de los objetivos fundamentales de la Ley 8/2007 la resintonización constitucional, vinculando el interés público con la utilización racional de los recursos naturales, como establece su artículo 2.

44. Y que en relación a estos alude a que de ellos «*cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida*».

45. Y en este sentido «*El último Título de la Ley contiene diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria*» (apartado VII, Exposición de Motivos de la Ley del Suelo).

Juan José Rastrollo Suárez

Teniendo en cuenta estas circunstancias resulta profundamente atractivo el examen de un sistema de actuación urbanística especialmente diseñado para facilitar la participación de empresas privadas en los procesos de transformación urbanística, ello en una comunidad autónoma como Castilla y León en la que convergen una serie de elementos que resultan de particular interés y a los que ya hicimos referencia en relación con las determinaciones que sobre el sistema se contienen en la Exposición de Motivos de la Ley de Urbanismo de la región, que recientemente será sustituida por la proyectada.

La sentencia derogatoria 61/1997 del Tribunal constitucional sirvió entre otras cosas para establecer una serie de principios a partir de los cuales desarrollar la posterior legislación nacional en materia urbanística y que ha encontrado su última expresión, como hemos visto, en la Ley del Suelo. Ya la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 reconocía aquellos aspectos a los que al hilo de tal sentencia debía circunscribirse la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones, a saber, *«regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común»*.

Entre las competencias anteriormente enumeradas pareciera tener encaje el pilar fundamental sobre el que se edifica la Ley, y que no es otro que el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que encontramos en el artículo 2, cuyo epígrafe primero establece que *«Las políticas públicas relativas a la (...) transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes»*, pese a que el Estado no tiene competencias ni de carácter básico en materia de ordenación del territorio y urbanismo, reservadas en exclusiva a las Comunidades Autónomas, según el artículo 148.1.3.^a de la Constitución Española.

Concretamente hay que destacar, en primer término, que la Ley pretende una vinculación directa de este principio de desarrollo territorial y urbano sostenible con actuaciones urbanísticas concretas, como se subraya en diversas consideraciones que encontramos a lo largo de la Exposición de Mo-

tivos ⁽⁴⁶⁾, y al mismo tiempo por tanto con la reserva exclusiva a favor del Estado, establecida en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución en relación a «*La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*», entre los que se encuentra el derecho a la propiedad privada garantizando su función social (artículo 33, 1 y 2, de la CE) y el derecho a un medio ambiente adecuado y la obligación complementaria de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales (artículo 45, 1 y 2, de la CE).

En segundo lugar el primer epígrafe del artículo 149 de la Constitución en sus puntos 23 y 28 le reconoce a la Administración central la competencia exclusiva tanto para dictar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las normas complementarias emanadas del legislador autonómico, como la obligación de defender el patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación. Asimismo habrá que tener en cuenta la obligación de luchar contra la especulación encomendada a los poderes públicos y que encontramos en el artículo 47 en su epígrafe primero.

Teniendo en cuenta la relevancia de esta idea, que se ha convertido en el eje central de la nueva Ley del Suelo ⁽⁴⁷⁾, la Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo de Castilla y León recoge la apreciación que encontramos de una forma tan señalada en la Ley 8/2007 ⁽⁴⁸⁾ y su posterior Texto Refundido, transformada en medidas concretas dentro del ámbito competencial de la ordenación del territorio y el urbanismo, exclusivo de la Comunidad Autóno-

46. «*Hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente*» (Apartado I, Exposición de motivos de la Ley 8/2007).

47. Vid. en este sentido los epígrafes «Los objetivos de la Ley» y «El nuevo y doble enfoque: estatuto del ciudadano y actuación de los poderes públicos» en PAREJO ALFONSO, L.: «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 del Suelo», *RDU* 237, noviembre de 2007, pp. 14 y ss.

48. Si bien es cierto que dicho principio ya tiene pleno encaje dogmático en el artículo Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, según el cual «*serán objetivos generales de la Ordenación del Territorio en la Comunidad de Castilla y León la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural*».

Juan José Rastrollo Suárez

ma. En este sentido nos anuncia la Exposición de Motivos de la Ley 4/2008 en su apartado tercero, después de apuntar que la protección del medio ambiente es un objetivo común de las políticas públicas en el marco de la estrategia pro calidad de vida seguida por la nueva Ley autonómica, que además de la promoción del urbanismo compacto se ha pretendido trasladar recientes normas ambientales a la definición del suelo rústico con protección natural, reforzando la protección de éste con la prohibición de obras de urbanización en él, dando cumplimiento además al mandato de la Ley 9/2006 en relación con la evaluación del efecto de determinados planes y programas en el medio ambiente y ahondando en la preferencia que ya se apuntaba desde la Ley de 1999 por la rehabilitación urbana frente a la declaración de ruina (artículo 107).

Los principios de protección medioambiental, en plena conexión con el principio de desarrollo sostenible, están presentes también en la nueva Ley de Contratos del Sector Público, muy relevante en relación con el objeto de nuestro estudio. A instancias de la Directiva Europea sobre contratación pública de 2004, entre otras cosas incorpora múltiples referencias que también tienen traslado a la Ley nacional en relación al certificado EMAS, sistema de gestión medioambiental establecido por el Reglamento (CE) 761/2001 de adhesión voluntaria y concedido en los términos de la norma ISO 14001, que sirve para certificar el escrupuloso respeto al medio ambiente por parte de las empresas acreditadas que elaboran un programa de actuación y rinden cuentas periódicamente en relación con la evolución experimentada en materia de gestión medioambiental durante su vida empresarial.

Otra manifestación de dicha implicación en la ley es la inclusión del artículo 103, se denomina «*Información sobre las obligaciones relativas a la fiscalidad, protección del medio ambiente, empleo y condiciones laborales*» en relación a los pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas reproduciendo casi en su integridad la denominación que recibe el artículo 27 de la Directiva 2004/18/CE. En el primer epígrafe se hace referencia a la posibilidad de que el órgano de contratación señale en el pliego el organismo u organismos de los que candidatos o licitadores puedan obtener información pertinente sobre las obligaciones a que hace referencia el artículo, mientras en el apartado segundo se hace referencia a que el órgano de contratación que facilite la información solicitará a licitadores o candidatos que manifiesten haber tenido en cuenta en la ela-

boración de ofertas las obligaciones derivadas de las disposiciones vigentes en las materias a las que hace referencia el artículo.

Hay que destacar además que la nueva Ley del Suelo 8/2007 y su posterior Texto Refundido abandonan formalmente el criterio que se venía manteniendo relativo a los derechos subjetivos afectados por el urbanismo, delimitando la diferencia entre derecho de propiedad y los derechos y deberes de transformación del suelo, al establecerse en el epígrafe segundo del artículo siete, dedicado al régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo que *«la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo»*.

Esta intencionalidad se plasma además en la exposición de motivos de la norma, según la cual *«esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que (...) reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad»*.

No obstante, esta separación del criterio tradicionalmente seguido es más formal que real ⁽⁴⁹⁾, y así lo constata el contenido de los artículos 8 y 9, dedicados a las facultades y derechos y cargas que comporta el derecho de propiedad del suelo en una línea muy similar a como las encontrábamos en el capítulo II del título II de la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, destinado a los derechos y los deberes de los propietarios.

No obstante para otros autores, y en relación con la figura que aquí nos ocupa, *«la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que correspon-*

49. Vid. QUINTANA LÓPEZ, T.: *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2007, p. 54.

Juan José Rastrollo Suárez

da, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística» (50).

4. LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Es el artículo 269 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León el que establece en relación al sistema de concurrencia que éste es el que «*tiene por objeto la gestión urbanística de una actuación integrada actuando como urbanizador una persona física o jurídica seleccionada mediante concurso por el Ayuntamiento y retribuida por los propietarios de la unidad de actuación, conforme a lo dispuesto en los siguientes artículos de esta sección y de forma complementaria en la legislación sobre contratación administrativa*».

Si de acuerdo al artículo 120 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se entiende que todo contrato de obras es como principio general un contrato celebrado entre Administración y particulares, excepto aquellos supuestos expresamente excluidos por la ley, sumándose un criterio subjetivo al objetivo que ya encontrábamos presente en la anterior Ley de Contratos del Estado, no se abandona este criterio por el artículo 6 de la nueva Ley de Contratos del Sector Público dedicado al contrato de obras dentro de la Ley 30/2007, que tiene un contenido básicamente similar al del Real Decreto Legislativo 2/2002, ampliado a través del anexo I de la Ley de Contratos del Sector Público, por lo que el sentido de las apreciaciones doctrinales mayoritariamente expresadas hasta la fecha puede permanecer invariable apoyándose en este argumento.

El artículo 86 del Real Decreto Legislativo 2/2000 iba referido a los criterios de adjudicación del concurso. La nueva Ley de Contratos del Sector Público ha-

50. PARDO ÁLVAREZ, M., en «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia», doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., La Ley, Madrid, 2005; apunta que en la actividad de gestión urbanística que aquí nos ocupa el propietario se encuentra más que con un derecho subjetivo en relación con su propiedad, con un mero interés legítimo en conexión con la interpretación de PAREJO ALFONSO, GARCÍA-BELLIDO y GARCÍA DE DIEGO en, *ad ex.*, «Reflexiones sobre la situación actual y posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico», *Ciudad y Territorio (Estudios Territoriales)*, núm. 95-96, vol. I, 1993, pp. 236 y ss. respecto al primero, «Configuración de la "propiedad desagregada": dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria», *RDU* núm. 138, 1994, pp. 83 y ss. y continuación en núm. 139, 1994, pp. 97 y ss., respecto a los segundos.

ce referencia al procedimiento negociado referido a la adjudicación del contrato de obras.

El apartado IV.4 de la Exposición de Motivos de la nueva Ley 30/2007 determina que *«los términos “concurso” y “subasta” —que en la legislación nacional se referían, de forma un tanto artificiosa, a “formas de adjudicación” del contrato como instrumento que debía utilizarse en conjunción con los “procedimientos de adjudicación”, se subsumen en la expresión “oferta económicamente más ventajosa” que remite en definitiva a los criterios que el órgano de contratación ha de tener en cuenta para valorar las ofertas de los licitadores en los diferentes procedimientos abiertos, restringidos o negociados, y ya se utilice un único criterio (el precio, como en la antigua “subasta”) o ya se considere una multiplicidad de ellos (como en el antiguo “concurso”)»*.

La sección VI del capítulo I del título I del libro III va destinada a los concursos de proyectos ⁽⁵¹⁾, constituyendo normativa a tener en cuenta en el supuesto que nos encontramos. En este sentido establece el artículo 168.1 de la Ley 30/1997 que son concursos de proyectos *«los procedimientos encaminados a la obtención de planos o proyectos»*, entre otros campos en los del urbanismo, la arquitectura o la ingeniería, aplicándose las normas de la sección además de a los concursos de proyectos vinculados a los servicios a aquellos con primas de participación o pagos a los participantes ⁽⁵²⁾, como el que se da en el supuesto que nos ocupa.

51. *«Este nuevo concepto se aparta de la concepción del anteriormente llamado “concurso de proyectos con intervención de jurado” (artículo 216 del TRLCAP), como una modalidad del contrato de consultoría y asistencia técnica, y ha asumido la doctrina europea por la que se enmarca dentro de un procedimiento de adjudicación de los contratos públicos, especialmente, de los de servicios, de ahí que su regulación se encuentre alejada del marco anterior y haya recaído dentro del Libro que regula la selección y adjudicación del contratista»*, ob. cit., GRACIA HERRERO, F.J.: «El concurso de proyectos según la nueva Ley de Contratos del Sector Público», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, quincena del 28 de febrero al 14 de marzo de 2008, p. 664, t. 1, La Ley, Madrid.

52. GRACIA HERRERO, F.J., en «El concurso de proyectos según la nueva Ley de Contratos del Sector Público», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, quincena del 28 de febrero al 14 de marzo de 2008, p. 664, t. 1, La Ley, Madrid, considera la inclusión de este nuevo procedimiento de contratación como curiosa y desacertada: *«Curioso por cuanto supone introducir otra regla novedosa de entender el concurso de proyectos como un mecanismo de gratificar o indemnizar la aportación de ideas a la Administración Pública, pero también desacertado por cuanto puede suponer una pérdida de esa naturaleza contractual adquirida en el tipo anterior, ya que aquí lo que se resalta o prioriza es el pago o premio a los participantes, antes que la adjudicación misma de la elaboración de esos planos o proyectos»*.

Juan José Rastrollo Suárez

Es por lo tanto «*una fórmula especial de selección del contratista para la prestación de servicios de carácter intelectual a través de un jurado neutral y técnicamente cualificado*»⁽⁵³⁾ en el sentido de que si se exige una cualificación profesional específica para la presentación de dichos proyectos, esta debe ser reunida por al menos un tercio de los miembros de dicho jurado.

En el artículo 170 se establece la posibilidad de limitar el número de participantes, si bien en todo caso «*la selección de éstos deberá efectuarse aplicando criterios objetivos, claros y no discriminatorios*» y teniéndose en cuenta la «*necesidad de garantizar una competencia real*», y en los artículos 171 y 172 que completan la sección se hace referencia a la normativa sobre publicidad que será aplicable —aludiéndose a los artículos 126 y 138 del nuevo texto⁽⁵⁴⁾— y a la normativa aplicable en relación a la adjudicación del concurso⁽⁵⁵⁾.

Mediante este mecanismo las distintas proposiciones son presentadas anónimamente por los participantes y tras un examen de acuerdo a las determinaciones establecidas en la convocatoria del concurso en el que se pueden formular consultas sobre el sentido del proyecto presentado —como vemos se utilizan fórmulas cercanas al diálogo competitivo, que tiene por objeto la introducción de una mayor flexibilidad en este ámbito en conexión con los procedimientos de adjudicación que ya estaban de antemano presentes en las Directivas 92/50/CEE, 93/36/CEE y 93/37/CEE⁽⁵⁶⁾— el Jurado emitirá un informe en el que se ponderen los méritos de los postulantes, exigiéndose al órgano de contratación, encargado de tomar la decisión definitiva que motive

53. Ob. cit., BLANQUER, D.: *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Guía práctica*, 1.ª ed., Valencia, 2007, p. 207.

54. Precisa de la publicación en el BOE, o en su defecto en el BOCyL o boletín o documento provincial en el supuesto de que estemos ante un concurso de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales u organismos o entidades de derecho público dependientes de las mismas.

55. Apunta GRACIA HERRERO, D., en «El concurso de proyectos según la nueva Ley de Contratos del Sector Público», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, quincena del 28 de febrero al 14 de marzo de 2008, p. 664, t. 1, La Ley, Madrid, dentro, de las conclusiones a su trabajo que «*el inicio del concurso es la misma apertura del expediente, el cual deberá observar determinadas peculiaridades propias del concurso, tales como la regulación en el pliego de condiciones administrativas de un órgano especial como es el jurado (...), "el gran cambio radica en que el expediente no acaba con la resolución del jurado, sino que ésta adopta la forma de dictamen para la adjudicación posterior por parte del órgano de contratación"*».

56. Como indica el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público (p. 63).

suficientemente toda decisión que tome en contra del criterio expresado por el Jurado ⁽⁵⁷⁾.

5. LA INICIATIVA PRIVADA EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN URBANÍSTICA

Ya en el punto sexto de la Exposición de Motivos de la Ley 5/1999 se hacía mención al sistema de concurrencia como aquel «*en que la empresa privada puede sustituir a una eventualmente renuente —y por lo tanto, remisa a que se lleve a cabo el proceso urbanizador— propiedad*» ⁽⁵⁸⁾ que al ser adjudicataria se convierte en urbanizadora, y pudiendo llevar a cabo el proceso urbanizador sin haberse convertido en propietaria, fomentándose de esta forma «*la inversión en infraestructuras*» antes que en la adquisición de suelo. Al finalizar el procedimiento no solo se tendrá en cuenta a la hora de llevar el reparto de las parcelas entre los propietarios la aprobación inicial del Proyecto de Actuación, según dicha exposición de motivos, sino también sus contribuciones a la financiación de la actuación, pudiéndose retribuir esta además de en metálico a través de solares urbanizados.

Hay que conectar esta referencia de la exposición de motivos de la Ley 5/1999 con las determinaciones del artículo 7 del Reglamento de Urbanismo, en cuyo epígrafe segundo se determina que «*las Administraciones públicas deben promover, dentro de sus respectivas competencias, la participación y colaboración de la iniciativa privada en la actividad urbanística, aun cuando no ostente la propiedad del suelo*» [art. 7.2.b) del Decreto 22/2004].

Habría que destacar no obstante el sentido del epígrafe tercero del artículo tercero de la Ley del Suelo y su Texto Refundido, pues la figura que estudiamos, como determina la Exposición de Motivos de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, es un instrumento básicamente al servicio de la participación

57. Vid. a este respecto BLANQUER, D.: *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Guía práctica*, 1.ª ed., Valencia, 2007, pp. 207 y 208.

58. Declaración que tenemos que vincular al contenido del artículo 86 de la Ley 5/1999 al que luego haremos referencia.

Juan José Rastrollo Suárez

privada en el ámbito de la gestión urbanística, y en ese sentido dicho artículo tercero establece que «*La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada*», mientras el artículo sexto está destinado a la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.

Este artículo segundo recoge el sentido de las determinaciones que en su día se incluyeron en el artículo cuarto de la Ley 6/1998, sobre cuya constitucionalidad la Sentencia 164/2001, de 11 de julio del Tribunal Constitucional, ya estableció que «... *en el marco de esta regulación corresponde a cada Comunidad Autónoma la concreta articulación de la acción urbanística pública con la participación o iniciativa privadas (así mediante la regulación de los sistemas o técnicas de ejecución del planeamiento) y, conectado con ello, del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable (...) es precisamente en el marco de la legislación autonómica donde han de quedar delimitados los ámbitos de participación e iniciativa propias del propietario y, en su caso, del empresario urbanizador*»⁽⁵⁹⁾.

La Ley de Medidas sobre Urbanismo y Suelo encuentra en el campo de los instrumentos de gestión el principal ámbito donde desarrollar una de las estrategias que han justificado y fundamentado su aparición, y que no es otra que la utilización del urbanismo como instrumento al servicio de las políticas sociales, fundamentalmente las vinculadas a la vivienda (epígrafe II de la Exposición de motivos).

En este contexto se ha reformado la figura del sistema de concurrencia para dinamizarlo y flexibilizarlo, facilitando su uso en el contexto del mercado inmobiliario castellano leonés, donde aún es escaso.

Como se nos anuncia en la Exposición de Motivos de la Ley 4/2008 y hemos tenido oportunidad de observar a lo largo de esta exposición se pretende «*eliminar en gran parte las exigencias de justificación para su puesta en marcha —recordemos en este sentido cómo se suprime la exigencia de urgencia o manifiesta inactividad de la iniciativa privada para la utilización del mismo a iniciativa del Ayuntamiento (artículo 86.1 en relación con el de la anterior Ley de*

59. Ob. cit. ENÉRIZ OLAECHEA, F.J.: *Comentarios a la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones*, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 137, apud; EUGENIO SORIANO, J.E. y ROMERO REY, C.: *El agente urbanizador*, 1.ª ed., Iustel, Madrid, 2004, p. 62.

Urbanismo de 1999)—, complicaciones innecesarias en la fase de concurso —incorporándose una simple remisión al reglamento a la hora de determinar las bases del mismo (artículo 87.2 en relación con el de la anterior Ley de Urbanismo de 1999)—, aumentando la seguridad jurídica y las opciones del urbanizador —se incrementa el periodo de información pública y por lo tanto el plazo para alegaciones y sugerencias en relación con el Proyecto de Actuación (artículo 87.3 en relación con el de la anterior Ley de Urbanismo)—, regulando modelos de bases y abriendo a la Administración autonómica el uso del sistema (apartado c del epígrafe tercero del artículo 86 de nueva incorporación)».

Se han extendido figuras que fomentan la participación de la empresa privada en el proceso urbanizador (agente urbanizador por la denominación que ostenta en la Comunidad Valenciana y sus diversas variantes nominales y prácticas) en muy diversas comunidades autónomas, además de en la castellano leonesa a través de la figura objeto de nuestro estudio: incardinándose en el sistema de actuación de expropiación en la Ley 7/2002 de Andalucía; la consideración del agente urbanizador como concesionario de obra pública de la Ley 5/1999 de Aragón; el agente urbanizador en torno al «suelo urbanizable prioritario» del Decreto Legislativo 1/2004 de Asturias; la ejecución empresarial del Decreto Legislativo 1/2000 de Canarias; la concesión de obra pública al agente urbanizador —como en el caso aragonés— de la Ley 2/2001 de Cantabria; el agente urbanizador gestor de un Programa de Actuación Urbanizadora de la Ley 1/2004 de Castilla-La Mancha; la compensación por concertación de la Ley 2/2002 de Cataluña, el sistema de concertación de la Ley 15/2001 de Extremadura, el agente urbanizador en el régimen de concesión de obra pública de la Ley 9/2002 de Galicia o 10/1998 de La Rioja; el sistema de compensación de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid; el sistema de concurrencia de la Ley 1/2001 de Murcia, o el agente urbanizador del artículo 170 de la Ley Foral 35/2002 de Navarra⁽⁶⁰⁾.

Tradicionalmente por lo tanto en Castilla y León se había enlazado un criterio más «liberal» del que existía en otras comunidades autónomas, como es la iniciativa privada en el proceso urbanizador, con otros que evitan toda «agresi-

60. Vid. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 3.ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 272 a 284.

Juan José Rastrollo Suárez

vidad», como lo son la posibilidad de iniciativa de público al concluir causas excepcionales, o la obligación de declaración de concurso por parte del Ayuntamiento para la selección definitiva del Proyecto de actuación, sin separarse de las características propias de la figura del agente urbanizador, que con variaciones existe en muy diversas comunidades autónomas⁽⁶¹⁾. El equilibrio sin lugar a dudas ha sido su rasgo más característico dentro de la legislación comparada autonómica en materia de urbanismo, equilibrio que se ve ligeramente alterado por las innovaciones incorporadas a partir de la Ley 4/2008 y tendentes en todo caso, como hemos visto, a incrementar tímidamente su flexibilidad y dinamismo fomentando una utilización más generalizada de este.

Como podemos observar, la existencia de dos figuras que con el mismo nombre y una estructura muy similar en regiones tan diferenciadas en cuanto a su orografía como Murcia y Castilla y León y que presentan similitudes con otras que se dan en comunidades autónomas tan diferenciadas en cuanto a la tendencia política de su legislador como Castilla-La Mancha o Extremadura a través de la concesión a urbanizador particular, como agente gestor por adjudicación de la ejecución de un programa de actuación urbanizadora constata el hecho de que «*Las comunidades autónomas han ido admitiendo la iniciativa privada en el proceso de transformación urbanística a través de diferentes fórmulas, de manera que en la actualidad las normas urbanísticas autonómicas asumen con toda normalidad que los participantes, aunque no sean propietarios del suelo, puedan impulsar su transformación e, incluso, si son autorizados por la Administración, se responsabilicen de ello*»⁽⁶²⁾.

«*Un rasgo esencial del sistema lo constituye como vemos que una persona física o jurídica obtenga la condición de urbanizador y ejecute una actuación integrada, no implica que tenga derecho al aprovechamiento urbanístico que, por Ley, corresponde a los propietarios originales del suelo*»⁽⁶³⁾. Este aspecto del sistema de concurrencia implicó que se favoreciera la aparición en Cas-

61. Vid. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 3.ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2006, pp. 272 a 284.

62. Ob. cit., QUINTANA LÓPEZ, T.: *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2007, pp. 54 y 55.

63. Ob. cit., MARINERO PERAL, A.M., en «Notas sobre la aplicación de la Ley de Urbanismo de Castilla y León», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, quincena del 15 al 29 de diciembre de 2001, ref. 3865/2001, p. 3865, t. 3.

tilla y León —una región con muy escasa tradición en este ámbito— de empresas especializadas en la realización de actuaciones urbanísticas en los términos que en él se establecen.

Ante la crisis económica que vive nuestro país, y a la que Castilla y León no está resultando indemne, cabe preguntarse si el especial impacto que está teniendo en el sector de la construcción tendrá muy graves consecuencias dentro de un sector empresarial aún de incipiente desarrollo. En esta situación, de agudización de la crisis económica, se ha producido un incremento en la realización de obras públicas. Más que en relación a operaciones de gran envergadura, estas inversiones se están focalizando, a través del fondo estatal de inversión local, dentro del plan E, en obras de equipamiento, rehabilitación y mejora de entornos públicos urbanos, redes viarias, comunicaciones, patrimonio y medio ambiente. Ello podría suponer un cierto alivio de cara a mantener la actividad empresarial en el ámbito urbanístico, si bien es cierto que ante la actual realidad económica se hace aconsejable empezar a adoptar medidas tendentes a la contención del déficit público.

La constitucionalidad de la figura del agente urbanizador ha sido cuestionada por gran parte de la doctrina sobre todo a partir de la sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (asunto C-399/98, Proyecto «Scala 2001») sobre la validez de la adjudicación por convenio de las obras de construcción de un teatro público por el Ayuntamiento de Milán a un propietario de la zona, que finalmente el Tribunal resolvió negativamente, al entender que se vulneraban las exigencias en cuanto a licitación pública recogidas en la normativa europea, los autores han coincidido en defender que la relación entre Administración y el urbanizador es convencional y no contractual, o que si es contractual tiene un carácter especial, avalando la constitucionalidad de figuras como el agente urbanizador de la Ley Urbanística Valenciana o el sistema de concurrencia de la Ley de Urbanismo de Castilla y León⁽⁶⁴⁾ y la normativa regional posterior a ella.

64. Vid. en este sentido PARDO ÁLVAREZ, M.: «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia», doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Editorial La Ley, Madrid, 2005, que apunta numerosas referencias doctrinales, ad ex. BLANC CLAVERO, F.: «La posición jurídica del urbanizador: urbanismo concertado y contratación administrativa», DA núms. 261-262, septiembre de 2001-abril de 2002, pp. 143 y ss.; DE ASÍS ROIG, A.: «Caracterización de la función de urbanización» en la misma revista, pp. 165 y ss., o VAQUER CABALLERÍA, M.: «La fuente convencional, pero no contractual, de la relación jurídica entre el agente urbanizador y la Administración urbanística», en la misma revista, pp. 231 y ss.

Juan José Rastrollo Suárez

La doctrina ha fundamentado sus apreciaciones⁽⁶⁵⁾ en la disposición transitoria primera de la Ley 6/1998 —vigente hasta la promulgación de la Ley 10/1993, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y de transportes— que avalaba expresamente el contenido de la legislación valenciana, además de en el artículo 120.b) del TRLCAP, referido al contrato de obras, en el que define este a los efectos de la legislación contractual como «*el celebrado entre Administración y un empresario y cuyo objeto sea la realización de actuaciones urbanísticas*»⁽⁶⁶⁾.

Pese a las críticas que se han generado desde diversas instancias a los procedimientos de gestión urbanística que dan pie a la participación privada en los que más peso tiene el propio agente urbanizador por entenderse que pueden dar lugar a diversos problemas⁽⁶⁷⁾, creemos que precisamente por el carácter equilibrado⁽⁶⁸⁾ del sistema de concurrencia de Castilla y León se presenta como una figura hasta cierto punto inmune a las vicisitudes que afectan últimamente al urbanismo patrio y que han sido profusamente acusadas por la opinión pública hasta el punto de que la nueva Ley del Suelo y su posterior Texto Refundido se han configurado como un instrumento que pretende —con una potencialidad muy limitada por la falta de competencias estatales en la materia— acercar criterios de interés general y uso racional del suelo a la actividad urbanística que se desarrolla en nuestro país.

65. MARTÍNEZ MORALES, J.M.: «La Ley de contratos de las Administraciones públicas versus la autonomía urbanística de las Comunidades Autónomas. El caso de la LRAU», *DA* núms. 261-262, septiembre de 2001-abril de 2002, pp. 129 y ss., *apud*; PARDO ÁLVAREZ, en «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia», doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., La Ley, Madrid, 2005.

66. Vid. PARDO ÁLVAREZ, M.: «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia», doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., La Ley, Madrid, 2005.

67. Tales como la fijación unilateral de los conceptos retributivos por parte de los urbanizadores que puede dar lugar a una valoración de la urbanización muy alejada de la valoración del suelo, la existencia de un oligopolio de empresas destinadas a esta actividad en diversas comunidades autónomas que se han enriquecido a partir de la utilización de un concreto sistema de gestión urbanística, así como los múltiples abusos urbanísticos y sus incidencias en el derecho de propiedad de los particulares.

68. «*El modelo, a nuestro entender más equilibrado y que combina la agilización con las garantías es el modelo de Castilla y León, que se basa en el mantenimiento de los sistemas de actuación con posibilidad de que si el propietario no interviene en el proceso de gestión, sea sustituido por el urbanizador*», ob. cit., SERRANO ALBERCA, J.M. en RUEDA PÉREZ (dir.): *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Thomson/Paraninfo, Madrid, 2003, p. 165, *apud*; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 3.ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2006, p. 256.

Se trata, como hemos podido observar por tanto, de un sistema que supone en su correcta aplicación un reforzamiento del carácter público de la función urbanística, conservando la Administración un papel de garante de la correcta ejecución del procedimiento urbanizador al poder recuperar la responsabilidad de la elaboración del Proyecto de Actuación, e incorporando garantías y derechos a favor del urbanizador y exigencias en cuanto a la actividad del urbanizador que en última instancia se ven flanqueadas por la legislación sobre contratación pública.

No obstante, y por el carácter de básico que debería tener —apoyándose en los preceptos constitucionales apuntados durante este trabajo— el contenido del Texto Refundido de la Ley del Suelo, debería haber planteado la incorporación de mecanismos que arrojasen a la práctica urbanística la preocupación real a través de figuras concretas (como la tenencia del certificado EMAS como uno de los elementos a valorar en el proceso de selección del contratista) por los principios de desarrollo sostenible y utilización racional de los recursos.

Esta incorporación está en plena conexión con la Directiva comunitaria 18/2004/CE, principal pilar en el que se ha fundamentado la aprobación de la nueva Ley de Contratos del Sector Público. La influencia del derecho comunitario en materia de contratación pública no se queda ahí, sino que prosigue con la incorporación de técnicas de contratación cercanas al diálogo competitivo, como es el Concurso de Proyectos para incrementar la eficiencia en el ámbito de la contratación urbanística.

Equilibrio (entre la dirección y supervisión pública y la participación privada) es la principal característica de nuestro sistema de concurrencia, y equilibrio es el camino marcado desde las legislaciones nacionales y comunitarias, un equilibrio que, pese a los tímidos esfuerzos por dinamizarlo y flexibilizarlo de cara a conseguir el incremento de su utilización en el ámbito autonómico, sigue siendo la tónica dominante de este, como hemos visto.

BIBLIOGRAFÍA

- BLANQUER, D.: *La nueva Ley de Contratos del Sector Público. Guía práctica*, 1.ª ed., Valencia, 2007.
- CARO-PATÓN CARMONA, I.: «Gestión de actuaciones integradas: los proyectos de actuación», en *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, edición núm. 2, Editorial La Ley, Madrid, 2005.
- CORRAL GARCÍA, E.: «El sistema de concurrencia en el ámbito de la LUCyL (Castilla y León)», *Práctica Urbanística*, 37, abril de 2005, p. 7, La Ley, Madrid.
- ENERIZ OLAECHEA, F.J.: *Comentarios a la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- EUGENIO SORIANO, J.E. y ROMERO REY, C.: *El agente urbanizador*, 1.ª ed., Iustel, Madrid, 2004.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: «El ordenamiento territorial y urbanístico de la comunidad de Castilla y León», *Revista de Urbanismo y Medio Ambiente*, año 39, núm. 218, 2005.
- GÓMEZ MANRESA, M.F.: *El particular en la gestión urbanística*, Tirant lo blanch, Valencia, 2006.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, 3.ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2006.
- GRACIA HERRERO, F.J.: «El concurso de proyectos según la nueva Ley de Contratos del Sector Público», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 4, quincena del 28 febrero al 14 de marzo de 2008, ref. 664/2008, p. 664, t. 1, La Ley, Madrid.
- MARINERO PERAL, A.M.: «Notas sobre la aplicación de la Ley de Urbanismo de Castilla y León», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 23, quincena del 15 al 29 de diciembre de 2001, ref. 3865/2001, t. 3.
- MARTÍN REBOLLO, L. y BUSTILLO BOLADO, R. (coord.): *Fundamentos de derecho urbanístico*, Thomson/Aranzadi, Pamplona, 2007.

- MARTÍNEZ MORALES, J.L.: «La Ley de contratos de las Administraciones públicas versus la autonomía urbanística de las Comunidades Autónomas. El caso de la LRAU», *DA* núms. 261-262, septiembre de 2001-abril de 2002.
- NEVADO-BATALLA MORENO, P.T. y DOMÍNGUEZ-BERRUJELA DE JUAN, M.A.: «Infracciones y sanciones en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León», capítulo dentro de la obra colectiva *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, dirigida por SÁNCHEZ GOYANES, El Consultor, Madrid, 2000.
- «Urbanismo y Medio Ambiente en la legislación Urbanística de Castilla y León», capítulo dentro de la obra colectiva *Derecho Urbanístico de Castilla y León*.
- PARDO ÁLVAREZ, M.: «Los nuevos sistemas de actuación: concierto y concurrencia», doctrina que forma parte del libro *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Editorial La Ley, Madrid, 2005.
- PAREJO ALFONSO L.: «El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007 del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, 237, 2007, pp. 11-40.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*, 2.ª ed., Tirant lo blanch, Valencia, 2007.
- SERRANO ALBERCA, J.M. en RUEDA PÉREZ (dir.): *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Thomson-Paraninfo, Madrid, 2003.
- TORRES RAMÍREZ, I.: «La reparcelación», *Práctica Urbanística*, núm. 15, La Ley, abril de 2003, p. 52.
- VÁZQUEZ OTEO, O.: «Castilla y León. El urbanizador no propietario: sistema de concurrencia», dentro de *El agente urbanizador*, 1.ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, La Ley, Madrid, 2005.

