

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,  
FINANCIERO Y PROCESAL**



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

**TESIS DOCTORAL**

**EL AGENTE URBANIZADOR**

PRESENTADA POR

Miguel Ángel Corchero Pérez

DIRECTORES

Pedro Manuel Nevado-Batalla Moreno  
Enrique Sánchez Goyanes  
Emmanuel Jiménez Franco

Salamanca, 2015





# UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

## FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,  
FINANCIERO Y PROCESAL

# EL AGENTE URBANIZADOR

Memoria de Tesis Doctoral presentada por D. MIGUEL ÁNGEL CORCHERO PÉREZ, bajo la codirección del DR. D. PEDRO NEVADO-BATALLA MORENO y del DR. D. EMMANUEL JIMÉNEZ FRANCO, Profesores Titulares de Derecho Administrativo, de la Universidad de Salamanca, y del DR.D. ENRIQUE SÁNCHEZ GOYANES para la obtención del Grado de Doctor en Derecho.

Vº Bº de los Directores

Fdo. Pedro  
Manuel  
Nevado-Batalla  
Moreno

Fdo. Enrique Sánchez  
Goyanes

Fdo. Emmanuel  
Jiménez Franco

Fdo. Miguel Ángel Corchero Pérez

**Salamanca, 2015**



*A Lucía*



## ABREVIATURAS

A.(AA.)	Auto(s)
Act. Adm.	Actualidad Administrativa
AIU	Agrupación de Interés Urbanístico
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
ATJCE	Auto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
ATS	Auto del Tribunal Supremo
ATSJ	Auto de Tribunal Superior de Justicia
AUE	Acta Unica Europea
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA (CC AA)	Comunidad(es) Autónoma(s)
CE	Constitución Española
CE	Tratado Comunidad Europea (a partir de 1 mayo 1999)
CEMCI	Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial
COM	Comisión de las Comunidades Europeas
D. (DD.)	Decreto (Decretos)
DA	Documentación Administrativa
DLeg	Decreto Legislativo
Dley	Decreto-ley
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
DOL	Diario Oficial de las Comunidades Europeas, serie «Legislación»
DOS	Suplemento al Diario Oficial de las Comunidades Europeas
LCAP	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LJCA/1956	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (de 1956)
LJCA/1998	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (de 1998)
LOTAU	Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística
LRJ-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, reguladora de la actividad urbanística
LS	Ley del Suelo
LSOTEX	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura
LS /07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo
LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana
RAELOTAU	Reglamento de la actividad de ejecución del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, aprobado por Decreto 29/2011, de 19 de abril

RAP .....	Revista de Administración Pública
RDU .....	Reglamento de Disciplina Urbanística
RDULOTAU .....	Reglamento de disciplina urbanística del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, aprobado por Decreto 34/2011, de 26 de abril
RGU .....	Reglamento de Gestión Urbanística
ROGTUV .....	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, que aprueba el Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística valenciana
RPLANEX .....	Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento de Extremadura
RPU .....	Reglamento de Planeamiento Urbanístico
RSCL .....	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
S. (SS.) .....	Sentencia (Sentencias)
ss. ....	siguientes
STC (SSTC) .....	Sentencia(s) del Tribunal Constitucional
STJCE .....	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STS (SSTS) .....	Sentencia(s) del Tribunal Supremo
STSJ (SSTSJ) ....	Sentencia(s) del Tribunal Superior de Justicia
TRLOTAU .....	Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística
TRLS .....	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS/1976 .....	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS/1992 .....	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
TRLS /08 .....	Real decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio
TRRL.....	Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local
TS.....	Tribunal Supremo
TSJ .....	Tribunal(es) Superior(es) de Justicia
TSJyAP .....	Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales y Otros Tribunales
TUE .....	Tratado de la Unión Europea
TUE/1992 .....	Tratado de la Unión Europea, versión original de 1992
TUE/1999 .....	Tratado de la Unión Europea, versión consolidada por el Tratado de Amsterdam en vigor desde el 1 de mayo de 1999
VPO .....	Viviendas de Protección Oficial

**ÍNDICE**

	<u>Página</u>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>33</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>EL NACIMIENTO DE UN MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO: EL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO</b>	
<b>I.- EL AGOTAMIENTO DEL MODELO URBANÍSTICO TRADICIONAL</b>	
<b>47</b>	
1.- LA EXCESIVA BUROCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA.....	47
2.- EL FRACASO DE LA PROGRAMACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA DEL URBANISMO.....	47
3.- EL DOGMA DE LA URBANIZACIÓN COMO SIMPLE REQUISITO PREVIO DEL DERECHO A EDIFICAR.....	48
<b>II.- EL NACIMIENTO DE UN MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO: EL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO. LA LEY 6/1994, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE LA GENERALITAT VALENCIANA, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (LRAU).....</b>	<b>51</b>
<b>1.- PRINCIPIOS BÁSICOS.....</b>	<b>51</b>
1.1.- LA URBANIZACIÓN COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: LA POTESTAD DE URBANIZAR.....	51
1.2.- LA URBANIZACIÓN COMO FUNCIÓN PÚBLICA Y COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA EMPRESARIAL.....	52
1.3.- LOS SUJETOS DEL PROCESO URBANIZADOR.....	53
1.4.- EL COMPROMISO INVERSOR COMO REQUISITO DE LA PROGRAMACIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS.....	55
1.5.- LA SELECCIÓN DEL URBANIZADOR MEDIANTE PROCEDIMIENTO CONCURRENCIAL....	56
<b>2.- LA TÉCNICA DEL AGENTE URBANIZADOR COMO MODELO ALTERNATIVO DE GESTIÓN URBANÍSTICA.....</b>	<b>56</b>
2.1.- LA TERMINOLOGÍA DE ENRIQUE SÁNCHEZ GOYANES.....	56
2.2.- EL SIGNIFICADO DE LA LEY VALENCIANA. LA TESIS DE LUCIANO PAREJO ALFONSO...	58
<b>3.- EL AGENTE URBANIZADOR EN LA REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.....</b>	<b>66</b>

3.1.-Concepto del agente urbanizador.....	66
3.2.-Actuaciones aisladas y actuaciones integradas.....	66
3.2.1.- Actuaciones integradas.....	66
3.2.2.- Actuaciones aisladas.....	66
3.2.3.- Formas de gestión de las actuaciones.....	68
3.3.- Los programas para el desarrollo de actuaciones integradas.....	68
3.3.1.- Función.....	68
3.3.2.-Objeto.....	69
3.3.3.- Ámbito.....	69
3.3.4.- Contenido.....	69
3.3.5.- Objetivos imprescindibles y complementarios.....	71
3.3.6.- Documentación.....	72
3.4.- Tramitación de los programas.....	73
3.4.1.- Iniciativa.....	73
3.4.2.- Solicitud de convocatoria de información pública.....	74
3.4.3.- Convocatoria municipal: Ayuntamiento Pleno y Alcaldía.....	74
3.4.4.- Información pública: requisitos de publicidad.....	74
3.4.5.- Información pública: finalidad y alcance.....	75
3.4.6.- Apertura de plicas.....	76
3.5.- Aprobación y adjudicación de los programas.....	76
3.5.1.- Acuerdo de aprobación y adjudicación.....	76
3.5.2.- Criterios legales de adjudicación.....	76
3.5.3.- Acuerdo denegatorio.....	77
3.5.4.- Acuerdos motivados.....	78
3.5.5.- Reembolso y subrogación.....	78
3.5.6.- Compromisos, obligaciones y garantías del adjudicatario.....	78
3.5.7.- Comunicación a la Administración Autónoma.....	79
3.5.8.- Plazo para la resolución. Acto expreso.....	79
3.5.9.- Registro de programas y de agrupaciones de interés urbanístico.....	79
3.6.- Prerrogativas y facultades del agente urbanizador.....	80
3.7.- Retribución del agente urbanizador.....	81
3.7.1.- Modalidades.....	81
3.7.2.- Retribución en terrenos.....	82
3.7.3.- Retribución en metálico.....	82
3.8.- Garantías y responsabilidades del agente urbanizador.....	83
3.8.1.- Responsabilidad del urbanizador.....	83
3.8.2.- Garantía genérica.....	84
3.8.3.- Garantía específica.....	84

3.8.4.- Daños.....	85
3.9.- Derechos de los propietarios.....	85
3.9.1.- Propietarios cooperadores. La actividad urbanizadora.....	85
3.9.2.- Propietarios no cooperadores. La solicitud de expropiación.....	86
<b>III.- LA APLICACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO: CARENCIAS, DEFICIENCIAS E INTERPRETACIONES NO DESEADAS. REFERENCIA A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y DEL TRIBUNAL SUPREMO. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DE LA COMISIÓN EUROPEA.....</b>	<b>86</b>
<b>1.- CONSIDERACIONES GENERALES.....</b>	<b>86</b>
<b>2.- AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO Y LEGISLACIÓN DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: PRINCIPALES POSICIONES DOCTRINALES.....</b>	<b>88</b>
2.1.- Introducción.....	88
2.2.- Posiciones doctrinales.....	88
2.2.1.- La tesis pionera de Enrique SÁNCHEZ GOYANES.....	88
2.2.2.- La tesis de Tomás Ramón FERNÁNDEZ.....	90
2.2.3.- La tesis de Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT.....	97
2.2.4.- La tesis de Luciano PAREJO ALFONSO.....	102
2.2.5.- La tesis de Francisco BLANC CLAVERO.....	105
2.2.6.- La tesis de Agustín de ASIS ROIG.....	110
<b>3.- AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO Y LEGISLACIÓN DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: PRINCIPALES POSICIONES DOCTRINALES: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y TRIBUNAL SUPREMO.....</b>	<b>122</b>
3.1.- Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del TSJ de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001 y Auto del TC Pleno del 16 de julio de 2002.....	122
3.2.- Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de octubre de 2002.....	124
3.3.- Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2006.....	126
3.4.- Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2006.....	130
3.5.- Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2007.....	136
<b>4.- LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....</b>	<b>140</b>

<b>5.- LA POSICIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA.....</b>	<b>148</b>
5.1.- Escrito de requerimiento de 21 de marzo de 2005.....	149
5.2.- Escrito de requerimiento complementario de 10 de abril de 2006.....	163
5.3.- Recurso interpuesto el 9 de julio de 2008 por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España (Asunto C-306/08).....	210
<b>IV.- LA RACIONALIZACIÓN DEL MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO: LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA (LUV).....</b>	<b>211</b>
1.- LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	211
2.- EL REFORZAMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO.....	212
3.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y COMPETENCIA AUTONÓMICA PARA LA REGULACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS.....	213
4.- NUEVA REGULACIÓN DEL MODO DE SELECCIONAR AL URBANIZADOR EN EL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS.....	217
5.- EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA (ROGTUV).....	220
<b>V.- LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS EN LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA Y EN EL DECRETO 67/2006, DE 19 DE MAYO, DEL CONSELL, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA.....</b>	<b>221</b>
<b>1.- LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS.....</b>	<b>221</b>
1.1.- Objeto (artículo 117.1 LUV).....	221
1.2.- Ámbito (artículo 117.2 LUV).....	222
1.3.- Oportunidad de la formulación (artículo 117.3 LUV).....	222
1.4.- Gestión Directa e Indirecta (artículo 117.4 LUV).....	222
1.5.- Condición de Urbanizador: Adjudicación del Programa de Actuación Integrada (artículo 117.5 LUV).....	222
1.6.- Objetivos Imprescindibles (artículo 124.1 LUV).....	223
1.7.- Objetivos Complementarios (artículo 124.2 LUV).....	224
<b>2.- INICIATIVA PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS (artículo 118.1 LUV).....</b>	<b>224</b>

<b>3.- LEGITIMACIÓN PARA FORMULAR LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS.....</b>	<b>225</b>
3.1.- Requisitos para la promoción de programas de actuación integrada mediante gestión indirecta: requisitos de capacidad y solvencia (artículo 121.1 LUV y artículo 310.1 ROGTUV).....	225
3.2.- Innecesidad de clasificación especial para ser Urbanizador (artículo 119.5 LUV y artículo 310.2 ROGTUV).....	225
3.3.- Prohibiciones de contratar (artículo 121.2 LUV).....	225
3.4.- Supuestos de Exclusión de Candidatos a Urbanizador (artículo 121.3 LUV y artículo 310.3 ROGTUV).....	226
3.5.- Procedimiento para la exclusión de candidatos a Urbanizador (artículo 121.4 LUV y artículo 311 ROGTUV).....	226
3.6.- Solvencia económica y financiera del urbanizador (artículo 122 LUV).....	227
3.7.- Solvencia Técnica y Profesional del Urbanizador (artículo 123 LUV).....	228
<b>4.- CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS.....</b>	<b>229</b>
4.1.- Documentación integrante de los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas (artículo 125 LUV).....	229
4.2.- La Alternativa Técnica (artículo 126 LUV y artículo 307 ROGTUV).....	230
4.3.- Especial referencia al Proyecto de Urbanización.....	232
4.4.- La Proposición Jurídico-Económica (artículo 127 LUV).....	237
<b>5.- INICIATIVAS PARA LA APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS.....</b>	<b>238</b>
5.1.- Iniciativa Pública en la formulación de los Programas (artículo 128 LUV).....	238
5.2.- Iniciativa Particular (artículo 129 LUV).....	239
<b>VI.- LA SELECCIÓN DEL URBANIZADOR EN LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA Y EN EL DECRETO 67/2006, DE 19 DE MAYO, DEL CONSELL, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA.....</b>	<b>240</b>
<b>1.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO.....</b>	<b>240</b>
1.1.- Inicio a solicitud de un Particular. Legitimación (artículo 130.1 LUV).....	240
1.2.- Documento de Avance de Planeamiento (artículo 130.2 LUV y artículo 280 ROGTUV).....	240
1.3.- Actividad administrativa (artículo 130.3 LUV y artículos 281 y 283 ROGTUV).....	241
1.4.- Sentido del silencio administrativo sobre la petición de apertura del procedimiento de programación por gestión indirecta (artículo 130.4 LUV y artículo 282 ROGTUV).....	242
1.5.- Supuesto de solicitud que implique el desarrollo de las directrices de ordenación estructural vigente (artículo 130.5 LUV).....	243
1.6.- Tasa por tramitación de Programas de Actuación Integrada y Aislada (artículo 285 ROGTUV).....	243
1.7.- Inicio a solicitud de un Particular (artículo 130.6 LUV).....	243

<b>2.- BASES REGULADORAS DE LA GESTIÓN INDIRECTA DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA.....</b>	<b>244</b>
2.1.- Bases Generales (artículo 131.1 LUV y artículo 284.1 y 2 ROGTUV).....	244
2.2.- Bases Particulares (artículo 131.2 LUV y artículos 286 y 287 ROGTUV).....	244
2.3.- Bases Generales aprobadas por Decreto (artículo 131.5 LUV y artículo 284.3 ROGTUV) y Bases Particulares aprobadas por Orden (artículo 131.6 LUV).....	248
2.4.- Competencia para la aprobación de las Bases Generales y Bases Particulares de Programación (artículo 288 ROGTUV).....	248
2.5.- Suspensión de Licencias y Acuerdos de Programación (artículos 289 y 290 ROGTUV).....	248
<b>3.- PUBLICIDAD DEL CONCURSO DE PROGRAMACIÓN.....</b>	<b>249</b>
3.1.- Anuncio del Concurso de Programación (artículo 132 LUV y artículo 291 ROGTUV).....	249
3.2.- Aviso a Titulares Catastrales (artículo 292 ROGTUV).....	251
<b>4.- PROPOSICIONES DE LOS INTERESADOS (artículo 133 LUV y artículos 300 y 309 ROGTUV).....</b>	<b>252</b>
4.1.- Documentación (artículo 133.1 y 4 LUV y artículo 300 ROGTUV).....	252
4.2.- Variantes en las proposiciones de los interesados (artículo 133.2 LUV y artículo 309 ROGTUV).....	253
4.3.- Plazo para su presentación (artículo 133.3 LUV).....	254
<b>5.- INFORMACIÓN PÚBLICA DE LOS DOCUMENTOS DE ORDENACIÓN (artículo 134 LUV y artículos 293 a 297 ROGTUV).....</b>	<b>254</b>
<b>6.- CRITERIOS PARA LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 135 LUV y artículos 312 y 313 ROGTUV).....</b>	<b>255</b>
<b>7.- ACTUACIONES PREVIAS A LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 136 LUV y artículos 298 y 314 a 318 ROGTUV).....</b>	<b>260</b>
7.1.- Reglas generales.....	260
7.2.- Plazo de información pública de la Alternativa Técnica.....	261
7.3.- Finalización del plazo de información al público y la presentación del acta de protocolización (artículo 298 ROGTUV).....	261
7.4.- Valoraciones de las Alternativas Técnicas de los Aspirantes.....	262
7.5.- Valoraciones de las Proposiciones Jurídico-Económicas de los Aspirantes.....	263
<b>8.- ADJUDICACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 137 LUV y artículos 319 a 321, 325 y 326 a 330 ROGTUV).....</b>	<b>264</b>
8.1.- Reglas generales.....	264
8.2.- Efectos de la aprobación de los Programas.....	266

9.- FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO PARA EL DESPLIEGUE Y EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 138 LUV y artículos 331 a 332 ROGTUV).....	267
10.- ADJUDICACIÓN CONEXA O CONDICIONADA (artículo 139 LUV y artículo 322 ROGTUV).....	269
11.- GARANTÍAS (artículo 140 LUV y artículos 323 y 324 ROGTUV).....	270

<b>VII.- LAS REFORMAS POSTERIORES DE LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA Y DEL DECRETO 67/2006, DE 19 DE MAYO, DEL CONSELL, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA.....</b>	<b>271</b>
---	------------

**CAPITULO 2**

**LA RECEPCIÓN DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA**

<b>I.- LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (LOTAU).....</b>	<b>281</b>
1.- AUSENCIA DE LEGISLACIÓN PROPIA Y FORMULACIÓN DE POLÍTICA AUTONÓMICA SOBRE LA BASE DE LA LEGISLACIÓN GENERAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.....	281
2.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO Y LA LEY DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA 5/1997, DE 10 DE JULIO.....	281
3.- LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA COMO CULMINACIÓN DEL PLENO EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE URBANISMO.....	282
4.- CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA URBANÍSTICO CASTELLANO-MANCHEGO. ANÁLISIS CRÍTICO.....	284
5.- ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA.....	290
6.- COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS.....	291
7.- UN NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN URBANÍSTICA.....	294
8.- RÉGIMEN DE GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.....	296

<b>II.- LA LEY 1/2003, DE 17 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.....</b>	<b>297</b>
1.- LAS RAZONES DE LA REFORMA.....	297
2.- CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN DEL SUELO.....	299
3.- PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.....	302
4.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.....	305
5.- DISCIPLINA URBANÍSTICA.....	306
<b>III.- DESARROLLO REGLAMENTARIO.....</b>	<b>306</b>
1.- EL REGLAMENTO DE SUELO RÚSTICO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 242/2004, DE 27 DE JULIO.....	306
2.- EL REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 248/2004, DE 14 DE SEPTIEMBRE.....	309
3.- EL REGLAMENTO DE LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 29/2011, DE 19 DE ABRIL (RAELOTAU).....	310
4.- EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 34/2011, DE 26 DE ABRIL (RDULOTAU).....	312
<b>IV.- EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE DE 2004, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (TRLOTAU).....</b>	<b>313</b>
<b>V.- LA LEY 7/2005, DE 7 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA.....</b>	<b>314</b>
<b>VI.- LA LEY 12/2005, DE 27 DE DICIEMBRE DE, DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE</b>	

**APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA.....315**

**VII.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 365/2006, DE 21 DE DICIEMBRE.....317**

1.- LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU ESTIMACIÓN PARCIAL ..... 317

2.- EL AUTO DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚM. 2 DE ALBACETE DE 11 DE NOVIEMBRE DE 2005.....318

3.- ESCRITO DE ALEGACIONES DEL ABOGADO DEL ESTADO.....319

4.- ESCRITO DE ALEGACIONES DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA 320

5.- ESCRITO DE ALEGACIONES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA..... 323

6.- ESCRITO DE ALEGACIONES DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO.....326

7.- LA FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA..... 326

**VIII.- LA LEY 2 /2009, DE 14 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y SUELO, POR LA QUE SE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.....330**

1.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE TRAMITACIÓN..... 330

2.- LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA..... 342

3.- LAS RAZONES DE LA REFORMA..... 343

4.- EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LA REFORMA..... 344

5.- MODIFICACIONES PARA DINAMIZAR LA PRODUCCIÓN DE SUELO PARA VIVIENDAS SUJETAS A ALGÚN TIPO DE PROTECCIÓN PÚBLICA.....346

6.- MEDIDAS PARA LA AGILIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS Y EL INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA..... 348

7.- PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA Y LEGISLACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS: UN PROBLEMA DE SEGURIDAD JURÍDICA NO CONTEMPLADO POR LA REFORMA PERO RESUELTO POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.....350

**IX.- EL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO DE CASTILLA-LA MANCHA.....352**

1.- BASES Y CRITERIOS DEL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO DE CASTILLA-LA MANCHA. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO TITULO DE LEGITIMACIÓN DE LA INTERVENCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA, URBANISMO Y SUELO.....	352
2.- LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.	353
3.- PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA. LA POTESTAD CLASIFICATORIA DE LOS PLANES Y PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS.....	355
4.- RENOVACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DEL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO: ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y ORDENACIÓN DETALLADA.....	358
5.- LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL / SUPRAMUNICIPALES.....	360
6.- LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA COMO FUNCIÓN PÚBLICA: POTESTADES, FINES Y OBJETO.....	361
7.- LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA/MUNICIPALES..	364
8.- LA CENTRALIDAD Y SIGNIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN MUNICIPAL.....	367
9.- LA DOCUMENTACIÓN DE LOS PLANES.....	372
<b>X.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO.....</b>	<b>383</b>
1.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO.....	383
2.- LOS PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN.....	385
3.- GESTIÓN DIRECTA / GESTIÓN INDIRECTA.....	386
4.- EL AGENTE URBANIZADOR EN CASTILLA-LA MANCHA.....	388

<b>XI.-LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA.....</b>	<b>390</b>
<b>1.- CONCEPTO (artículos 110.1 TRLOTAU y 74.1 RAELOTAU).....</b>	<b>390</b>
<b>2.- OBJETIVOS FUNCIONALES BÁSICOS (artículos 110.2 TRLOTAU y 74.2 RAELOTAU).....</b>	<b>390</b>
<b>3.- OBJETO (artículos 110.3 TRLOTAU y 75 RAELOTAU).....</b>	<b>392</b>
<b>4.- DOCUMENTACIÓN (artículos 110.4 y 120.3 TRLOTAU y 76 RAELOTAU).....</b>	<b>393</b>
<b>5.- ALTERNATIVA TÉCNICA (artículos 110.4.1 TRLOTAU y 76.1 RAELOTAU)...</b>	<b>393</b>
<b>6.- PROPOSICIÓN JURÍDICO-ECONÓMICA (artículos 110.4.3 TRLOTAU y 76.4 RAELOTAU).....</b>	<b>396</b>
<b>7.- CONVENIO URBANÍSTICO (artículos 110.4.2 TRLOTAU y 76.2 y 3 RAELOTAU).....</b>	<b>399</b>
<b>XII.- LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS: SU REGULACIÓN EN EL TRLOTAU</b>	<b>400</b>
<b>1.- PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE TRAMITACIÓN (ARTICULO 120 TRLOTAU).....</b>	<b>400</b>
1.1.- SOLICITUD DE SOMETIMIENTO A INFORMACIÓN PÚBLICA (artículo 120.1 TRLOTAU)...	400
1.2.- INFORMES MUNICIPALES: DILIGENCIA DE ORDENACIÓN Y EMISIÓN.....	402
1.3.- ACUERDO MUNICIPAL DESESTIMATORIO DE LA SOLICITUD DE TRAMITACIÓN DEL PROGRAMA: OPCIONES DEL PLENO (artículo 120.2 a) TRLOTAU).....	402
1.4.- ACUERDO DE SOMETIMIENTO A INFORMACIÓN PÚBLICA Y AVISO A LOS TITULARES CATASTRALES: PRESENTACIÓN DE ALEGACIONES Y ALTERNATIVAS TÉCNICAS (artículo 120.2 b), 4 y 5 TRLOTAU).....	403
1.4.1.- Información Pública.....	403
1.4.2.- Edicto (artículo 120.4 ab initio TRLOTAU).....	404
1.4.3.- Aviso a los titulares catastrales (artículo 120.4 in fine TRLOTAU).....	404
1.5.- CONSULTA PÚBLICA (artículo 120.5 ab initio TRLOTAU).....	405
1.6.- PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS, PROPOSICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS Y PROPUESTAS DE CONVENIO URBANÍSTICO (artículo 120.2 in fine y 5 TRLOTAU).....	405
1.6.1.- Presentación de Alternativas Técnicas en competencia (artículo 120.2 in fine TRLOTAU)	405
1.6.2.- Puesta en conocimiento (artículo 120.5 TRLOTAU).....	406
1.6.3.- Plazos de presentación (artículo 120.5 TRLOTAU).....	406
1.6.4.- Prórrogas de los plazos de presentación (artículo 120.5 TRLOTAU).....	406
1.6.5.- Prórrogas de los plazos de información pública (artículo 120.5 TRLOTAU).....	407
1.7.- APERTURA DE PLICAS (artículo 120.6 ab initio TRLOTAU).....	407
1.8.- CONSULTA, ALEGACIONES Y ASOCIACIÓN DE PROPOSICIONES (artículo 120.6 in fine TRLOTAU).....	408

<b>2.- PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE TRAMITACIÓN (ARTICULO 121 TRLOTAU).....</b>	<b>409</b>
2.1.- ESCRITO DE COMUNICACIÓN AL MUNICIPIO (artículo 121.1 a) TRLOTAU).....	409
2.2.- ACTIVIDAD NOTARIAL DE TRAMITACIÓN: ACTA DE PROTOCOLIZACIÓN Y EXPOSICIÓN PÚBLICA. (artículo 121.1 b) y c) TRLOTAU).....	409
2.3.- EXPOSICIÓN PÚBLICA, AVISO A LOS TITULARES CATASTRALES (artículo 121.2 y 3 TRLOTAU).....	411
2.4.- PROPOSICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS Y PROPUESTA DE CONVENIO: PRESENTACIÓN EN COMPETENCIA.....	412
2.5.- ACREDITACIÓN DE LA PROTOCOLIZACIÓN Y DE LA EXPOSICIÓN PÚBLICA. APERTURA DE PLICAS. (artículo 121.2 in fine TRLOTAU).....	412
2.6.- CONSULTA, ALEGACIONES Y ASOCIACIONES DE COMPETIDORES.....	412
<b>3.- INFORMES MUNICIPALES Y AUTONÓMICOS.....</b>	<b>412</b>
3.1.- EMISIÓN DE INFORMES MUNICIPALES.....	412
3.2.- SOLICITUD DE INFORME AUTONÓMICO (artículo 122.1 TRLOTAU).....	413
<b>4.- APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN.....</b>	<b>415</b>
4.1.- ACUERDO DE APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN (artículo 122. 1 y 2 TRLOTAU).....	415
4.2.- ACUERDO DENEGATORIO (artículo 122. 4 TRLOTAU).....	416
4.3.- REQUISITOS DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES.....	416
4.3.1.-Criterios generales de elección de Alternativa Técnica y Urbanizador (artículo 122.3 TRLOTAU).....	416
4.3.2.-Criterios para la elección de la alternativa técnica (artículo 122.2 TRLOTAU).....	417
4.3.3.- Criterios para la elección de la proposición jurídico-económica (artículo 122.2 TRLOTAU).....	418
4.3.4.- Acuerdos motivados (artículo 122.4 in fine TRLOTAU).....	419
4.3.5.-Plazo para la aprobación municipal (artículo 122.7 ab initio TRLOTAU).....	420
4.3.6.- Traslado a la Administración Autonómica (artículo 122.7 in fine TRLOTAU).....	420
4.3.7.- Presentación en el Registro de Programas de Actuaciones Urbanizadoras y Agrupaciones de Interés Urbanístico (artículo 124.2 TRLOTAU).....	420
4.3.8.- Publicación del acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa (artículos 122.7 y 124.2 TRLOTAU).....	421
4.3.9.-Acto expreso (artículo 122.7 in fine TRLOTAU).....	421
4.4.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADJUDICACIÓN.....	422
4.4.1.- Compromisos, obligaciones y garantías del adjudicatario (artículo 122.6 TRLOTAU.....	422
4.4.2.- Formalización de la adjudicación (artículo 122.9 TRLOTAU).....	423
4.4.3.- Derecho de Reintegro y de Subrogación (artículo 122.5 TRLOTAU).....	423
4.5.- RÉGIMEN ESPECIAL DE LA ADJUDICACIÓN PREFERENTE (artículo 123 TRLOTAU).....	424
4.5.1.- Finalidad (artículo 123.1 TRLOTAU).....	424

4.5.2.-Requisitos (artículo 123.1 in fine y 2 TRLOTAU).....	424
4.5.3.-Régimen legal (artículo 123.3 y 4 TRLOTAU).....	425

**XIII.- LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS: SU REGULACIÓN REGLAMENTARIA (RAELOTAU) 426**

1.- EL REGLAMENTO DE LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 29/2011, DE 19 DE ABRIL (RAELOTAU).....	426
2.- INICIACIÓN (artículo 85 RAELOTAU).....	428
3.- BASES PARA LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA Y SELECCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR (artículo 86 RAELOTAU).....	430
4.- INFORMACIÓN PÚBLICA, AUDIENCIA Y PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS TÉCNICAS (artículo 87 RAELOTAU).....	432
5.- PRORROGAS DEL PERIODO DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS TÉCNICAS (artículo 88 RAELOTAU).....	433
6.- PRORROGAS DE PROPOSICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS (artículo 89 RAELOTAU).....	434
7.- APERTURA DE PLICAS (artículo 90 RAELOTAU).....	434
8.- PRESELECCIÓN DEL URBANIZADOR Y ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA .....	434
9.- LA FORMALIZACIÓN DE LA ADJUDICACIÓN Y SU PUBLICIDAD.....	437
10.- CESIÓN Y RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN.....	439
11.- LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA.....	440
12.- EL CONTRATISTA.....	440
13.- RELACIÓN ENTRE EL AGENTE URBANIZADOR Y LOS PROPIETARIOS...	444

**XIV.- EL PROYECTO DE URBANIZACIÓN.....447**

1.- PRESENTACIÓN.....	447
2.- CONCEPTO (artículo 111.1 ab initio TRLOTAU y 98 RPLOTAU).....	447
3.-TRAMITACIÓN (artículos 111.3 TRLOTAU y 147.1 RPLOTAU).....	448
4.- DETERMINACIONES (artículo 100 RPLOTAU).....	448
5.- DOCUMENTACIÓN (artículos 111.2 TRLOTAU y 101 RPLOTAU).....	450

<b>XV.- EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN.....</b>	<b>452</b>
1.- CONCEPTO (artículos 92. 1 TRLOTAU y 32.1 REALOTAU).....	452
2.- OBJETO (artículos 92.2 TRLOTAU y 32.2 REALOTAU).....	452
3.- ÁREA REPARCELABLE (artículos 92.4 TRLOTAU y 37.2 REALOTAU).....	454
4.- PROHIBICIÓN DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE PARCELACIÓN Y EDIFICACIÓN (artículo 92.4 ab initio TRLOTAU).....	455
5.- CLASES (artículos 92.4 y 95 TRLOTAU y 33 REALOTAU).....	455
6.- EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN (artículos 40 a 47 REALOTAU).....	456
7.- CRITERIOS PARA LA REPARCELACIÓN (artículo 93 TRLOTAU).....	458
8.- PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE REPARCELACIÓN (artículo 93 TRLOTAU).....	462
9.- EFECTOS DE LA REPARCELACIÓN.....	463
<b>XVI.- LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS.....</b>	<b>466</b>
1.-TRAMITACIÓN.....	466
1.1.- DOCUMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS.....	466
1.2.- ACUERDO MUNICIPAL DE INICIO.....	467
1.3.- INFORMACIÓN PÚBLICA: PRESENTACIÓN DE ALEGACIONES.....	467
1.4.- CONSULTA PÚBLICA.....	468
1.5.- INFORMES MUNICIPALES Y AUTONÓMICOS.....	468
2.- APROBACIÓN Y EJECUCIÓN.....	468
2.1.- ACUERDO DE APROBACIÓN.....	468
2.2.- INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA.....	469
2.2.1.-Reparcelación.....	469
2.2.2.- Expropiación forzosa.....	469

**CAPÍTULO 3**

**LA RECEPCIÓN “MODALIZADA” DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

**I.- AUSENCIA DE LEGISLACIÓN PROPIA Y FORMULACIÓN DE POLÍTICA AUTONÓMICA SOBRE LA BASE DE LA LEGISLACIÓN GENERAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.....477**

**II.- LA LEY 4/1990, DE 25 DE OCTUBRE, DE OFERTA TURÍSTICA COMPLEMENTARIA.....477**

**III.- LA LEY 3/1995, DE 6 DE ABRIL, DE FOMENTO DE LA VIVIENDA EN EXTREMADURA.....481**

**IV.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO Y LA LEY 13/1997, DE 23 DE DICIEMBRE, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.....484**

**V. - LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA (LSOTEX).....487**

**1.- LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA COMO CULMINACIÓN DEL PLENO EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE URBANISMO..... 487**

**2.- CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA TERRITORIAL Y URBANÍSTICO EXTREMEÑO.....482**

**3.- ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA.....489**

**4.- UN NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN URBANÍSTICA.....489**

**5. RÉGIMEN DE GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA..... 490**

**VI.- LAS PRIMERAS MODIFICACIONES DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA.....491**

1.- LA LEY 6/2002, DE 27 DE JUNIO, DE MEDIDAS DE APOYO EN MATERIA DE AUTOPROMOCIÓN DE VIVIENDAS, ACCESIBILIDAD Y SUELO.....	491
2. LA LEY 12/2002, DE 19 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA PARA 2003.....	491

**VII.- EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA.....**

1.- EL DECRETO 7/2007, DE 23 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE EXTREMADURA (RPLANEX).....	492
2.- EL DECRETO 44/2007, DE 20 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DEL USO EXTENSIVO DE SUELOS NO URBANIZABLES PARA ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y FOMENTO DE ACTUACIONES PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES EN CIUDADES MIXTAS.....	492
3.- EL DECRETO 178/2010, DE 13 DE AGOSTO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA AGILIZAR LOS PROCEDIMIENTOS DE CALIFICACIÓN URBANÍSTICA SOBRE SUELO NO URBANIZABLE.....	495

**VIII.- LA LEY 9/2010, DE 18 DE OCTUBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA (LSOTEX).....**

1.- LAS RAZONES DE LA REFORMA.....	496
2.- LA ADECUACIÓN A LA NUEVA LEY DE SUELO ESTATAL.....	497
3.- LA ACTUALIZACIÓN A LA REALIDAD ACTUAL DEL SECTOR INMOBILIARIO.....	498
4.- DISPOSICIÓN PRELIMINAR Y DISPOSICIONES GENERALES.....	498
5.- RÉGIMEN DEL SUELO URBANO (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 9.2 Y DEL ARTÍCULO 14).....	499
6.- RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 18 Y 19 Y DEL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 23 Y DEL ARTÍCULO 26 Y 27).....	500
7.- RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE (MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 31, 32, 33 Y 34).....	500
8.- PLANES TERRITORIALES (MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 56, 57 Y 58).....	501
9.- PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL (MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 60, 61, 62 Y 67).....	501
10.- PLANES GENERALES MUNICIPALES (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 70.2).....	502

11.- PLANES ESPECIALES DE ORDENACIÓN (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 72 Y NUEVA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA).....	503
12.- ESTÁNDARES URBANÍSTICOS (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 74).....	504
13.- OBLIGATORIEDAD DEL ESTUDIO DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y ECONÓMICA (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 75).....	505
14.- EJECUCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.....	505
15.- RÉGIMENES ESPECIALES.....	506
<b>IX.- LA LEY 12/2010, DE 16 DE NOVIEMBRE, DE IMPULSO AL NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (LINCE).....</b>	<b>507</b>
1.- LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS.....	507
2.- NOVEDADES DE LA LEY LINCE EN MATERIA DE LICENCIAS URBANÍSTICAS.....	508
3.- AMPLIACIÓN DEL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN PREVIA. ENUMERACIÓN DE LOS ACTOS SUJETOS (ARTÍCULO 172 LSOTEX).....	508
4.- NUEVA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO GENERAL DE OTORGAMIENTO DE LICENCIA URBANÍSTICA (ARTÍCULO 176 LSOTEX).....	509
5.- RÉGIMEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO (ARTÍCULO 177.3 Y 4 LSOTEX).....	510
6.- ACTOS SUJETOS A LICENCIA DE OBRAS, EDIFICACIÓN E INSTALACIÓN (ARTÍCULO 180 LSOTEX).....	511
7.- LICENCIA DE USOS Y ACTIVIDADES (ARTÍCULO 184 LSOTEX).....	512
<b>X.- LA LEY 9/2011, DE 29 DE MARZO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA.....</b>	<b>512</b>
1.- LAS RAZONES DE LA REFORMA.....	512
2.- LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA.....	513
3.- LA DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA.....	514
<b>XI.- EL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA.....</b>	<b>515</b>
1.- LA FUNCIÓN VERTEBRADORA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.....	515
2.- BASES Y CRITERIOS DEL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE EXTREMADURA. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA	

VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO TITULO DE LEGITIMACIÓN DE LA INTERVENCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA, URBANISMO Y SUELO.....	522
<b>3.- PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA. LA POTESTAD CLASIFICATORIA DE LOS PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL.</b> .....	<b>526</b>
<b>4.- RENOVACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DEL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO: ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y ORDENACIÓN DETALLADA.....</b>	<b>533</b>
<b>5.- LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA COMO FUNCIÓN PÚBLICA: POTESTADES, FINES Y OBJETO.....</b>	<b>535</b>
<b>6.- LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA.....</b>	<b>540</b>
<b>XII.- ACTUACIONES URBANIZADORAS Y ACTUACIONES EDIFICATORIAS. LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS.....</b>	<b>549</b>
<b>1.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO.....</b>	<b>549</b>
<b>2.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO MEDIANTE ACTUACIONES SISTEMÁTICAS Y ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS.....</b>	<b>550</b>
<b>3.- GESTIÓN URBANÍSTICA DE ACTUACIONES AISLADAS Y DE ACTUACIONES INTEGRADAS.....</b>	<b>552</b>
<b>4.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO MEDIANTE ACTUACIONES URBANIZADORAS Y ACTUACIONES EDIFICATORIAS.....</b>	<b>553</b>
<b>5.- SISTEMAS DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>558</b>
<b>6.- LA TÉCNICA DEL AGENTE URBANIZADOR.....</b>	<b>559</b>
<b>7.- SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS.....</b>	<b>560</b>
7.1.- Sistemas de ejecución de actuaciones (artículo 125.2 LSOTEX).....	560
7.2.- Competencia municipal (artículo 125.1 LSOTEX).....	561
7.3.- Sistemas Públicos/Gestión Directa (artículo 126.1 LSOTEX).....	561
7.4.- Sistemas Privados/Gestión Indirecta (artículo 126.1 LSOTEX).....	561
7.4.1.- Sistema de compensación.....	561
7.4.2.- Sistema de concertación (artículos 126.2.b y 129 LSOTEX).....	563
7.5.- Otras formas de ejecución.....	565
7.5.1.- La ejecución de los sistemas generales (artículo 141 LSOTEX).....	565
7.5.2.- La ejecución mediante obras públicas ordinarias (artículo 155 LSOTEX).....	565
<b>XIII.- LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS.....</b>	<b>566</b>
<b>1.- CONCEPTO, FUNCIÓN Y OBJETO.....</b>	<b>566</b>

<b>2.- ÁMBITO ESPACIAL CONCRETO.....</b>	<b>568</b>
2.1.- Ámbito funcional.....	568
2.2.- Concepto de unidad de actuación en la legislación estatal.....	568
2.3.- Concepto de unidad de actuación en la LSOTEX.....	570
2.4.- Requisitos legales para la delimitación de unidades de actuación.....	571
2.5.- Procedimiento para la delimitación de unidades de actuación: la posibilidad legal de utilizar un Plan Parcial integrante del Programa de Ejecución.....	573
<b>3.- CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN.....</b>	<b>576</b>
3.1.- Contenido (artículos 119 y 134.A 2 LSOTEX).....	576
3.2.- Alternativa Técnica (artículo 119.1 LSOTEX).....	576
3.3.- Convenio Urbanístico (artículo 119.2 LSOTEX).....	577
3.4.- Proposición Jurídico-Económica (artículo 119.3 LSOTEX).....	578
3.5. Proyecto de urbanización.....	581
3.5.1.- Concepto (artículo 121.1 ab initio LSOTEX).....	581
3.5.2.- Tramitación (artículo 121.3 LSOTEX).....	582
3.5.3.- Determinaciones de los Proyectos de Urbanización.....	582
3.5.4.- Documentación de los Proyectos de Urbanización (artículo 121.2 LSOTEX).....	584

#### ***XIV.- LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN: TRAMITACIÓN, APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN (SISTEMAS DE COMPENSACIÓN Y DE CONCERTACIÓN).....586***

<b>1.- PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE TRAMITACIÓN.....</b>	<b>586</b>
1.1.- Régimen de la consulta previa (consulta sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora: artículo 10.3 y 4 LSOTEX).....	586
1.1.1.- Presentación de la Consulta Previa: legitimación y fundamento.....	586
1.1.2.- Contenido de la Consulta Previa.....	588
1.2.- Régimen del acuerdo municipal.....	591
1.2.1.- Acuerdo municipal: declaración de viabilidad o inviabilidad.....	591
1.2.2.- Acuerdo municipal: Motivación y Criterios de resolución.....	592
1.2.3.- Acuerdo municipal: Plazo de Declaración.....	593
1.2.4.- Acuerdo municipal: Publicación.....	593
1.3.- Inexistencia de resolución municipal: reiteración ante la administración autonómica.....	594
1.4.- Innecesariedad de la consulta previa: existencia de bases orientativas.....	595
1.5.- Presentación del programa de ejecución. Legitimación y plazo.....	596
1.5.1.- Sistema de Compensación.....	596
1.5.2.- Sistema de Concertación.....	597
1.6.- Actividad administrativa de tramitación.....	597
1.6.1.- Apertura de período de Información pública (artículo 134.A 3 ab initio LSOTEX).....	597

1.6.2.- Aviso a los titulares catastrales (artículo 134.A 3 in fine LSOTEX).....	598
1.6.3.- Apertura de Plicas (artículo 136.A.6 ab initio LSOTEX).....	599
1.6.4.- Emisión de Informes Municipales.....	600
1.6.5.- Acreditación de la constitución de la garantía provisional del 3% del coste previsto de las obras de urbanización (artículo 134.A 4 LSOTEX).....	600
1.6.6.- Solicitud de Informe Autonómico (artículo 135.1 in fine LSOTEX).....	601
1.7.- Consulta pública (artículo 134.A 5 LSOTEX).....	603
1.8.- Consulta, alegaciones y asociación de proposiciones (artículo 136.A.6 in fine LSOTEX).....	603
<b>2.- PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE TRAMITACIÓN (ARTICULO 134.B LSOTEX).....</b>	<b>604</b>
2.1.- Necesidad de existencia de bases orientativas (artículo 10.4 LSOTEX).....	604
2.2.- Escrito de comunicación al municipio (artículo 134.B a y b LSOTEX).....	604
2.3.- Actividad notarial de tramitación: acta de protocolización y exposición pública. Anuncio y aviso a titulares catastrales (artículo 134.B c) y d) LSOTEX).....	606
2.4.- Actividad administrativa municipal de tramitación: acreditación de la protocolización y exposición pública.....	608
2.4.1.- Acreditación de la protocolización y exposición pública (artículo 134.B f) LSOTEX).....	608
2.4.2.- Apertura de Información Pública: Propuestas de Convenio y Proposiciones Jurídico-Económicas (artículo 134.B. e) LSOTEX).....	609
2.4.3.- Apertura de Plicas (artículo 136.A.6 ab initio LSOTEX).....	609
2.4.4.- Emisión de Informes Municipales.....	609
2.4.5.- Acreditación de la constitución de la garantía provisional del 3% del coste previsto de las obras de urbanización (artículo 134.A.4 LSOTEX).....	610
2.4.6.- Solicitud de Informe Autonómico (artículo 135.1 in fine LSOTEX).....	610
2.4.7.- Consulta Pública (artículo 134.A.5 LSOTEX).....	610
2.4.8.- Consulta, Alegaciones y Asociación de Proposiciones (artículo 136.A.6 in fine LSOTEX) ..	610
<b>3.- APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN.....</b>	<b>610</b>
3.1.- Acuerdo de aprobación y adjudicación (artículo 135.1 a) LSOTEX).....	610
3.1.1.- Sistema de Compensación.....	610
3.1.2.- Sistema de concertación.....	611
3.2.- Acuerdo denegatorio (artículo 135.4 ab initio LSOTEX).....	611
3.3.- Requisitos de los acuerdos municipales.....	612
3.3.1.- Criterios de fundamentación de las decisiones públicas sobre programación (artículo 135.3 LSOTEX).....	612
3.3.2.- Criterios de adjudicación para la elección de la alternativa técnica (artículo 135.2 LSOTEX) .....	612
3.3.3.- Criterios de adjudicación para la elección de la proposición jurídico-económica (artículo 135.2 LSOTEX).....	614

3.3.4.- Acuerdos motivados (artículo 135.4 in fine LSOTEX).....	616
3.3.5.- Plazo para la aprobación municipal (artículo 135.7 ab initio LSOTEX).....	617
3.3.6.- Traslado a la Administración Autónoma (artículo 135.7 in fine LSOTEX).....	617
3.3.7.- Presentación en el Registro de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico (artículo 137.2 LSOTEX).....	617
3.3.8.- Publicación del acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Ejecución.....	618
3.4.- Régimen jurídico de la adjudicación.....	618
3.4.1.- Compromisos, obligaciones y garantías del adjudicatario (artículo 135.6 LSOTEX).....	618
3.4.2.- Acto expreso (artículo 135.8 LSOTEX).....	619
3.4.3.- Formalización de la adjudicación (artículo 135.10 LSOTEX).....	619
3.4.4.- Derecho de Reintegro y de Subrogación (artículo 135.5 LSOTEX).....	620
3.5.- Régimen especial de la adjudicación preferente (artículo 136 LSOTEX).....	620
3.5.1.- Finalidad (artículo 136.1 ab initio LSOTEX).....	620
3.5.2.- Requisitos (artículo 136.1 in fine y 136.2 LSOTEX).....	620
3.5.3.- Régimen legal (artículo 136.3 y 4 LSOTEX).....	621

**XV.- LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN: ESPECIALIDADES (SISTEMAS DE COOPERACIÓN Y DE EXPROPIACIÓN)**

.....**622**

**1.- LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN.....622**

1.1.- La actividad administrativa de ejecución.....	622
1.1.1.- Ámbito (artículo 104. 1 LSOTEX).....	622
1.1.2.- Contenido (artículo 105. 1 LSOTEX).....	626
1.2.- Sistema de ejecución de actuaciones: gestión directa e indirecta.....	627
1.2.1.- Formas de gestión (artículo 104. 2 LSOTEX).....	627
1.2.2.- Desarrollo de actuaciones urbanizadoras por sistemas de ejecución (artículo 125.1 LSOTEX).....	627
1.2.3.- Sistemas de ejecución (artículo 125.2 LSOTEX).....	627
1.2.4.- Elección del sistema de ejecución (artículo 126.1 LSOTEX).....	628

**2.- EL SISTEMA DE COOPERACIÓN..... 629**

2.1.- Concepto.....	629
2.2.- Especialidades en el sistema de cooperación.....	630
2.2.1.- Iniciativa pública municipal y autonómica (artículos 120 y 139.1 LSOTEX).....	630
2.2.2.- Contenido de los Programas de Ejecución.....	631
2.2.3.- Tramitación, aprobación y adjudicación de los Programas de Ejecución: competencia municipal y autonómica (artículo 139.3 y 4 LSOTEX).....	631

**3.- EL SISTEMA DE EXPROPIACIÓN..... 633**

3.1.- Operatividad de la expropiación urbanística.....	633
--	-----

3.2.- Concepto.....	634
3.3.- Especialidades en el sistema de expropiación.....	634
<b>4.- SUJETOS DE LA EJECUCIÓN PÚBLICA Y FORMAS DE GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE EJECUCIÓN.....</b>	<b>635</b>
4.1.- Gestión propia y cooperativa (artículos 113 y 114 LSOTEX).....	635
4.2.- Gerencias de Urbanismo.....	636
4.3.- Sociedades urbanísticas.....	638
4.4.- Consideraciones finales.....	639
<b>XVI.- LA EJECUCIÓN MEDIANTE OBRAS PÚBLICAS ORDINARIAS.....</b>	<b>640</b>
1.- PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN.....	640
2.- FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES.....	643
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>PERSPECTIVAS ESTATAL Y EUROPEA</b>	
<b>I.- LA ASUNCIÓN “IMPLÍCITA” DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL: LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO (LS 07) Y REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO (TRLS 08).....</b>	<b>652</b>
1.- LÍNEAS BÁSICAS DE LA LS 07/TRLS 08.....	652
1.1.- Asunción plena de los valores y principios constitucionales: la centralidad del principio de desarrollo sostenible y del derecho a una vivienda digna y adecuada.....	652
1.2.- Renovación profunda.....	653
1.3.- Abandono de la técnica urbanística de la clasificación y categorización del suelo: la disociación entre clasificación y valoración.....	654
1.4.- Abandono del “sobredimensionamiento” del contenido urbanístico del derecho de propiedad. La inclusión de nuevos derechos: la libre empresa, el medio ambiente y una vivienda digna.....	654
1.5.- El fomento de un modelo de ciudad compacta.-.....	655
1.6.- Nuevo régimen de valoraciones del suelo.....	655
2.- ESTATUTO JURÍDICO DE LOS SUJETOS AFECTADOS POR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN EL PROCESO URBANÍSTICO.....	657
2.1.- El establecimiento de tres estatutos subjetivos básicos.....	657
2.2.- Primer ámbito normativo: los derechos y deberes de los ciudadanos (artículos 4 y 5 LS 07/ TRLS 08).....	658
2.3.- Segundo ámbito normativo: la iniciativa privada en la urbanización. El artículo 6 LS 07/TRLS 08: facultad de urbanizar y de consulta.....	659
2.4.- Tercer ámbito normativo: el derecho de propiedad del suelo.....	662

2.4.1.- Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo: su carácter estatutario (artículos 7 y 16 LS 07/ TRLS 08).....	662
2.4.2.- Facultades (artículo 8 LS 07/ TRLS 08).....	665
2.4.3.- Deberes y cargas (artículo 9 LS 07/ TRLS 08).....	667
<b>3.- REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.....</b>	<b>667</b>

**II.- EL REFRENDO EUROPEO DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO.....669**

**1.- CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NILO JÄÄSKINEN DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2010 (Asunto C 306/08)..... 669**

1.1.- Objeto.....	669
1.2.- Alcance del asunto.....	670
1.3.- Admisibilidad.....	671
1.4.- ¿Se aplican las Directivas pertinentes en materia de contratos públicos a los PAI?.....	673
1.4.1.- Acuerdos sobre uso del suelo y contratación pública.....	673
1.4.2.- Requisitos para la aplicación de las Directivas.....	676
1.5.- Conclusión.....	679

**2.- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA TERCERA) DE 26 DE MAYO DE 2011 (ASUNTO C 306/08)..... 680**

2.1.- Normativa de la Unión Europea.....	680
2.1.1.- Directiva 92/50/CEE.....	680
2.1.2.- Directiva 93/37.....	680
2.1.3.- Directiva 2004/18.....	681
2.2.- Alegaciones de las partes.....	683
2.3.- Apreciación del Tribunal de Justicia.....	686

<b>III.- BREVE REFERENCIA A LA LEY, 5/2014, DE 25 DE JULIO, DE LA GENERALITAT, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE, DE LA COMUNITAT VALENCIANA.....</b>	<b>689</b>
<b>1.- LA RENOVACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VALENCIANA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE.....</b>	<b>689</b>
<b>2.- LOS OBJETIVOS DE LA PROYECTADA REFORMA.....</b>	<b>691</b>
2.1.- La simplificación de la normativa.....	691
2.2.- El tratamiento integral del territorio.....	692
2.3.- La mejora de la seguridad jurídica y de la transparencia.....	692
2.4.- La clarificación del marco competencial.....	693
2.5.- La adaptación al contexto económico.....	693
<b>3.- LA DEFINICIÓN DEL ESTATUTO EMPRESARIAL DEL URBANIZADOR Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL PROCESO URBANÍSTICO.....</b>	<b>694</b>
3.1.- Jurisprudencia comunitaria.....	694
3.2.- Principales novedades.....	694
3.3.- Mantenimiento de la figura del empresario constructor.....	696
3.4.- Regulación detallada de la gestión directa.....	696
3.5.- Nuevas garantías para el propietario del terreno.....	696
 <b>CONCLUSIONES.....</b>	 <b>699</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	 <b>725</b>

## **INTRODUCCIÓN**



La idea del agente urbanizador como especie de concesionario espontáneo que actúa tanto sobre el suelo urbano como el urbanizable y que salta al ruedo urbanístico es una idea que, a juicio de cierta doctrina, ya estaba en CERDÁ y en el urbanismo de obra pública de la Ley de 1879. Más cercano en el tiempo, aparece la ejecución de los Programas de Actuación Urbanística que regulaban los artículos 146 y siguientes del TRLS 76 y los artículos 213 y siguientes del RGU (conocido como el nombre de urbanismo concertado). Mediante esta técnica se autorizaba a las Entidades Locales y, en su caso, a las Urbanísticas especiales a la convocatoria de concursos para la formulación y ejecución de Programas de Actuación Urbanística, de conformidad con las determinaciones y los criterios que a este efecto señale el Plan general. No obstante, la adjudicación por concurso a un particular de la ejecución del Programa y la atribución de la condición de agente urbanizador guardan importantes diferencias. Las dos principales residen en que la TRLS 76 no pretendía la ejecución por particulares no propietarios y que se realizaba necesariamente por los sistemas de compensación, cooperación o expropiación.

La figura del agente urbanizador, sin embargo, es aportación de la *Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística*. Debe afirmarse que el Derecho valenciano ha generado un nuevo modelo urbanístico y una nueva forma de crear ciudad. Parte de la distinción entre proceso urbanizador (actuación integrada) y proceso edificatorio (actuación aislada). Considera la actividad urbanizadora como una actividad empresarial. Traslada el centro de gravedad del sistema del derecho de propiedad a la libertad de empresa. La producción de nueva ciudad se encomienda a un agente urbanizador, que puede ser un particular no propietario, seleccionado en régimen de libre competencia. En Castilla-La Mancha ha sido desarrollado este nuevo régimen por *Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística* y en Extremadura por *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial*.

La aparición de la Ley 2/1998, de 4 de junio de Ordenación del Territorio y de la Actividad urbanística de Castilla-La Mancha, puso de manifiesto, ante todo que está consolidada en nuestro Derecho urbanístico una tendencia deliberadamente alternativa, desde la perspectiva de su relación con lo que podríamos denominar modelo tradicional, enraizado en la primera Ley estatal del Suelo (1956) y culminando con la tercera (1992). A partir de ahora, va a ser mucho más apropiado referirse a toda una legislación alternativa, no circunscrita a una sola Comunidad Autónoma, caracterizada sintéticamente por cuestionar, primero, y sustituir, después, las bases dogmático-jurídicas esenciales sobre las que se habría edificado el sistema urbanístico

español, para construir, finalmente, un propio sistema, consecuentemente con esas nuevas bases establecidas.

No obstante, la figura del agente urbanizador obtiene su elaboración más acabada en la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. La atribución de la condición de agente urbanizador se produce por la adjudicación de la ejecución de un Programa de Ejecución. El agente urbanizador (propietario o no del suelo) es el responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración y según el convenio estipulado, seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Ejecución. Es, por tanto, el adjudicatario del programa de Ejecución de la actuación urbanizadora. Se consagra en el Derecho urbanístico extremeño la participación de la empresa privada en la actividad urbanizadora. Son, por tanto, sus notas esenciales: Ejecución de la correspondiente actuación urbanizadora; Ejecución por cuenta de la Administración actuante; Es seleccionado en régimen de pública competencia; Es determinante su capacidad empresarial urbanizadora, no su calidad de propietario de los terrenos afectados e Intervención en la actuación urbanizadora de tres sujetos: administración, propietarios y agente urbanizador.

La LRAU marcó un giro notable en las formas de gestionar el suelo en el urbanismo español, y hay que atribuir, a favor de su aplicación, un fuerte incremento de la cantidad de suelo que se ha puesto en el mercado para la construcción de viviendas y otro tipo de edificaciones. La continuada aplicación de la norma ha puesto de manifiesto, no obstante lo anterior, algunas carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas de la LRAU requieren dotar a la Comunidad Valenciana de un nuevo marco jurídico donde converjan las funciones públicas relacionadas con la utilización del suelo. Como consecuencia de ello, se aprueba la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana. En desarrollo de una política territorial sostenible para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, la nueva Ley Urbanística Valenciana tenía cuatro objetivos principales: reforzar los derechos de los propietarios de suelo, dotar de mayor transparencia y competitividad los procesos de selección del urbanizador y adjudicación de programas para el desarrollo de actuaciones integradas, adecuar la regulación de los programas a la realidad socio-jurídica vigente y fomentar la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección.

Sin embargo, las principales deficiencias de la LRAU las ha puesto de manifiesto el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y el Tribunal Supremo. La cuestión esencial que se plantea es la relativa a que si el procedimiento de adjudicación de una actuación urbanizadora al Agente Urbanizador en la LRAU produce la nulidad de pleno Derecho por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la elección de las empresas urbanizadoras y contratistas de la obra urbanizadora atendiendo a los siguientes argumentos: que en el convenio urbanístico se presenta sin procedimiento de concurrencia pública, objetiva y garantizada y que los procedimientos de ejecución del planeamiento urbanístico y de sus contratos están sujetos a la LCAP. Esto es, que la LRAU infringe la LCAP. Ahora bien, para infringir dichas normas, tienen que ser aplicables a los contratos con motivo de la ejecución del planeamiento urbanístico.

Ahora bien, la aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas al ámbito urbanístico y, en concreto, al agente urbanizador abre numerosos interrogantes. Certeramente, en el año 1995, ya se planteó esta problemática cuando se afirmaba que "una cuestión todavía pendiente de resolver, específica del terreno de la Administración Local, es la posible aplicabilidad de la LCAP a la contratación de las Entidades urbanísticas colaboradoras. Parece razonable propugnar que esta contratación, al menos, debe estar presidida por los principios esenciales de la contratación pública, en torno a la publicidad, transparencia, objetividad de la selección, atención al interés general, etc. , exigibles incluso a las sociedades mercantiles públicas. Es evidente, además, que la aplicación de tales principios a la contratación de las obras de ejecución y conservación de las urbanizaciones de iniciativa particular por las respectivas Entidades colaboradoras va a redundar en beneficio tanto de la Administración Urbanística actuante (normalmente, el Ayuntamiento respectivo) cuanto en el de los propios particulares implicados".

En 2003, el Parlamento Europeo empezó a recibir un número importante de peticiones sobre la situación, al parecer extremadamente crítica, de la aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) en la Comunidad Valenciana. El objeto de las reclamaciones se refiere al menoscabo de sus actuales derechos de propiedad por una aplicación abusiva de proyectos de ordenación o desarrollo urbanístico; las críticas se refieren tanto al fondo –legitimidad jurídica, económica y ambiental de tales proyectos-, como a la forma -información deficiente, falta de transparencia, plazos de impugnación y alegación demasiado cortos, importe de las

indemnizaciones demasiado bajo-. Por otra parte, se han presentado graves acusaciones sobre el respeto de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, el respeto de las normas ambientales y —lo que es peor— sobre casos de corrupción. El Parlamento Europeo aprueba el “*Informe Fourtou*” el 5 de diciembre de 2005 y el 20 de febrero de 2009 el “*Informe Auken*” sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas. La Comisión de Peticiones organizó tres misiones de investigación en España.

El propio Parlamento aprobó dos resoluciones sobre el tema que respaldan los hallazgos de la comisión: la primera en 2005, *Resolución, de 13 de diciembre de 2005, sobre los presuntos abusos de la Ley del Suelo valenciana o Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU ) y sus repercusiones en los ciudadanos europeos* (Peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 111272002, 107/2004 y otras) (DO C 286 E de 23.11.2006, p. 225) y la segunda en junio de 2007, *Resolución del Parlamento, de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las comunidades autónomas de Andalucía, Valencia y Madrid, en nombre de la Comisión de Peticiones* (DO C 146 E de 12.6.2008, p. 340).

Asimismo, el 21 de marzo de 2005 la Comisión remitió a España un escrito de requerimiento por considerar que diversas disposiciones de la LRAU relativas a la adjudicación de los PAI eran contrarias a la Directiva 93/37. Las autoridades españolas respondieron a dicho escrito rebatiendo que los PAI fuesen un contrato público en el sentido de dicha Directiva y aludiendo al proyecto de adopción de una nueva ley, la LUV. El 15 de diciembre de 2005, tras un intercambio de escritos entre la Comisión y las autoridades españolas, la Comisión, no satisfecha con las explicaciones dadas por el Reino de España, emitió un dictamen motivado exigiéndole la adopción en el plazo de tres semanas, es decir, hasta el 6 de enero de 2006, de las medidas necesarias para garantizar que la LRAU cumpliera lo dispuesto en la Directiva 93/37. El 26 de enero de 2006, el Reino de España replicó que la LUV, que debía entrar en vigor el 1 de febrero de 2006, iba a derogar la LRAU.

El 10 de abril de 2006, después de un nuevo intercambio de escritos, la Comisión envió un escrito de requerimiento complementario habida cuenta de que la infracción persistía y de que había expirado el plazo para adaptar el Derecho interno a la Directiva 2004/18. No satisfecha con la respuesta del Reino de España al dictamen motivado complementario, la Comisión decidió interponer el recurso por el que solicita al Tribunal de Justicia que declare que 1) al adjudicar los PAI con arreglo a la LRAU, el Reino de España «ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 93/37 y, particularmente, sus artículos 1, 6, párrafo 6, 11, 12, así como el [Capítulo 2 de su Título IV] (artículos 24 a 29)»; y 2) al adjudicar los PAI con arreglo a la LUV (tal y como ha sido desarrollada mediante el Decreto 67/2006 de la Comunidad Valenciana, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y de Gestión Territorial y Urbanística), el Reino de España «ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, 6, 24, 30, 31, párrafo 4, apartado a), 48, párrafo 2, y 53 de la Directiva 2004/18».

La sentencia del Tribunal de Justicia (sala tercera) de 26 de mayo de 2011 (asunto C-306/08) desestima el referido recurso. A juicio del Tribunal de Justicia la Comisión se limita a alegar que los contratos de urbanización controvertidos deben calificarse de «contratos públicos de obras» debido a que el objeto principal del PAI es, en el sentido de los artículos 1, letra c), de la Directiva 93/37 y 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, una «obra» de urbanización de dos o más parcelas que supone la realización de un acceso rodado por vía pavimentada, el suministro de agua potable y energía eléctrica, la evacuación de aguas residuales, el encintado de aceras y el alumbrado público.

Pues bien, según reiterada jurisprudencia, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226, incumbe a la Comisión probar la existencia de dicho incumplimiento. Debe aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en presunciones (sentencia de 27 de enero de 2011, Comisión/Luxemburgo, C-490/09, aún no publicada en la Recopilación, apartado 49, y jurisprudencia citada). No se ha demostrado en absoluto que las obras de conexión e integración de los terrenos con las redes de infraestructuras, energía, comunicaciones y servicios públicos existentes constituyan el objeto principal del contrato celebrado entre la entidad territorial y el urbanizador en el marco de un PAI en gestión indirecta. De todo ello resulta que la Comisión no ha demostrado que el objeto principal del contrato celebrado entre el ayuntamiento y el urbanizador corresponda a contratos públicos de obras en el sentido

de la Directiva 93/37 o de la Directiva 2004/18, lo que constituye una condición previa para la declaración del incumplimiento alegado.

**CAPÍTULO 1**

**EL NACIMIENTO DE UN MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO:  
EL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO**



## CAPÍTULO 1

### EL NACIMIENTO DE UN MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO: EL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO

#### SUMARIO

##### I.- EL AGOTAMIENTO DEL MODELO URBANÍSTICO TRADICIONAL

- 1.- LA EXCESIVA BUROCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA
- 2.- EL FRACASO DE LA PROGRAMACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA DEL URBANISMO
- 3.- EL DOGMA DE LA URBANIZACIÓN COMO SIMPLE REQUISITO PREVIO DEL DERECHO A EDIFICAR

##### II.- EL NACIMIENTO DE UN MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO: EL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO. LA LEY 6/1994, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE LA GENERALITAT VALENCIANA, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (LRAU)

- 1.- PRINCIPIOS BÁSICOS
  - 1.1.- LA URBANIZACIÓN COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: LA POTESTAD DE URBANIZAR
  - 1.2.- LA URBANIZACIÓN COMO FUNCIÓN PÚBLICA Y COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA EMPRESARIAL
  - 1.3.- LOS SUJETOS DEL PROCESO URBANIZADOR
  - 1.4.- EL COMPROMISO INVERSOR COMO REQUISITO DE LA PROGRAMACIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS
  - 1.5.- LA SELECCIÓN DEL URBANIZADOR MEDIANTE PROCEDIMIENTO CONCURRENCIAL
- 2.- LA TÉCNICA DEL AGENTE URBANIZADOR COMO MODELO ALTERNATIVO DE GESTIÓN URBANÍSTICA
  - 2.1.- LA TERMINOLOGÍA DE ENRIQUE SANCHEZ GOYANES
  - 2.2.- EL SIGNIFICADO DE LA LEY VALENCIANA. LA TESIS DE LUCIANO PAREJO ALFONSO
- 3.- EL AGENTE URBANIZADOR EN LA REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA
  - 3.1.- Concepto del agente urbanizador
  - 3.2.- Actuaciones aisladas y actuaciones integradas
    - 3.2.1.- Actuaciones integradas
    - 3.2.2.- Actuaciones aisladas
    - 3.2.3.- Formas de gestión de las actuaciones
  - 3.3.- Los programas para el desarrollo de actuaciones integradas
    - 3.3.1.- Función
    - 3.3.2.- Objeto
    - 3.3.3.- Ámbito
    - 3.3.4.- Contenido
    - 3.3.5.- Objetivos imprescindibles y complementarios
    - 3.3.6.- Documentación
  - 3.4.- Tramitación de los programas
    - 3.4.1.- Iniciativa
    - 3.4.2.- Solicitud de convocatoria de información pública
    - 3.4.3.- Convocatoria municipal: Ayuntamiento Pleno y Alcaldía
    - 3.4.4.- Información pública: requisitos de publicidad
    - 3.4.5.- Información pública: finalidad y alcance
    - 3.4.6.- Apertura de plicas
  - 3.5.- Aprobación y adjudicación de los programas
    - 3.5.1.- Acuerdo de aprobación y adjudicación
    - 3.5.2.- Criterios legales de adjudicación
    - 3.5.3.- Acuerdo denegatorio
    - 3.5.4.- Acuerdos motivados
    - 3.5.5.- Reembolso y subrogación
    - 3.5.6.- Compromisos, obligaciones y garantías del adjudicatario
    - 3.5.7.- Comunicación a la Administración Autonómica
    - 3.5.8.- Plazo para la resolución. Acto expreso
    - 3.5.9.- Registro de programas y de agrupaciones de interés urbanístico
  - 3.6.- Prerrogativas y facultades del agente urbanizador
  - 3.7.- Retribución del agente urbanizador
    - 3.7.1.- Modalidades
    - 3.7.2.- Retribución en terrenos
    - 3.7.3.- Retribución en metálico
  - 3.8.- Garantías y responsabilidades del agente urbanizador
    - 3.8.1.- Responsabilidad del urbanizador
    - 3.8.2.- Garantía genérica
    - 3.8.3.- Garantía específica
    - 3.8.4.- Daños
  - 3.9.- Derechos de los propietarios
    - 3.9.1.- Propietarios cooperadores. La actividad urbanizadora
    - 3.9.2.- Propietarios no cooperadores. La solicitud de expropiación

**III.- LA APLICACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO: CARENCIAS, DEFICIENCIAS E INTERPRETACIONES NO DESEADAS. REFERENCIA A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y DEL TRIBUNAL SUPREMO. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DE LA COMISIÓN EUROPEA**

- 1.- CONSIDERACIONES GENERALES
- 2.- AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO Y LEGISLACION DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: PRINCIPALES POSICIONES DOCTRINALES
  - 2.1.- Introducción
  - 2.2.- Posiciones doctrinales
    - 2.2.1.- La tesis pionera de Enrique SANCHEZ GOYANES
    - 2.2.2.- La tesis de Tomás Ramón FERNANDEZ
    - 2.2.3.- La tesis de Rafael GOMEZ-FERRER MORANT
    - 2.2.4.- La tesis de Luciano PAREJO ALFONSO
    - 2.2.5.- La tesis de Francisco BLANC CLAVERO
    - 2.2.6.- La tesis de Agustín de ASIS ROIG
  - 2.3.- Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
- 3.- AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO Y LEGISLACION DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: PRINCIPALES POSICIONES DOCTRINALES: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y TRIBUNLA SUPREMO
  - 3.1.- Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del TSJ de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001 y Auto del TC Pleno del 16 de julio de 2002
  - 3.2.- Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de octubre de 2002
  - 3.3.- Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2006
  - 3.4.- Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2006
  - 3.5.- Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2007
- 4.- LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO
- 5.- LA POSICIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA
  - 5.1.- Escrito de requerimiento de 21 de marzo de 2005
  - 5.2.- Escrito de requerimiento complementario de 10 de abril de 2006
  - 5.3.- Recurso interpuesto el 9 de julio de 2008 por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España (Asunto C-306/08)

**IV.- LA RACIONALIZACIÓN DEL MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO: LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA (LUV)**

- 1.- LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE
- 2.- EL REFORZAMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO
- 3.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y COMPETENCIA AUTONÓMICA PARA LA REGULACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS
- 4.- NUEVA REGULACIÓN DEL MODO DE SELECCIONAR AL URBANIZADOR EN EL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS
- 5.- EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA (ROGTUV)

**V.- LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS EN LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA Y EN EL DECRETO 67/2006, DE 19 DE MAYO, DEL CONSELL, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA**

- 1.- LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS
  - 1.1.- Objeto (artículo 117.1 LUV)
  - 1.2.- Ámbito (artículo 117.2 LUV)
  - 1.3.- Oportunidad de la formulación (artículo 117.3 LUV)
  - 1.4.- Gestión Directa e Indirecta (artículo 117.4 LUV)
  - 1.5.- Condición de Urbanizador: Adjudicación del Programa de Actuación Integrada (artículo 117.5 LUV)
  - 1.6.- Objetivos Imprescindibles (artículo 124.1 LUV)
  - 1.7.- Objetivos Complementarios (artículo 124.2 LUV)
- 2.- INICIATIVA PARA LA TRAMITACION DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS (artículo 118.1 LUV)
- 3.- LEGITIMACION PARA FORMULAR LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS
  - 3.1.- Requisitos para la promoción de programas de actuación integrada mediante gestión indirecta: requisitos de capacidad y solvencia (artículo 121.1 LUV y artículo 310.1 ROGTUV)
  - 3.2.- Innecesariedad de clasificación especial para ser Urbanizador (artículo 119.5 LUV y artículo 310.2 ROGTUV)
  - 3.3.- Prohibiciones de contratar (artículo 121.2 LUV)
  - 3.4.- Supuestos de Exclusión de Candidatos a Urbanizador (artículo 121.3 LUV y artículo 310.3 ROGTUV)
  - 3.5.- Procedimiento para la exclusión de candidatos a Urbanizador (artículo 121.4 LUV y artículo 311 ROGTUV)
  - 3.6.- Solvencia económica y financiera del urbanizador (artículo 122 LUV)
  - 3.7.- Solvencia Técnica y Profesional del Urbanizador (artículo 123 LUV)
- 4.- CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS
  - 4.1.- Documentación integrante de los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas (artículo 125 LUV)
  - 4.2.- La Alternativa Técnica (artículo 126 LUV y artículo 307 ROGTUV)
  - 4.3.- Especial referencia al Proyecto de Urbanización
  - 4.4.- La Proposición Jurídico-Económica (artículo 127 LUV)
- 5.- INICIATIVAS PARA LA APROBACION Y ADJUDICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS
  - 5.1.- Iniciativa Pública en la formulación de los Programas (artículo 128 LUV)
  - 5.2.- Iniciativa Particular (artículo 129 LUV)

**VI.- LA SELECCIÓN DEL URBANIZADOR EN LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA Y EN EL DECRETO 67/2006, DE 19 DE MAYO, DEL CONSELL, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA**

- 1.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO
  - 1.1.- Inicio a solicitud de un Particular. Legitimación (artículo 130.1 LUV)
  - 1.2.- Actividad administrativa (artículo 130.2 LUV y artículo 280 ROGTUV)
  - 1.3.- Actividad administrativa (artículo 130.3 LUV y artículos 281 y 283 ROGTUV)
  - 1.4.- Sentido del silencio administrativo sobre la petición de apertura del procedimiento de programación por gestión indirecta (artículo 130.4 LUV y artículo 282 ROGTUV)
  - 1.5.- Supuesto de solicitud que implique el desarrollo de las directrices de ordenación estructural vigente (artículo 130.5 LUV)
  - 1.6.- Tasa por tramitación de Programas de Actuación Integrada y Aislada (artículo 285 ROGTUV)
  - 1.7.- Inicio a solicitud de un Particular (artículo 130.6 LUV)
- 2.- BASES REGULADORAS DE LA GESTIÓN INDIRECTA DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA
  - 2.1.- Bases Generales (artículo 131.1 LUV y artículo 284.1 y 2 ROGTUV)
  - 2.2.- Bases Particulares (artículo 131.2 LUV y artículos 286 y 287 ROGTUV)
  - 2.3.- Bases Generales aprobadas por Decreto (artículo 131.5 LUV y artículo 284.3 ROGTUV) y Bases Particulares aprobadas por Orden (artículo 131.6 LUV)
  - 2.4.- Competencia para la aprobación de las Bases Generales y Bases Particulares de Programación (artículo 288 ROGTUV)
  - 2.5.- Suspensión de Licencias y Acuerdos de Programación (artículos 289 y 290 ROGTUV)
- 3.- PUBLICIDAD DEL CONCURSO DE PROGRAMACIÓN
  - 3.1.- Anuncio del Concurso de Programación (artículo 132 LUV y artículo 291 ROGTUV)
  - 3.2.- Aviso a Titulares Catastrales (artículo 292 ROGTUV)
- 4.- PROPOSICIONES DE LOS INTERESADOS (artículo 133 LUV y artículos 300 y 309 ROGTUV)
  - 4.1.- Documentación (artículo 133.1 y 4 LUV y artículo 300 ROGTUV)
  - 4.2.- Variantes en las proposiciones de los interesados (artículo 133.2 LUV y artículo 309 ROGTUV)
  - 4.3.- Plazo para su presentación (artículo 133.3 LUV)
- 5.- INFORMACIÓN PÚBLICA DE LOS DOCUMENTOS DE ORDENACIÓN (artículo 134 LUV y artículos 293 a 297 ROGTUV)
- 6.- CRITERIOS PARA LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 135 LUV y artículos 312 y 313 ROGTUV)
- 7.- ACTUACIONES PREVIAS A LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 136 LUV y artículos 298 y 314 a 318 ROGTUV)
  - 7.1.- Reglas generales
  - 7.2.- Plazo de información pública de la Alternativa Técnica
  - 7.3.- Finalización del plazo de información al público y la presentación del acta de protocolización (artículo 298 ROGTUV)
  - 7.4.- Valoraciones de las Alternativas Técnicas de los Aspirantes
  - 7.5.- Valoraciones de las Proposiciones Jurídico-Económicas de los Aspirantes
- 8.- ADJUDICACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 137 LUV y artículos 319 a 321, 325 y 326 a 330 ROGTUV)
  - 8.1.- Reglas generales
  - 8.2.- Efectos de la aprobación de los Programas
- 9.- FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO PARA EL DESPLIEGUE Y EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 138 LUV y artículos 331 a 332 ROGTUV)
- 10.- ADJUDICACIÓN CONEXA O CONDICIONADA (artículo 139 LUV y artículo 322 ROGTUV)
- 11.- GARANTÍAS (artículo 140 LUV y artículos 323 y 324 ROGTUV)

**VII.- LAS REFORMAS POSTERIORES DE LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA Y DEL DECRETO 67/2006, DE 19 DE MAYO, DEL CONSELL, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA**



## I.- EL AGOTAMIENTO DEL MODELO URBANÍSTICO TRADICIONAL

### 1.- LA EXCESIVA BUROCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA<sup>1</sup>

Existe una fuerte corriente de opinión contra el excesivo burocratismo y la lentitud procedimental de la Administración Urbanística. El rigor procedimental administrativo obedece a exigencias lógicas de la intervención administrativa sobre la actividad privada. Para conciliar la actividad económica privada con intereses colectivos irrenunciables, la Administración impone limitaciones o fiscalizaciones que demoran los ritmos empresariales. Ello no es malo si se traduce en una positiva orientación del factor económico- productivo tendente a compatibilizarlo con los restantes objetivos sociales en juego. El problema aparece cuando esas exigencias burocráticas, no aportan beneficios prácticos para los intereses sociales. Hay complejos procesos de gestión urbanística que no ofrecen resultados sociales compensatorios de las dilaciones que suponen para realizar inversiones en tiempos razonables. Destacan, en especial: los procesos de “información urbanística”<sup>2</sup> y los instrumentos “equidistributivos”<sup>3</sup>.

### 2.- EL FRACASO DE LA PROGRAMACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA DEL URBANISMO

Nuestro Derecho, al igual que el de nuestro entorno cultural, ha configurado el urbanismo como una función pública. *Es el poder público quien decide cuándo, dónde y cómo se actúa urbanísticamente; es el Plan y no la propiedad del suelo de donde*

<sup>1</sup> Recogemos los planteamientos del llamado “Libro Blanco del Urbanismo Valenciano” (1993).

<sup>2</sup> Los *procesos de “información pública” del planeamiento general* son de extraordinaria lentitud y han visto desfigurada su finalidad legal. Han dejado de ser un trámite participativo para la mayoría de ciudadanos y se han convertido en un trámite restringido de alegaciones de propietarios de terrenos que reclaman mayores aprovechamientos con argumentos sólo jurídicos, alegaciones que, con frecuencia, son el único vestigio formal de procelosas negociaciones entre el propietario y los responsables municipales y que no son públicas. Siendo ese trámite lo que es –y no otra cosa- es incomprensible que haya de repetirse hasta tres y cuatro veces en cada plan y que, en conjunto, dure, por término medio, entre uno y dos años, durante los cuales, amén de haber suspensión de licencias, hay una parálisis total de inversiones urbanísticas por la incertidumbre generada.

<sup>3</sup> Los *instrumentos “equidistributivos” (compensaciones y reparcelaciones)* son muy lentos. Para ejecutar una “unidad de ejecución” (un polígono) por el llamado “sistema de compensación”, siguiendo todos los trámites previstos por el Reglamento de Gestión Urbanística, existen supuestos en que se deben adoptar hasta doce acuerdos plenarios municipales, por mayoría cualificada, para poder urbanizar. Teniendo en cuenta que se supone que ese sistema de “compensación” es el más cercano a las preferencias de la iniciativa privada, se entenderá que la ley resulte insatisfactoria.

*arranca el derecho a edificar.* Sin embargo este principio legal se ha de conciliar con un sistema de propiedad privada del suelo y una economía de libre mercado. Para ello, la ley ha de compatibilizar el interés y la dirección pública del proceso urbanizador. Hasta la fecha nuestras leyes urbanísticas estatales, con ese fin compatibilizador, han considerado al propietario de terrenos como el sujeto en el que se identifica el sector económico privado del urbanismo. La fórmula para conjugar lo público y lo privado ha consistido en convertir al propietario en una especie de “agente público” de la función urbanizadora. De ese modo la decisión pública permitiendo edificar no era, como pudiera parecer, una prerrogativa que la Administración otorga al propietario del terreno, sino un deber impuesto al dueño: la obligación de edificar, en determinados plazos y con rigurosas consecuencias por incumplimiento. Las leyes urbanísticas estatales han pretendido compatibilizar lo público y lo privado convirtiendo los derechos en obligaciones y las condiciones en plazos. En definitiva han pretendido compatibilizar la acción pública con el interés privado a través de la “programación”. *Ese modelo ha fracasado por las dificultades intrínsecas que conlleva aplicarlo en una economía de mercado.* El plan puede hacer legalmente obligatorio para los propietarios edificar o urbanizar en tal o cual plazo. Pero el Plan se incumple una y otra vez, porque las preferencias y volúmenes de la inversión privada, en el sistema económico los determina el mercado, no el decreto administrativo de una oficina planificadora. Además, el propietario no es siempre un inversor inmobiliario. Cierto que se prevén drásticas consecuencias si el Plan se incumple, pero precisamente por ser drásticas consecuencias para un supuesto de incumplimiento sólo es política, administrativa y socialmente viable aplicarlas a supuestos excepcionales, no por sistema<sup>4</sup>.

### **3. EL DOGMA DE LA URBANIZACIÓN COMO SIMPLE REQUISITO PREVIO DEL DERECHO A EDIFICAR**

---

<sup>4</sup> *Las consecuencias prácticas que está teniendo ese mecanismo de la “programación” están siendo negativas.* La “programación” tal como se concibe, es decir, el dictado de órdenes administrativas “a ciegas”, a ocho años vista, sobre lo que ha de urbanizarse cada cuatrienio sin contar con el más mínimo compromiso previo de inversión, ni público ni privado, no supone más que establecer “plazos de garantía” durante los que el propietario que desee especular no tiene por qué preocuparse por urbanizar ni construir y puede dedicarse a buscar un comprador de suelo a precio ventajoso. Cuando se apliquen medidas correctivas el daño ya se habrá producido. La clasificación como suelo urbanizable “programado” (sin compromisos previos de inversión por parte de quien haya de ejecutar la urbanización) conlleva un efecto perverso: la automática subida del precio del suelo, que, con frecuencia, se convierte por sí misma en un factor disuasorio para ejecutar el plan. Nuestras leyes urbanísticas estatales quisieron también que las inversiones en obra pública a medio plazo se sujetaran a una programación de importantes consecuencias jurídicas. Hacer previsiones sobre la inversión en obra pública y planificar ésta es inexcusable. *Pero pretender dotar de consecuencias jurídico- normativas a las previsiones oficiales es una ingenuidad peligrosa.* Que sea interesante hacer previsiones oficiales sobre la inversión pública en infraestructuras no significa que sea sensato derivar, sin más derechos para los propietarios de terrenos afectados (en el futuro) por esas previsiones administrativas. Los compromisos políticos con la sociedad no pueden convertirse frívolamente en compromisos jurídicos con sus sujetos individuales.

En la mayor parte de España, se urbanizaba poco y tarde respecto a lo que se edificaba. *La inversión se focaliza y anticipa mucho en la edificación siendo insuficiente y tardía en la obra urbanizadora.* Sólo si consideramos las inversiones públicas en grandes obras de infraestructura (que tienden a paliar los déficits heredados o no están directamente asociadas al proceso de crecimiento urbano) el panorama empezará a compensarse. *Tampoco existe, todo lo contrario, una tendencia a invertir en rehabilitación que pudiera explicar por qué no se invierte en urbanización.* También se rehabilita poco respecto a lo que se construye de nueva planta. No estamos hablando de un fenómeno coyuntural sino de una tendencia ya tradicional. Las empresas en el sector de la construcción- promoción inmobiliaria, vuelcan su actividad en la edificación. *La urbanización de terrenos constituye una actividad secundaria, menor y normalmente asociada a las promociones de edificios.* No se detecta una actividad empresarial dirigida a producir solares o a producir y vender solares urbanizados de forma especializada, ni profesionalizada. Esta carencia contrasta con la experiencia de otros países europeos sujetos a otras coordinadas legislativas. Naturalmente, esto se puede explicar invocando la tradición empresarial del país o su tradición cultural urbanística. Pero la tradición no es cosa susceptible de mejora mientras que las leyes urbanísticas si lo son. *Nuestras leyes ofrecen una explicación bastante obvia de por qué nuestros empresarios son reticentes a dedicarse a la promoción de suelo urbanizado<sup>5</sup>.*

Siendo cuantificable, esta desigualdad en las atenciones del legislador nos revela un país que todavía urbaniza poco en relación con lo que edifica. *El legislador estatal no ha contemplado la apertura de calle y la producción de nuevos solares urbanizados como una posible actividad empresarial.* Para la ley esa tarea son meros costes de producción del producto principal que es el edificio, porque nuestra

---

<sup>5</sup> *Toda nuestra legislación urbanística ha gravitado, tradicionalmente alrededor del “derecho a edificar”.* El sujeto protagonista de la ley urbanística (aparte de la Administración) es el propietario de terrenos. El objeto fundamental que culmina el proceso urbanístico es el edificio de nueva planta (y especialmente las leyes parecen pensar en el de viviendas). El empresario urbanizador sólo aparece citado en la legislación de modo ocasional y para adoptar especiales cautelas respecto a él. El sujeto privado al que la normativa urbanística responsabiliza de ejecutar los planes no es al empresario sino al propietario de terrenos. Las obligaciones urbanísticas de los sujetos privados frente a la Administración se entienden asociadas a la propiedad del terrenos y transmisibles con éste. A la vez, el objeto central es el edificio privado, no la calle ni la infraestructura pública. La infraestructura urbanizada se contempla como un hecho auxiliar del edificio privado. El edificio es el “beneficio” y la infraestructura la “carga”. No por casualidad la Ley mide en metros cuadrados edificables de edificio privado el contenido del derecho de propiedad, regulándolo casuísticamente. El “derecho a edificar” es el fin último del proceso de adquisición gradual de derechos de carácter urbanístico por el propietario. La ley ha establecido sofisticados instrumentos redistributivos de los costes de urbanización son toscos, escasos y llenos de lagunas y pretensiones incompatibles con las exigencias de la ingeniería civil.

legislación contempla la urbanización como un fenómeno auxiliar del ejercicio de sus derechos -de edificación por los propietarios de terrenos. Es evidente que los solares urbanizados sirven para ser edificados. Lo que no es evidente es que urbanizarlos y edificarlos tengan que ser la misma actividad empresarial<sup>6</sup>.

*El sistema legal empuja al promotor-constructor de edificio a resolver por sí solo el problema de la urbanización convirtiéndose, además, en propietario, asumiendo todos los papeles. Como su negocio primordial es vender el producto construido supeditará la calidad de la infraestructura de urbanización a la rentabilización a corto plazo del edificio, despreciando la utilidad general que aquella pueda tener para el uso público a largo plazo. Presionará porque se le autoricen diseños más privatizadores de la infraestructura pública. Como además se ha convertido en dueño del terreno pagando plusvalías urbanísticas presionará por aumentos de aprovechamiento. Al haber sido forzado a resolver por sí sólo todos los problemas terminará siendo un interlocutor incómodo para la Administración. El sistema legal actual es ciego a la necesidad rediferenciar papeles entre los agentes privados del proceso urbanístico. El resultado es un conflicto permanente y frontal entre una Administración “oficialmente” ciega ante las relaciones económicas entre dichos sujetos y un urbanizador –constructor- promotor-comprador de suelo-propietario (“la propiedad”, “los privados”).*

Los problemas no terminan aquí. *Como los sujetos llamados a ejecutar el plan, en nuestras leyes tradicionales, son los propietarios, por razones obvias de equidad dichas leyes han de entretenerse, con prioridad, en la igualdad de trato entre ellos.*

---

<sup>6</sup> Tradicionalmente –lo dice el mismo Código Civil- el derecho construir el solar (suponiendo que sea urbanísticamente edificable), le corresponde al propietario. El empresario que quiere construir le compra al propietario y se hace propietario o pacta con el dueño. Pero ¿dónde dice el Código Civil que la previa apertura de las calles municipales le corresponda también al dueño? Al contrario, eso es tradicionalmente una función pública. Las leyes urbanísticas empezaron a exigirle al dueño que le pagara a la Administración el coste de abrir la calle a cuenta de la plusvalía urbanística que supone convertir el terreno en solar edificable. Esto es muy acertado. El error de enfoque llega cuando la Ley se anquilosó en esas premisas y dedujo que urbanizar era un simple deber del dueño. Como las leyes no quisieron separar el derecho a edificar de la propiedad del suelo, concibieron la actividad urbanizadora, como un simple requisito jurídico del derecho a edificar y se la adjudicaron al propio dueño del terreno virgen. Pero urbanizar es una función pública y lo bastante compleja como para demandar una actividad empresarial autónoma de la que motiva la edificación. *En nuestra tradición legal se echa en falta un tercer sujeto: el empresario urbanizador.* Aprobado el plan se descubrirá que los propietarios no lo desarrollan. No es que sean negligentes; es que el propietario de terrenos, por el mero hecho de serlo, no se encuentra especialmente cualificado, empresarial ni profesionalmente, para construir obras públicas de urbanización y mucho menos para hacer de único mediador, en régimen de monopolio sobre su terreno, entre el Plan y el verdadero inversor. El resultado final corre el evidente riesgo de producir infraestructuras urbanísticas deficientes e insuficientes y con tendencia a sobreexplotar los solares como consecuencia de su escasez. Cuando el empresario constructor de edificios vaya a comprar el solar se encontrará con que hay escasez en sus infraestructuras, porque no ha habido otro empresario que se dedique previamente a producir los solares.

Cierto es que el justo reparto de los beneficios y cargas del plan entre propietarios puede constituir un propósito público o un principio legal muy loable. Pero en nuestra práctica administrativa se ha convertido en una obsesión tan omnipresente que ha hecho literalmente olvidar cuáles son los verdaderos principios sociales y económicos de la actividad pública urbanística consagrados en la Constitución (artículos 45 a 47). *No es exagerado advertir que el principal propósito de la gestión urbanística municipal ha dejado de ser abrir calles o hacer plazas bien urbanizadas al servicio de la calidad de vida de los ciudadanos. En vez de eso, con demasiada frecuencia, se tiende a poner el acento en lograr que todos los propietarios de terrenos reciban la misma porción de edificabilidad.* Esta exageración del principio “equidistributivo” ha cristalizado en procedimientos de gestión urbanística que, a fin de garantizar con tanta pulcritud a cada propietario la efectiva defensa de sus iguales derechos frente a los demás, desembocan en un proceso burocrático tan complejo y tecnicista que se acaba volviendo, por su lentitud y su inseguridad, en perjuicio de los intereses de todos. El legislador en vez de dictar normas sobre el modo justo, eficaz y ordenado de urbanizar, se ha propuesto la máxima realización de la justicia sobre la tierra a base de parcelar su superficie en proporción aritmética al volumen alojable en ella y en el insólito entendido de que ese proceder, so capa de propiciar la equidad entre los terratenientes, ha de ser el objeto central de la gestión urbanística. Si se puede evitar la “lotería del planeamiento” mucho mejor, pero el objetivo prioritario debería ser que el ciudadano usuario de servicios urbanísticos disponga de ellos.

## **II.- EL NACIMIENTO DE UN MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO: EL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO. LA LEY 6/1994, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE LA GENERALITAT VALENCIANA, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (LRAU)<sup>7</sup>**

### **1.- PRINCIPIOS BÁSICOS**

#### **1.1.- LA URBANIZACIÓN COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: LA POTESTAD DE URBANIZAR**

Como alternativa al modelo urbanístico tradicional, las prioridades no deben centrarse en regular el “derecho a edificar”, ni en estatuir un nuevo régimen jurídico de

---

<sup>7</sup> Para la génesis y evolución del modelo valenciano ha sido fundamental la obra de autores como JAVIER GARCÍA-BELLIDO, GERARDO ROGER FERNÁNDEZ y LUCIANO PAREJO.

la propiedad. No se trata de hacer un nuevo discurso normativo sobre los derechos y obligaciones del propietario de terreno, los metros cuadrados de edificación que le corresponden y donde la construcción de edificios sea el polarizador último del sistema legal. *Al contrario, se trata de orientar el objetivo hacia la “potestad de urbanizar” (como parte integrante de la “actividad urbanística” pública).* El sujeto protagonista de la acción urbanizadora no será ya el “propietario” (o sólo él), sino el urbanizador, y el fin del proceso urbanístico no es la edificación, sino que es un continuo que abarca la gestión total del territorio y su uso: la urbanización y la no urbanización (o su aplazamiento) la edificación, la conservación, la rehabilitación, la sustitución y la reurbanización (o incluso la excepcionalísima “desurbanización”). En ese proceso, la planificación, producción y gestión de las infraestructuras y servicios públicos de urbanización tendrá un papel principal. El primordial objetivo de los planes no deberá ser (o sólo ser) definir o atribuir derechos, sino ordenar y garantizar la efectividad de la gestión urbanística del territorio. Dentro de ella adquiere especial importancia el incremento y la mejora de la oferta del suelo urbanizado, produciendo (o regenerando) espacios públicos e infraestructuras públicas óptimas (en la ciudad existente o en la nueva) para los asentamientos humanos previstos. Paralelamente también adquirirá su justa importancia la gestión del patrimonio inmobiliario construido.

## **1.2.- LA URBANIZACIÓN COMO FUNCIÓN PÚBLICA Y COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA EMPRESARIAL**

La potestad de urbanizar ha de ser, ante todo y en primer término, una función pública. Si la actividad urbanística, en general, es una función pública y como tal ha sido considerada desde la LS56 particularmente evidente es ese carácter público en esa faceta de la actividad urbanística que es urbanizar (en sentido estricto). *No olvidemos que urbanizar consiste, ante todo, en producir infraestructuras y espacios habitables de dominio público. Pero esto no significa que toda urbanización haya de ser materialmente realizada por la Administración.* Aunque consideremos el “urbanizar” como actividad de servicio público, ello no impide que pueda gestionarse en régimen empresarial competitivo. Esa actividad pública revaloriza los terrenos donde se practica, produciendo unos solares cuyo precio en venta podría muy bien compensar los gastos de urbanizar generando un beneficio empresarial para el urbanizador. Por tanto, la actividad urbanizadora se puede autofinanciar, afectando a ella las plusvalías que genera y puede ser, por sí misma, una actividad económica atractiva para empresarios privados y una actividad no onerosa para el sector público.

### 1.3.- LOS SUJETOS DEL PROCESO URBANIZADOR

La legislación urbanística estatal, ha regulado el proceso urbanizador como una relación jurídica entre tan sólo dos sujetos: la Administración actuante y el propietario (individual o colectivamente asociados). Se ha venido considerando el urbanismo como un simple y frontal conflicto jurídico entre lo público y lo privado, suponiendo que “lo privado” es “la propiedad” del terreno. *Un nuevo modelo urbanístico debe regular estas relaciones contando con tres sujetos: la Administración actuante, el Urbanizador y el Propietario.* Puede que dos de esos tres sujetos coincidan accidentalmente entre sí o que todos sean una misma persona. Pero es posible y muy probable que sean tres personas distintas. Puede ocurrir que el propietario de los terrenos no sea el mismo urbanizador que éste sea sólo propietario de una parte de los terrenos que configuran el ámbito técnico óptimo para urbanizar. También puede ocurrir que la propia Administración actuante (por ejemplo el Municipio) decida ser ella quien urbanice directamente aunque también puede delegar esa función en un empresario privado. La Administración dirigirá el proceso urbanizador y lo garantizará, en última instancia, con el ejercicio de sus potestades; también actuará de árbitro entre urbanizador y propietario. El urbanizador responderá de la actividad urbanizadora, será el responsable de promoverla, gestionarla y materializarla. El propietario no será, en principio, responsable de urbanizar, pero podrá participar en ello y, en todo caso, beneficiarse<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> ¿Quién es el urbanizador? El *urbanizador* puede ser tanto una Administración (como el Ayuntamiento o cualquier otra Administración en ejercicio de sus competencias), como un empresario particular que ejecute urbanización. La Administración será siempre, en última instancia, quien tome esa decisión: ejecutar directamente la urbanización o delegar el cometido en un empresario privado. Cuando un empresario quiera abordar una urbanización, para generar solares, podrá y deberá convertirse en “urbanizador”. El urbanizador privado se encargará de entregarle a la Administración las obras públicas ejecutadas y terrenos de cesión obligatoria que corresponden a la Administración. Para el empresario urbanizador su actuación implica un beneficio empresarial. Si adquiere el terreno del propietario, al final tendrá un solar urbanizado que podrá construir o vender a un tercero. Si el propietario le paga los costes de urbanización para el propietario también la actuación representa beneficios. Si se queda con el solar (pagando los costes) verá transformado su terreno virgen en un solar edificable revalorizado. Si no tiene dinero o suelo suficiente para negociar una fórmula de “cambio de obra” (urbanización por suelo) o si no ve clara la rentabilidad que pueda después obtener de los solares, puede transmitir directamente su propiedad al urbanizador y obtener una compensación económica. Pero si el urbanizador y el propietario no se ponen de acuerdo, entonces, no cabe olvidar que el Urbanizador está actuando como delegado de la Administración en la realización de un cometido público: urbanizar. En tal caso el urbanizador recibirá la ayuda de la Administración que utilizará, en apoyo de su labor, las técnicas imperativas de derecho público al servicio de la ejecución forzosa de la urbanización que luego analizaremos (reparcelación, recaudación forzosa de cuotas de urbanización, expropiación, etc.). La *propiedad del terreno*, en el proceso selectivo del urbanizador, puede ser valorada como un mérito objetivo respecto a la mayor facilidad gestora de la oferta que cuente con ella, pero no puede ser un mérito excluyente o el único decisivo. Para nuestra tradición urbanística puede extrañar que el ejercicio de la potestad de urbanizar se le pueda conferir a un empresario en competencia con el propietario. Pero en esta extrañeza se halla uno de los problemas básicos de nuestro urbanismo. Si urbanizar es hacer plazas, calles y jardines de uso y dominio público, no hay razones para que el antiguo propietario de los terrenos, antes de que se urbanicen, tenga prerrogativas especiales respecto a la forma en que hayan de ejecutarse las plazas, calles o jardines de las ciudades. No existen “a priori” garantías de que, sea precisamente el propietario el sujeto más adecuado para realizar

La LRAU singulariza este nuevo enfoque en aquella faceta de la actividad urbanística donde brilla más evidentemente su carácter público (y donde menos satisfactoria es nuestra experiencia histórica): en la urbanización, en la producción de infraestructuras públicas de organización. La antigua legislación contemplaba la urbanización como un problema que sólo afectaba -y enfrentaba directamente- a dos sujetos: la Administración y el propietario. La LRAU la contempla como un problema que reclama la simbiótica colaboración de tres sujetos: La Administración actuante, el urbanizador y el propietario. La Administración actuante puede ser ella misma urbanizador; estaremos ante un caso de actividad urbanística en régimen de gestión directa. También puede asignar el papel de urbanizador a una empresa privada que -previa la pertinente selección- se preste voluntariamente a ello, para la gestión pública indirecta de la actuación. En ambos casos el urbanizador puede ser dueño del terreno o ser el propietario de un tercer sujeto distinto.

El urbanizador es una persona -pública o privada- que en un momento dado asume, voluntariamente, la responsabilidad pública de promover la ejecución de una actuación urbanizadora (el compromiso de implantar unas infraestructuras de urbanización públicas, vías públicas, alcantarillado, etc.) en desarrollo de la calificación urbanística del suelo prevista por el plan. *Se compromete pues, a realizar y gestionar las inversiones (públicas o privadas) necesarias a tal fin. Para ello el urbanizador no necesita ser el propietario civil de los terrenos ni ha de convertirse en propietario de los solares resultantes.* No se exige al urbanizador que adquiera el terreno, ni civilmente ni por expropiación. Si se exigiera se restringiría mucho el número de empresarios concurrentes en urbanizar, limitándolo a los de mayor potencia financiera. Si se urbaniza poco, cuantas más empresas concurren en la actividad urbanizadora, mayor garantía de éxito tendrá ésta. La LRAU pretende da acceso a la actividad

---

obras públicas de urbanización. ¿sería sensato reconocer, sin más a los propietarios del terreno por el que haya de discurrir una autovía el derecho a la contrata de obra pública para ejecutarla?, ¿es que una calle urbana es menos “pública” que una autovía?, ¿o es que hay que concebir la calle pública como una dependencia del edificio privado, subordinando aquélla a éste en vez de armonizarlos?. La Administración podrá asumir por sí misma el protagonismo de la urbanización. Alternativamente podrá actuar como árbitro de las relaciones propietario- promotor en beneficio de la ejecución del Plan, suscitar la convocatoria de concursos para seleccionar urbanizadores o, simplemente, aprobar y adjudicar las iniciativas que, respetando las reglas de publicidad y concurrencia competitiva, promuevan por sí mismos los empresarios primados. Si es la Administración quien promueve la urbanización tendremos que diferenciar entre la Administración actuante y la Administración urbanizadora. No siempre coincidirán ambos papeles en el mismo organismo público y, en cualquier caso, son dos papeles diferentes. La Administración, como urbanizadora, tiene idénticas prerrogativas y limitaciones administrativas que un urbanizador privado (seleccionado con publicidad y en concurrencia competitiva), sin perjuicio de que a esas prerrogativas se puedan unir otras en el caso de la administración urbanizadora sea la misma que la “actuante”.

urbanizadora a empresas de todo tamaño, incluso a las pequeñas empresas para las que -en la actualidad resulta más difícil, propiciando un acercamiento de las exigencias legales a la realidad de nuestra estructura económica. Por eso es preferible fomentar la inversión en infraestructuras que no forzarla a consumirse en la adquisición de suelo sin urbanizar, lo que alimentaría su aumento de precio y expulsaría de esta actividad productiva a las iniciativas con menor capacidad para comprometer su capital en activos inmobiliarios.

#### **1.4.- EL COMPROMISO INVERSOR COMO REQUISITO DE LA PROGRAMACIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

La legislación urbanística estatal asociaba la programación de actuaciones a la clasificación del suelo, determinando secuencias espaciales rígidas de desarrollo del planeamiento. Así se acentuaba la aparición de rentas de monopolio sobre el suelo y se suscitaban disfuncionalidades cuando los acontecimientos desmentían el paralelismo cronológico previsto entre la realización de las inversiones públicas respecto a las privadas. Asimismo, a cada actuación se le asignaban unas infraestructuras a costear, de modo que el plan general efectuaba una distribución de costes, cronológicamente programada a largo plazo, entre agentes inversores públicos y privados, que, en la práctica, se incumplía. *En la LRAU la programación se asocia a la efectividad del compromiso inversor, exigiendo rigurosamente que cada actuación realice, como mínimo, las obras de infraestructura precisas para su adecuada conexión e integración territorial (se instituye una cédula de urbanización que garantiza esa exigencia).* Al no estar rígidamente preconcebida la secuencia espacial de actuaciones, esas exigencias serán mayores o menores (y de distinto coste) según el momento en que se acometa cada actuación. Las actuaciones públicas directas se acometerán en la medida en que exista dotación presupuestaria y se anticiparán a las privadas cuando, mediante la construcción de las infraestructuras, los poderes públicos pretendan incentivar el desarrollo urbanístico y estimular al sector privado. Las actuaciones promovidas a instancia de un particular -en las que la gestión pública sea indirecta- se anticiparán a las públicas si puede repercutir, dentro de su propia rentabilidad, la ejecución de las mayores infraestructuras que exija esa anticipación. Se pretende así optimizar los recursos en aras a la mayor y más pronta inversión en infraestructuras de urbanización, ajustando su reparto a los únicos baremos que, por realismo, garantizan esa optimización: los presupuestos públicos y la rentabilidad privada.

## **1.5.- LA SELECCIÓN DEL URBANIZADOR MEDIANTE PROCEDIMIENTO CONCURRENCIAL**

Las iniciativas particulares de programación se someten a un procedimiento selectivo de pública competencia. Así ha de ser porque la condición de urbanizador, que reclaman esas iniciativas, convierte a su promotor en agente público, y le habilita a disfrutar determinadas prerrogativas por mediación de la Administración actuante. La selección del urbanizador se regula en términos que facilitan la rapidez de la decisión y su simplificación procedimental, posibilitando el inicio e impulso del procedimiento a instancia de la iniciativa particular, simultaneando los períodos de información pública y de concurrencia de iniciativas y reduciendo los actos de puro trámite a su mínima expresión. Se prevé que en un mismo acto se seleccione al urbanizador y se aprueben las condiciones del programa que ha de desarrollar. El criterio de selección no será rígido, pudiéndose valorar flexiblemente todo el elenco de objetivos públicos relevantes para decidir. Se permite que la Administración opte, en todo momento, por la ejecución directa o que rechace o posponga la programación por ser a ella a quien debe corresponder, siempre, la dirección y orientación del desarrollo urbanístico. *La LRAU reconoce a la política urbanística municipal, decidida por los Ayuntamientos, un papel preponderante en la aceptación, condicionamiento o rechazo de las iniciativas de solicitudes particulares de programación.* El poder público municipal, expresión de la voluntad democrática de la colectividad local, con autonomía constitucionalmente garantizada, no puede seguir siendo, en nuestro contexto constitucional, un mero agente gestor en régimen reglado de decisiones urbanísticas planificadas por poderes supralocales. Ese papel estrictamente ejecutor de decisiones urbanísticas ajenas (que asignaba a los municipios la legislación anterior) es, por inadecuación al actual contexto institucional, el origen de multitud de conflictos que se han venido produciendo tanto en las relaciones interinstitucionales como en las relaciones jurídicas entre el municipio y los particulares.

## **2.- LA TÉCNICA DEL AGENTE URBANIZADOR COMO MODELO ALTERNATIVO DE GESTION URBANISTICA**

### **2.1.- LA TERMINOLOGIA DE ENRIQUE SANCHEZ GOYANES**

La idea del agente urbanizador como especie de concesionario espontáneo que actúa tanto sobre el suelo urbano como el urbanizable y que salta al ruedo urbanístico

es una idea que, a juicio de cierta doctrina, ya estaba en CERDÁ y en el **urbanismo de obra pública** de la Ley de 1879.

Más cercano en el tiempo, aparece la ejecución de los **Programas de Actuación Urbanística** que regulaban los artículos 146 y siguientes del TRLS 76 y los artículos 213 y siguientes del RGU (conocido como el nombre de urbanismo concertado). Mediante esta técnica se autorizaba a las Entidades Locales y, en su caso, a las Urbanísticas especiales a la convocatoria de concursos para la formulación y ejecución de Programas de Actuación Urbanística, de conformidad con las determinaciones y los criterios que a este efecto señale el Plan general. No obstante, la adjudicación por concurso a un particular de la ejecución del Programa y la atribución de la condición de agente urbanizador guardan importantes diferencias. Las dos principales residen en que la TRLS 76 no pretendía la ejecución por particulares no propietarios y que se realizaba necesariamente por los sistemas de compensación, cooperación o expropiación.

Sin embargo, la figura del agente urbanizador es aportación de la **Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística**. Debe afirmarse que el Derecho valenciano ha generado un nuevo modelo urbanístico y una nueva forma de crear ciudad. Parte de la distinción entre proceso urbanizador (actuación integrada) y proceso edificatorio (actuación aislada). Considera la actividad urbanizadora como una actividad empresarial. Traslada el centro de gravedad del sistema del derecho de propiedad a la libertad de empresa. La producción de nueva ciudad se encomienda a un agente urbanizador, que puede ser un particular no propietario, seleccionado en régimen de libre competencia. En **Castilla-La Mancha** ha sido desarrollado este nuevo régimen por Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y en **Extremadura** por Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.

Con especial acierto, señala el profesor E. SANCHEZ GOYANES que la aparición de la Ley 2/1998, de 4 de junio de Ordenación del Territorio y de la Actividad urbanística de Castilla-La Mancha, pone de manifiesto, ante todo que está claramente consolidada en nuestro Derecho urbanístico una tendencia deliberadamente alternativa, desde la perspectiva de su relación con lo que podríamos denominar modelo tradicional, enraizado en la primera Ley estatal del Suelo (1956) y culminando con la tercera (1992). A partir de ahora, siguiendo a E. SANCHEZ GOYANES, va a ser mucho más apropiado referirse a toda una legislación alternativa, no circunscrita a una

sola Comunidad Autónoma, caracterizada sintéticamente por cuestionar, primero, y sustituir, después, las bases dogmático-jurídicas esenciales sobre las que se habría edificado el sistema urbanístico español, para construir, finalmente, un propio sistema, consecuentemente con esas nuevas bases establecidas<sup>9</sup>.

## **2.2.- EL SIGNIFICADO DE LA LEY VALENCIANA. LA TESIS DE LUCIANO PAREJO ALFONSO<sup>10</sup>**

En paralelo y como consecuencia de la emergencia del fenómeno de la urbanización en gran escala, nuestro Derecho urbanístico ha evolucionado – a juicio de L. PAREJO ALFONSO - en torno, fundamentalmente, a los **dos siguientes ejes**:

- a) El de su escala o perspectiva y en sentido ampliatorio, pasando de la municipal a la nacional.
- b) El del contenido de su objeto y también en sentido ampliatorio, pasando de un concepto limitado (centrado básicamente en la obra pública y en el ámbito urbano; primero de ensanche y luego de reforma interior de la ciudad) a otro comprensivo (basado en la idea del aprovechamiento urbanístico y extensivo a la totalidad del territorio) de la actividad urbanística.

En todo caso, parece claro que es **la urbanización**, en tanto que determinante de la independización del fenómeno urbano como objeto de una actividad, la que acaba precipitando la transformación del deslinde, en el urbanismo, de lo público y lo privado.

**En el año 1956 se produce, en efecto, la entera juridificación y publicación del urbanismo como actividad**, si bien en términos complejos y poco claros. Si bien toda la actividad urbanística es una función pública (queda situada en el ámbito de lo público - administrativo), no todos los procesos urbanísticos concretos se entregan sin más a la Administración pública. La purificación de la actividad urbanística en su conjunto se hace compatible con una

---

<sup>9</sup> E. SANCHEZ GOYANES, *La potestad normativa del municipio español*, Madrid, 2000, págs. 383-384.

<sup>10</sup> Este epígrafe es recoge la posición de Luciano PAREJO ALFONSO (" El significado de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, en la evolución del Derecho urbanístico: una nueva articulación de lo público y lo privado en la actividad urbanística", *RDU*, 143, 1995).

apreciable heterogeneidad del régimen jurídico de las actividades concretas en que se desagrega.

Ante la imposibilidad, en efecto, de que la Administración cumpla por sí misma directamente la entera actividad urbanística da lugar, en el sistema legal y en planos más concretos, **a distintos deslindes de los ámbitos público y privado:**

- a) En los dos extremos del ciclo ideal de gestión del proceso urbanístico de generación de nuevo suelo con destino urbano las opciones se ofrecen claras: mientras la actividad de planeamiento se configura como estrictamente pública (sin perjuicio de la admisión, en determinadas condiciones, de la participación en ella de la iniciativa particular), la de la edificación de las unidades finales aptas para ello (solares) se define como privada (una facultad del derecho de propiedad del suelo, si bien sujeta a una intervención pública preventiva y represiva: autorización previa, protección de la legalidad, disciplina urbanística).
- b) El problema se sitúa justamente en la compleja actividad consistente en la ejecución del planeamiento bajo la forma específica de urbanización sistemática o integral para la generación de nuevo tejido urbano o la regeneración del existente, pues esta concreta actividad se ofrece simultáneamente como realización de lo público (la ordenación establecida por el planeamiento) y condición o presupuesto para la materialización de lo privado (la edificación y su uso).

Esta es la razón por la que **la teorización pionera de la urbanización**, que lleva a cabo I. CERDA, opera sobre una síntesis de ambas vertientes de la urbanización: justamente porque esta trasciende lo estrictamente privado (la esfera de interés de cada propietario aisladamente considerado) ha de cumplirse de forma colectiva, pero al propio tiempo y precisamente porque también aboca en la creación de las condiciones físicas y jurídicas para un nuevo aprovechamiento urbano privado del suelo debe hacerse por los propietarios (en todo caso a cuenta y cargo de éstos). Subyace a ella la idea de que hacer nueva ciudad no es otra cosa que hacer el espacio y la infraestructura comunes de (precisos para) los aprovechamientos - edificaciones privados. Por lo que hace a nuestro Derecho urbanístico moderno esa síntesis luce en el régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo, en su doble dimensión, estática: derechos - deberes definitorios

del contenido del derecho delimitado por el planeamiento; y dinámica: salvo actuación pública, deber de incorporación - en común - al proceso ejecución a través de los sistemas de actuación correspondientes y para la reconversión de la realidad - en el doble plano físico (proyecto de urbanización y realización de las obras) y Jurídico (reparcelación o compensación) - sobre la base del principio de justa distribución de beneficios y cargas, articulado gracias a las técnicas de la unidad de ejecución - actuación y de la comunidad obligatoria de todos los propietarios incluidos en ella. La consecuencia es la duplicidad de los agentes de la urbanización. Tanto la Administración actuante, como los propietarios de los terrenos afectados pueden tener tal condición.

La progresiva importancia, en función de la propia evolución social, de la ciudad como complejo de actividades (en detrimento de su visión como resultado fruto de la actividad o de las decisiones de los propietarios) incide y presiona obviamente sobre el proceso de transformación del suelo, es decir, de su urbanización, en cuanto clave de la resolución de la tensión entre las exigencias de la ciudad como tal (de la población o colectividad urbana) sobre la organización física y jurídica de la realidad y la estructura de poderes jurídicos derivada de la misma conforme a la institución de la propiedad. Esta incidencia y presión explica la posterior evolución del régimen urbanístico de dicha propiedad, en el sentido de su sofisticación técnica para la dinamización de la actividad de los agentes - públicos y privados - de la urbanización (y edificación).

Sus **hitos más significativos** son, como señala L. PAREJO ALFONSO, en efecto, los siguientes:

La **transferencia** (anticipación), en lo sustancial, a la actividad pública de planeamiento de la distribución equitativa de - los beneficios (con incidencia también en las cargas) resultantes de la ordenación urbanística, a través de la - nueva técnica del aprovechamiento medio en suelo urbanizable o de nueva urbanización (primero: en 1975) y del aprovechamiento tipo en dicho suelo y, en su caso, también en el urbano (luego: en 1990)

La **introducción** (tímida en su alcance) de la diferenciación entre agente urbanizador y propietario de suelo en la clase de suelo urbanizable no programado y al hilo de la autorización del llamado urbanismo concertado (en 1975).

Y, finalmente (en 1990), **la distinción e independización** de los planos objetivo (estatuto urbanístico de los bienes inmuebles: definición del aprovechamiento a materializar en cada lugar como realidad virtual) y subjetivo (estatuto de los propietarios: delimitación del contenido en derechos y deberes de los titulares del suelo ordenado en cuanto tales y por relación a la actividad urbanizadora - y edificatoria - de desarrollo necesario para la transformación en efectiva de la realidad virtual).

Esta última distinción, fruto del desarrollo hasta sus últimas consecuencias de la lógica ínsita ya en el régimen urbanístico del derecho de propiedad establecido en 1956, acaba rompiendo el difícil equilibrio de la delimitación de los ámbitos público y privado en la actividad urbanística. Bajo la - apariencia de dinamización del aquel régimen, sobre la base de un modelo ideal y lineal de proceso urbanístico (de desarrollo de las actividades de urbanización y edificación), se cumple, en realidad, una conversión del propietario (rectius: de la comunidad de propietarios incluidos en una unidad de ejecución) en colaborador forzoso, cuasiconcesionario de la actividad urbanística pública. Pues esta conversión produce una mezcla - introductora de confusión - entre los mundos de las actividades (mundo en el que la regla ahora es que la actividad urbanizadora es pública, si bien con una intervención de los propietarios privados en un régimen confuso) y de las cosas (mundo en el que la regla, por estar organizada la mayoría de los bienes inmuebles conforme a la institución de la propiedad privada, la regla sigue siendo la de lo privado). Y esa mezcla trae causa, a su vez, de la configuración del aprovechamiento definido por el planeamiento como una cosa meramente virtual inicialmente pública, pero en parte susceptible de apropiación privada a través cabalmente de la realización asimismo privada de la actividad de urbanización y edificación y, por tanto, del cumplimiento del régimen urbanístico de la propiedad)

El forzamiento hasta sus últimas consecuencias de las posibilidades del régimen urbanístico de la propiedad del suelo lleva al sistema legal a un agotamiento de sus posibilidades, generándose por primera vez en la evolución del Derecho urbanístico desde 1956 una situación de quiebra en la línea de progreso e, incluso, también de eficacia por inseguridad en su aplicación como consecuencia de las dificultades y reticencias que ésta suscita. Situación que se ve agravada por plantearse en un contexto de descentralización territorial de la competencia legislativa y ejecutiva, en el que la posibilidad de diversidad de las soluciones normativas en la materia - no se ve compensada por la existencia de un marco general común claro y preciso.

En este punto de la evolución de nuestro Derecho urbanístico y, por tanto, en la situación que queda brevemente descrita **se instala el legislador valenciano** para efectuar sus opciones a la hora de ultimar el diseño y la formalización de su propia política urbanística (que ya habían sido iniciados con la elaboración y promulgación de la Ley 4/1992, del suelo no urbanizable). Ambos determinan la perspectiva desde la que ha operado el legislador y es inteligible el significado y alcance del sistema que ha establecido; perspectiva, que puede presumirse en la clarificación, con respecto al marco básico estatal, de los mundos de las actividades y de las cosas en la materia urbanística.

El sistema se articula, como señala L. PAREJO ALFONSO, sobre los siguientes **elementos esenciales**:

**1. El objeto de la Ley se identifica por completo (art. 1.1), precisamente con la actividad urbanística**, comprendiendo ésta, de forma diferenciada, las más concretas de ordenación, transformación y control del uso del suelo, así como de su suelo y subsuelo, es decir, y por lo que hace a las dos primeras, de las cosas reales y actuales para, en su caso, generar cosas futuras en el contexto, de la ciudad. La entera actividad urbanística adquiere preciso sentido mediante su entronque con el orden constitucional, en tanto que aparece directamente gobernada por los fines y principios rectores que se consagran en los artículos 45, 46 y 47 de la norma fundamental (art. 1.2), cuya realización incumbe a las políticas urbanísticas a desplegar, en sus respectivos ámbitos competenciales, por la Generalitat y la Administración local, primariamente mediante el ejercicio de las potestades de planeamiento y programación, cuyo régimen general se define asimismo (art. 2).

**2. La Ley define un sistema urbanístico propio**, asumiendo los límites que derivan de la legislación estatal, dentro de los que se mueve en términos de desarrollo legítimo de ésta, lo que consigue operando básicamente en el plano a) de la gestión de la actividad urbanística, lo que luce en la importancia sistemática de las formas de gestión y, por tanto, b) de los instrumentos o mecanismos de desarrollo de ésta (planificación/programación - ejecución), con respeto, en todo caso, del régimen urbanístico básico de la propiedad del suelo. Semejante modo de operar demuestra que en la urbanización (el ciclo de la transformación urbanística del suelo) radica el nudo gordiano y se agotan los problemas y cuestiones más

sustanciales (los cuales se inscriben en el plano de la actividad y en modo alguno en el de las cosas o bienes). Así pues, aunque la Ley valenciana contiene sin duda muchas otras innovaciones, su principal novedad puede y debe cifrarse cabalmente en el tratamiento de la urbanización, entendida como ciclo del proceso urbanístico típico de transformación del suelo para hacerlo servir aprovechamientos urbanos.

**3.** En un momento, como el que vivimos, de replanteamiento de los papeles respectivos de lo público y lo privado, **el legislador aborda y cumple, además, un propio deslinde desde uno y, otro sobre la base de una amplia concepción de la gestión urbanística** (que casi hace a ésta equivalente de la actividad urbanística). Este deslinde puede caracterizarse como reafirmación - con simultáneo repliegue - de lo público - administrativo., No se trata en modo alguno de movimientos contradictorios, sino más bien complementarios.

**La solución consiste en que la actividad urbanística es, in totum y como ya nos consta, una actividad pública** (art. 1.1). Su gestión es, por ello, asimismo pública, en principio (clarificándose que las formas de gestión aplicables son, sin perjuicio de la regulación contenida en el propio texto legal urbanístico, las permitidas a la Administración actuante conforme a su propio régimen jurídico); razón por la que la intervención de agentes privados en la gestión no altera la naturaleza de ésta y se produce en los términos y con el alcance prevenidos en la Ley. **Esta solución posibilita la diversificación de los agentes urbanísticos** (de modo que éstos pueden ser no sólo los propietarios, sino también cualesquier otras personas que asuman la correspondiente actividad) y la regulación específica (y adecuada a su respectiva realidad y características) de su intervención, sin mengua ni confusión sobre la titularidad y responsabilidad públicas, últimas de la actividad de ejecución: artículo 5.2 y 3. Un ejemplo claro de esta reafirmación de lo público, si bien perteneciente al plano de la concreta actividad de planeamiento, lo facilita la regulación de la clasificación en el artículo 8.1, a tenor del cual «la clasificación urbanística del suelo la constituye y confiere el Plan y sólo éste podrá establecerla, mantenerla o modificarla»

Paralelamente, el legislador lleva a cabo una **redefinición** de lo privado. La clasificación de lo público posibilita, en efecto, la de lo privado, especialmente en punto a la determinación de los agentes del proceso urbanizador y, por tanto, al papel de los propietarios de suelo. **Este objetivo se cumple en términos distintos según los ámbitos principales que en la actividad urbanística distingue la propia**

**Ley.** Por lo que se refiere a **la transformación del suelo (ciclo de urbanización y edificación)** se procede a resaltar, en primer lugar, la importante novedad que supone la - contemplación - del proceso urbanizador en ambos sentidos, quebrando la tendencia comercial a la irreversibilidad que presenta en la legislación urbanística general. El proceso, por tanto, puede ser de **urbanización**; pero también de **desurbanización** (art. 6.6).

De otro lado, la entera actividad de ejecución y, consecuentemente, el proceso urbanístico - por exigencias lógicas y respeto, en todo caso, del régimen urbanístico básico del derecho de propiedad del suelo - es objeto de regulación desde un nuevo enfoque, cabalmente el que resulta de su contemplación desde el producto final: **el solar** (art. 6). Gracias a él puede el legislador valenciano sortear y superar la situación en que ha desembocado - según se argumentó en su momento - la evolución del Derecho urbanístico general. Para él, en efecto, la urbanización es la operación que trasciende la operación consistente en la materialización del aprovechamiento urbanístico pertinente en un solar. De donde la edificación queda netamente deslindada de la urbanización y presupone lógicamente la previa urbanización. Esta separación permite la normal contemplación del desarrollo del referido proceso urbanístico (el ciclo de transformación del suelo como resultado de la materialización del planeamiento) conforme a la propia realidad de partida en que tome pie el planeamiento y dé su comienzo, por ello, tanto desde la fase urbanizadora, como desde la de edificación.

Se explica, así, que **la entera actividad de ejecución** (el proceso urbanístico completo de transformación del suelo) se cumple necesariamente bajo uno de los dos regímenes siguientes (art. 6.2): el de las actuaciones integradas (que se corresponde con la previsión del planeamiento de la necesidad de cumplimiento del entero ciclo urbanístico transformador) o el de las actuaciones aisladas (que se corresponde, por su parte, con la hipótesis de un previo o histórico cumplimiento de la fase de urbanización haciendo ésta innecesaria). En la medida en que en la actuación integrada lo esencial es la urbanización (fenómeno trascendente y lógicamente previo a cada una de las unidades finales de aprovechamiento urbanístico o solares, aún sólo virtuales y no reales) y lo secundario (por sucesivo o ulterior, que tiene por presupuesto - para su realidad - la urbanización) la edificación, aquélla se define cabalmente como una obra pública (art. 6.3). Por lo mismo, en la medida en que en la actuación aislada lo esencial es la

edificación y lo accesorio (solo relevante ya, en tanto precise ser ultimada o perfeccionada) la urbanización, aquélla se define como obra privada (art. 6.5 y 6).

La **congruencia del legislador** es completa, toda vez que es paralelo y de contrario sentido proceso, la desurbanización se cumple bien mediante la simple aplicación del régimen de fuera de ordenación (forma de actuación que debe entenderse pertinente cuando la realidad a transformar es básicamente de consolidación del suelo por la edificación; con lo que puede reputarse de gestión «privada»), bien por aplicación del régimen de las obras públicas (forma de actuación que debe suponerse pertinente cuando de lo que se trata es de retrotraer a la propia del suelo no urbanizable uno constitutivo ya de un verdadero tejido urbano): artículo 6.6.

Lo decisivo es que este nuevo enfoque del proceso urbanístico abre paso a una esclarecedora distinción entre los ámbitos de las actividades y las cosas y, por tanto, de la organización jurídica de la titularidad y la disposición sobre unas y otras. **La urbanización y la edificación pertenecen al mundo de las actividades** y no de los bienes, porque consisten cabalmente en un hacer organizado y complejo (empleando cosas existentes con un objetivo y para conseguir un nuevo resultado: la producción de nuevas y distintas cosas, sea suelo urbanizado y, por tanto, también solares, sea construcciones o instalaciones en solares). Por contra, **el suelo ya existente en el punto de partida, así como el suelo final (urbanizado) y las construcciones, edificaciones e instalaciones en solares asimismo finales, son cosas o bienes, sobre las que recaen derechos de propiedad.** Pero estos derechos de propiedad se articulan y entienden como tales en cada momento del proceso y en función de la realidad efectiva de los bienes existentes efectivamente. Por ello, amparan ciertamente el uso y disfrute de dichos bienes como tales y el ejercicio de las facultades sobre ellos de las facultades correspondientes, entre ellas la de disposición y empleo para producir otros bienes, pero nada más. Singularmente, no autorizan a suponer, ni siquiera a través de la función social, una obligación positiva de hacer consistente precisamente en el citado empleo para, aplicando, además, capital y trabajo, producir nuevos bienes futuros (definidos sólo virtualmente por el planeamiento). Pues tal empleo no es tanto el contenido de una facultad ínsita en la situación jurídica dominical (esencialmente referida, como queda ya dicho, al bien como tal), cuanto una actividad, concretamente una actividad de contenido económico de carácter empresarial. Su ubicación en el orden constitucional no está, pues, en el artículo 33 de la norma fundamental (la

propiedad como institución organizadora de la apropiación y la disposición, en cada momento histórico, sobre las cosas o los bienes accesibles a los sujetos ordinarios del Derecho), sino en el artículo 38 de la misma norma fundamental (la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado o propiedad dinámica, propiedad vista produciendo nueva propiedad). Consecuentemente, semejante actividad no puede configurarse jurídicamente, en principio, como un deber derivable de la situación: jurídica dominical (error en el que, por exacerbación de la lógica del régimen urbanístico de la propiedad, ha caído la legislación urbanística general) y sí sólo como una libertad de iniciativa y acción en el sistema económico. Cuestión distinta es la que suscita la imposibilidad práctica de desarrollo de la actividad de ejecución del planeamiento (que ha de utilizar y transformar los bienes inmuebles existentes) sin el consentimiento de los propietarios de dichos bienes; cuestión que, si pertenece ya al derecho de propiedad, en nada empece a lo anterior. Pues se resuelve enteramente en el reconocimiento (obvio) a dichos propietarios de la libertad para bien para disponer de su derecho (enajenándolo o aplicándolo a la participación en la actividad desplegada por otro y mediante acuerdo con él), bien emprender y asumir por sí mismo la actividad, y de la garantía, en todo caso, de su indemnidad patrimonial en los términos del artículo 33.3 de la Constitución. La consecuencia final no es otra que una reasignación de los papeles en el proceso urbanístico. Si la entera actividad urbanística es pública, su gestión (como todos los servicios públicos) puede ser directa o indirecta (forma ésta de gestión, que abre a los sujetos ordinarios y, por tanto, a su libre iniciativa empresarial, la actividad pública). Pero también, si así lo permite el interés público que está en la base y justifica su publicación, puede ser configurada - en el otro extremo - como privada sujeta a la reglamentación pública precisa para salvaguardar las exigencias propias de aquél interés público, debiendo incluso serlo cuando los derechos constitucionalmente reconocidos a los sujetos ordinarios así lo demanden y el interés público no tenga la intensidad suficiente para - en función del orden sustantivo constitucional - justificar una solución distinta.

### **3.- EL AGENTE URBANIZADOR EN LA LEY REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA**

#### **3.1.-Concepto del agente urbanizador**

Para el artículo 29.6 LRAU el agente urbanizador es el agente público responsable de ejecutar la actuación. En ejercicio directo de sus competencias, esa

responsabilidad puede ser asumida por la propia Administración o, mediante gestión indirecta, adjudicarse a un particular -sea o no propietario del terreno-, seleccionado como urbanizador en pública competencia al aprobar el programa y según convenio estipulado en éste. El programa ha de fijar la forma de gestión -directa o indirecta- de la actuación integrada. La atribución de la condición de agente urbanizador se produce por la adjudicación de la ejecución de un Programa para el desarrollo de actuaciones integradas.

### **3.2.-Actuaciones aisladas y actuaciones integradas**

La actividad urbanística de ejecución del planeamiento se realiza en uno de estos dos regímenes: actuaciones aisladas o actuaciones integradas (artículo 6.2 LRAU)<sup>11</sup>.

#### **3.2.1.- Actuaciones integradas<sup>12</sup>**

Actuaciones integradas son las que supongan la realización material de obras públicas para la urbanización conjunta de dos o más parcelas, desarrollada de una sola vez o por fases conforme a una única programación. El objeto de tal actuación es la dotación a un terreno de los servicios e infraestructuras necesarios para que adquiera la condición de solar. Consiguientemente las parcelas objeto de una actuación urbanizadora adquirirán la condición de solares cuando, además de estar efectivamente dotadas y servidas por los correspondientes servicios, estén ejecutadas y entregadas a la Administración actuante las infraestructuras mínimas de integración y conexión con el entorno de la entera unidad objeto de actuación, establecidas en la programación.

#### **3.2.2.- Actuaciones aisladas<sup>13</sup>**

Son actuaciones aisladas las que tienen por objeto un único solar o una sola parcela para su edificación, con previa o simultánea realización de las obras de urbanización precisas para su conversión en local y conexión con redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas, cuando proceda.

---

<sup>11</sup> Salvo los supuestos de régimen de obras públicas o de fuera de ordenación.

<sup>12</sup> Artículo 6.3 y 4 LRAU.

<sup>13</sup> Artículo 6.5 y 6 in fine LRAU.

### **3.2.3.- Formas de gestión de las actuaciones<sup>14</sup>**

La gestión de las Actuaciones Aisladas puede ser pública o privada. Los particulares están habilitados para llevarlas a cabo, salvo prohibición o contravención de la ordenación urbanística.

La ejecución de las Actuaciones Integradas es siempre pública, correspondiendo a la Administración decidir su gestión directa o indirecta. Se considera que una Actuación es de ejecución directa por la Administración, cuando la totalidad de las obras e inversiones que comporta son financiadas con fondos públicos y gestionadas por los órganos o empresas de la Administración. La gestión es indirecta cuando la Administración delega la condición de Agente urbanizador adjudicándola en favor de una iniciativa empresarial seleccionada en pública competencia.

### **3.3.- Los programas para el desarrollo de actuaciones integradas**

#### **3.3.1.- Función<sup>15</sup>**

La urbanización del suelo urbanizable requiere la previa concurrencia de estos dos requisitos:

- La aprobación de una ordenación pormenorizada que puede estar directamente determinada en el plan general o establecerse mediante planes parciales o de reforma interior que desarrollen aquél, y
- La programación para ejecutar esa ordenación pormenorizada, mediante la aprobación definitiva del correspondiente programa para el desarrollo de actuaciones integradas, necesario para legitimar la urbanización<sup>16</sup>.

En suelo urbano, el Programa no es un requisito imprescindible para la transformación urbanística como en el suelo urbanizable. En cambio, si puede ser

---

<sup>14</sup> Artículo 7 LRAU.

<sup>15</sup> Artículo 29.1 LRAU.

<sup>16</sup> La aprobación del programa puede ser simultánea o posterior a la de la ordenación pormenorizada. Excepcionalmente, también puede ser anterior cuando el programa se desarrolle en fases correspondientes a varios sectores y junto a él se apruebe el plan parcial de la primera fase.

utilizado para establecer determinadas obligaciones urbanísticas a cargo de los propietarios afectados<sup>17</sup>.

### **3.3.2.-Objeto<sup>18</sup>**

Los programas tienen por objeto:

- Identificar el ámbito de una actuación integrada con expresión de las obras que se han de acometer.
- Programar los plazos para su ejecución.
- Establecer las bases técnicas y económicas para gestionar la actuación.
- Regular los compromisos y obligaciones que asume el urbanizador designado al aprobar el programa, definiendo, conforme a esta Ley, sus relaciones con la Administración y con los propietarios afectados, y fijar las garantías de cumplimiento y las sanciones por incumplimiento de dichas obligaciones.

### **3.3.3.- Ámbito<sup>19</sup>**

El programa abarcará una o varias unidades de ejecución completas.

### **3.3.4.- Contenido<sup>20</sup>**

Los programas planifican la realización de las actuaciones integradas siendo su contenido propio el siguiente:

- El programa describirá las obras de urbanización a realizar y, en su caso, las de edificación, relacionándolas con los compromisos del urbanizador y expresará, al menos:

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, el supuesto del artículo 33.6 LRAU.

<sup>18</sup> Artículo 29.2 LRAU.

<sup>19</sup> Artículo 29.3 LRAU.

<sup>20</sup> Artículo 29.4 a 12 LRAU.

- La definición o esquema de la estructura de la urbanización, con diagramas descriptivos de aquellos elementos más significativos o relevantes para determinar su coste total.
- Una Memoria de calidades relativa, como mínimo, a las principales obras y elementos de urbanización a ejecutar.
- Los recursos disponibles para los abastecimientos básicos, modo de obtención y financiación.
- Las características básicas de la red de evacuación de aguas que se prevé diseñar, indicando su carácter separativo o no; su capacidad de drenaje, cubicándola con el potencial aproximado de efluentes a soportar, tanto pluviales como residuales, ya tengan su origen en el ámbito del programa o bien en posibles aportes exteriores; punto o puntos de vertido y calidad de éste, en relación con su depuración e impacto ambiental.
- La capacidad portante de la red viaria y las directrices para la implantación de los demás servicios de urbanización.
- El programa preverá el inicio de su ejecución material dentro de su primer año de vigencia y la conclusión de la urbanización antes de un lustro desde su inicio. Por causas excepcionales, y previo informe favorable del Consejo Superior de Urbanismo, pueden aprobarse programas con plazos más amplios o prórrogas a éstos. El programa especificará el calendario de su desarrollo en sus distintas fases, trabajos y gestiones que integran la actuación.
- El programa designará al urbanizador.
- El programa ha de fijar la forma de gestión -directa o indirecta- de la actuación integrada<sup>21</sup>.
- El programa establecerá la responsabilidad del urbanizador y preverá las garantías.
- El programa regulará las relaciones entre el urbanizador y los propietarios afectados.
- El programa regulará las relaciones entre el urbanizador y la Administración.

---

<sup>21</sup> La gestión directa se produce cuando la totalidad de las obras e inversiones que comporta son financiadas con fondos públicos y gestionadas por los órganos o empresas de la Administración (artículo 7.2 LRAU). En este artículo reflejamos la normativa aplicable al agente urbanizador en la gestión indirecta. No obstante, debe tenerse en cuenta que en el supuesto de gestión directa existen una serie de especialidades en la tramitación, aprobación y adjudicación del Programa.

- El programa fijará los plazos para la edificación de los solares por parte de los propietarios.
- El programa puede prever, excepcionalmente, la elaboración de planes complementarios, compromisos de edificación o rehabilitación y de afección de inmuebles a fines sociales o limitaciones económicas determinadas y otras prestaciones en beneficio de los patrimonios públicos de suelo o de la ejecución de obras públicas.

### **3.3.5.- Objetivos imprescindibles y complementarios<sup>22</sup>**

Los programas deben siempre cubrir los siguientes objetivos imprescindibles:

- La conexión e integración adecuadas de la nueva urbanización con las redes de infraestructuras, comunicaciones y servicios públicos existentes.
- Suplementar las infraestructuras y espacios públicos o reservas dotacionales en lo necesario para no menguar ni desequilibrar los niveles de calidad, cantidad o capacidad de servicio existentes o deseables.
- Urbanizar completamente la unidad o unidades de ejecución que constituyan el objeto del programa y realizar las obras públicas complementarias que se precisen para cumplir lo dispuesto en los apartados anteriores, haciendo todo ello con sujeción a plazos pormenorizados.
- Obtención gratuita en favor de la Administración de los suelos dotacionales públicos del ámbito de actuación.
- Obtención gratuita en favor de la Administración actuante del aprovechamiento que exceda del 85 por 100 de aprovechamientos tipo o porcentaje que legalmente corresponda con destino al patrimonio público de suelo.
- El coste de las inversiones necesarias para cumplir estos objetivos es repercutible en la propiedad del terreno.

El adjudicatario puede obligarse complementariamente a efectuar aportaciones al patrimonio municipal de suelo, a realizar obras distintas a las mencionadas en el número anterior, a afectar fincas a la construcción con fines sociales -superando las exigencias del plan general o especial- o a respetar precios máximos de venta de sus solares.

---

<sup>22</sup> Artículo 30 LRAU.

### **3.3.6.- Documentación<sup>23</sup>**

El programa contendrá la alternativa técnica y una proposición jurídica - económica.

La alternativa técnica estará integrada por los siguientes documentos:

- Copia de la cédula de urbanización<sup>24</sup> o resguardo acreditativo de que ésta se ha solicitado, salvo en los casos en que sea innecesario de acuerdo con esta Ley.
- Anteproyecto de urbanización

La alternativa técnica puede contener una serie de documentos complementarios, como:

- Instrumentos de planeamiento (Plan Parcial, Plan de reforma Interior o Estudio de Detalle).
- Instrumentos de gestión (Proyecto de Urbanización o de Reparcelación).

La proposición jurídico-económica contendrá los siguientes documentos:

- Si la Administración Local optase por la gestión indirecta del programa se formalizará en su documentación un convenio urbanístico a suscribir, de una parte, y por el adjudicatario particular de la actuación y, de otra, tanto por la Administración actuante como, en su caso, por aquellas otras que resolvieran asumir compromisos en dicha ejecución. En él se harán constar los compromisos y plazos que asumen la Administración y el urbanizador, las garantías que éste presta para asegurarlos y las penalizaciones a que se somete por incumplimiento.
- Cuando se prevea la gestión directa, el convenio se sustituirá por una relación precisa de los compromisos que la Administración urbanizadora adquiere por aprobar el programa.

---

<sup>23</sup> Artículo 32 LRAU.

<sup>24</sup> Artículo 31 LRAU y artículos 120 a 135 del Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.

- Una Proposición económico-financiera comprensiva de los siguientes aspectos:
  - Desarrollo de las relaciones entre el urbanizador y los propietarios, justificando, en su caso, la disponibilidad de aquél sobre los terrenos de éstos, los acuerdos ya alcanzados con ellos -si los hubiere- y las disposiciones relativas al modo en que será retribuido el urbanizador.
  - Estimación, siquiera sea preliminar y aproximada, de los costes de la obra urbanizadora.
  - Proporción o parte de los solares resultantes de la actuación constitutiva de la retribución del urbanizador, con los índices correctores que procedan respecto a la estimación de costes del ordinal anterior. Cuando la retribución del urbanizador esté prevista en metálico, se especificará si le corresponde percibir algún recargo sobre la expresada estimación de costes de urbanización, en concepto de beneficio o gastos de gestión.
  - Incidencia económica de los compromisos que, en su caso, interese adquirir el urbanizador para edificar -con fines de interés social- los terrenos que hayan de adjudicársele, tanto en la valoración de éstos, como en su cuantificación y modo de adquisición.

### **3.4.- Tramitación de los programas<sup>25</sup>**

#### **3.4.1.- Iniciativa<sup>26</sup>**

La elaboración de los programas puede ser de iniciativa pública o particular. Los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, pueden:

- Elaborar y presentar, para su aprobación, propuestas de programa
- Entablar consultas con cualquier Administración Pública, sobre el contenido de ellas.
- Solicitar y obtener de las Administraciones completa información sobre las resoluciones y previsiones oficiales que condicionen el desarrollo de cada actuación.

---

<sup>25</sup> Recogemos de manera sintética el procedimiento ordinario de tramitación. La LRAU regula, en el artículo 58, un procedimiento simplificado de tramitación en el que se permite la "simplificación" del procedimiento a instancia de un particular.

<sup>26</sup> Artículo 44 LRAU.

- Ser autorizada por el Ayuntamiento para ocupar temporalmente terrenos a fin de obtener la información precisa, en los términos dispuestos por la legislación expropiatoria.
- Acceso a la información y documentación que obre en los registros y archivos de las Administraciones Públicas conforme a la legislación estatal sobre régimen jurídico de éstas.

#### **3.4.2.- Solicitud de convocatoria de información pública<sup>27</sup>**

Toda persona, sea o no propietaria del terreno, puede solicitar del Alcalde que someta a información pública una alternativa técnica de programa y, en su caso, acompañada de una propuesta de planeamiento y/o de proyecto de urbanización.

#### **3.4.3.- Convocatoria municipal: Ayuntamiento Pleno y Alcaldía<sup>28</sup>**

El Alcalde podrá:

- Proponer al Ayuntamiento Pleno que desestime la petición. El Pleno podrá desestimarla razonadamente o establecer unas bases orientativas para la selección del urbanizador, acordando lo dispuesto en el siguiente apartado.
- Someterla a información pública, junto a las observaciones o alternativas que, en su caso, estime convenientes.

El Ayuntamiento puede someter a información pública propuestas de programa, elaboradas de oficio o presentadas por un particular, con la documentación expresada en el artículo anterior debidamente formalizada.

#### **3.4.4.- Información pública: requisitos de publicidad<sup>29</sup>**

La información pública se anunciará mediante:

- Edictos. Edicto publicado en un diario de información general editado en la Comunidad Valenciana y -posterior o simultáneamente en el Diario Oficial

---

<sup>27</sup> Artículo 45.1 LRAU.

<sup>28</sup> Artículos 45.2 y 46.1 ab initio LRAU.

<sup>29</sup> Artículo 46.3 LRAU.

de la Generalidad Valenciana, advirtiéndole de la posibilidad de formular alegaciones, proposiciones jurídico-económicas en competencia y alternativas técnicas.

- Aviso a los titulares catastrales. No es preceptiva la notificación formal e individual a los propietarios afectados, pero, antes de la publicación del edicto, habrá que remitir aviso con su contenido al domicilio fiscal de quienes consten en el catastro como titulares de derechos afectados por la actuación propuesta.

### **3.4.5.- Información pública: finalidad y alcance<sup>30</sup>**

Durante la información pública se admitirán tanto alegaciones como alternativas técnicas a la expuesta al público y, tras su conclusión, quienes -siendo o no propietarios del terreno- interesen competir por ser seleccionados como adjudicatarios del correspondiente programa, podrán presentar proposiciones jurídico-económicas.

Las alternativas técnicas se presentarán a la vista. Las proposiciones jurídico-económicas se han de presentar en plica cerrada.

Durante todo el procedimiento podrán ser objeto de pública consulta, en el Ayuntamiento, las alegaciones y alternativas técnicas que se vayan presentando ante éste. El Alcalde y el Secretario de la Corporación o funcionario a quien corresponda, deben dar inmediato conocimiento de dichas alternativas a los Concejales a medida que las mismas sean presentadas.

Se podrán presentar alternativas técnicas y alegaciones durante veinte días, contados desde la última publicación del edicto.

Las proposiciones jurídico-económicas se presentarán durante los cinco días siguientes al vencimiento del plazo anterior.

Estos plazos quedarán prorrogados, por veinte días adicionales, si durante los diez primeros de información pública, alguna persona se comprometiera a presentar una alternativa técnica sustancialmente distinta a la inicial y prestara caución de ello en

---

<sup>30</sup> Artículo 46.1 in fine, 2 y 4 LRAU.

la cuantía que reglamentariamente se determine. La prórroga se hará constar en el expediente, se anunciará en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y se comunicará a quienes, por desconocerla, presenten plicas prematuramente.

### **3.4.6.- Apertura de plicas<sup>31</sup>**

El acto de apertura de plicas se celebrará en la siguiente fecha hábil a la conclusión del plazo para presentarlas. De su desarrollo y resultado se levantará acta, bajo fe pública y ante dos testigos. Todas las actuaciones podrán ser objeto de consulta y alegación por los interesados durante los diez días siguientes al de apertura de plicas. Los competidores, durante este período, podrán asociarse uniéndose sus proposiciones.

### **3.5.- Aprobación y adjudicación de los programas<sup>32</sup>**

#### **3.5.1.- Acuerdo de aprobación y adjudicación<sup>33</sup>**

Concluidas las anteriores actuaciones el Ayuntamiento Pleno puede:

- Aprobar un programa definiendo sus contenidos por elección de una alternativa técnica y una proposición entre las presentadas, con las modificaciones parciales que estime oportunas.
- Adjudicar, motivadamente, la ejecución del programa aprobado en favor de quien hubiera formulado la proposición jurídico-económica y asumido la alternativa técnica más adecuada para ejecutar la actuación.

#### **3.5.2.- Criterios legales de adjudicación<sup>34</sup>**

---

<sup>31</sup> Artículo 46.5 LRAU.

<sup>32</sup> Junto al régimen general de aprobación y adjudicación, contempla el artículo 50 LRAU el régimen de adjudicación preferente que tiene por objeto fomentar la elaboración de iniciativas de programas por los particulares e incentivar su inmediata ejecución. Para su aplicación es imprescindible que quien lo solicite haya presentado una alternativa técnica de programa propia y original y que se ofrezca a ejecutarla en plazo inferior a tres años. Además, el artículo 51 LRAU regula la adjudicación conexas o condicionada al permitir que los programas se puedan aprobar condicionados a la efectiva realización de determinaciones propias de otras actuaciones previa o simultáneamente programadas, siempre que esté suficientemente garantizado el cumplimiento de aquellas condiciones conexas y se prevea una adecuada coordinación entre las respectivas actuaciones.

<sup>33</sup> Artículo 47.1 y 2 ab initio LRAU.

<sup>34</sup> Artículo 47.2 in fine y 3 LRAU.

Se preferirá la alternativa que proponga:

- Un ámbito de actuación más idóneo u obras de urbanización más convenientes;
- La que concrete y asuma las más adecuadas calidades de obra para su ejecución;
- Así como la proposición que se obligue a plazos de desarrollo más breves o a compromisos más rigurosos; la que preste mayores garantías efectivas de cumplimiento;
- La que comprometa su realización asumiendo, expresa y razonadamente, un beneficio empresarial más proporcionado por la promoción y gestión de la actuación; o la que prevea justificadamente, para unas mismas obras, un menor precio máximo para efectuarlas sin mengua de su calidad.

Complementariamente se preferirá la proposición que oferte más incentivos, garantías o posibilidades de colaboración de los propietarios afectados por la actuación, para facilitar o asegurar su desarrollo, salvo que aquellos que pretendan arbitrar a costa del interés público.

Serán los criterios en los que habrá de fundarse toda decisión pública sobre la programación, tanto la relativa a la modalidad gestión -directa o indirecta-, como a la elección del urbanizador y a la oportunidad misma de la programación:

- La idoneidad de las obras de urbanización para el servicio público.
- Las garantías y plazos de su ejecución.
- La proporcionalidad de la retribución del urbanizador.
- Y, complementariamente, la facilidad o celeridad con que éste pueda disponer del terreno necesario para urbanizar,

### **3.5.3.- Acuerdo denegatorio<sup>35</sup>**

El Ayuntamiento Pleno podrá rechazar razonadamente todas las iniciativas para ejecutar la actuación por considerar que ninguna de ellas ofrece base adecuada para ello, resolviendo la no programación del terreno o programarlo, sin adjudicación,

---

<sup>35</sup> Artículo 47.4 ab initio LRAU.

optando por su gestión directa cuando ésta sea viable y preferible para los intereses públicos municipales.

#### **3.5.4.- Acuerdos motivados<sup>36</sup>**

Los acuerdos municipales en materia de programación deberán ser siempre expresamente motivados y concretarán, razonadamente, las prioridades públicas expresadas en los números anteriores, atemperándolas a las circunstancias propias de cada actuación. En todo caso, dichos acuerdos habrán de ser congruentes con las previsiones y actuaciones que se hubieran comunicado previamente a los proponentes, según los arts. 44 y 45, cuando las mismas hubieran suscitado la presentación de indicativas particulares o hubieran servido de bases orientativas con vistas a la selección entre iniciativas en competencia.

#### **3.5.5.- Reembolso y subrogación<sup>37</sup>**

Cuando no resulte adjudicataria la persona que formuló alternativas, estudios o proyectos técnicos que, total o parcialmente, se incorporen al programa aprobado o sean útiles para su ejecución, el municipio garantizará el reembolso, por cuenta del urbanizador, de los gastos justificados de redacción de dichas alternativas, proyectos o estudios en favor de quien los realizó y aportó.

Asimismo, quien formule la alternativa técnica original que sirva de base para la aprobación del programa puede subrogarse en el lugar y puesto del adjudicatario particular elegido, asumiendo y garantizando los mismos compromisos, garantías y obligaciones impuestos a éste. La subrogación debe solicitarla al Ayuntamiento dentro de los diez días siguientes a ser notificado del acuerdo de adjudicación, entendiéndose ésta, entretanto, otorgada a título provisional. No será de aplicación cuando el primer adjudicatario haya sido seleccionado atendiendo a las mayores posibilidades de colaboración de los propietarios afectados que hubiera ofrecido y garantizado.

#### **3.5.6.- Compromisos, obligaciones y garantías del adjudicatario<sup>38</sup>**

---

<sup>36</sup> Artículo 47.4 in fine LRAU.

<sup>37</sup> Artículo 47.5 LRAU.

<sup>38</sup> Artículo 47.6 LRAU.

El adjudicatario debe suscribir los compromisos, asumir las obligaciones y prestar las garantías correspondientes. No obstante, puede renunciar a la adjudicación si ésta supone compromisos distintos de los que él ofreció. La renuncia por otras causas, no justificadas, conlleva, en su caso, la pérdida de las garantías provisionales y la selección de un nuevo adjudicatario.

### **3.5.7.- Comunicación a la Administración Autonómica<sup>39</sup>**

Aprobado el programa por el municipio se dará traslado de él a la Consejería competente en Urbanismo. Si el programa o los planes a cuyo desarrollo se refiera carecen de cédula de urbanización y ésta fuese necesaria, su aprobación municipal y adjudicación se entenderán provisionales y no legitimarán la ejecución de la actuación hasta la expedición de la cédula o, en su caso, hasta la aprobación definitiva del plan o programa correspondiente por dicha Consejería. Si el programa y los planes a cuyo desarrollo se refiera cuenta con cédula, así como en los casos de innecesariedad de ella previstos en los arts. 31.2 y 33.8, bastará la simple remisión de actuaciones para que proceda publicar su aprobación y adjudicación.

### **3.5.8.- Plazo para la resolución. Acto expreso<sup>40</sup>**

El plazo para que el Ayuntamiento Pleno resuelva sobre la aprobación y adjudicación de un programa es de cuarenta días desde la fecha en que fuera posible adoptar el acuerdo correspondiente.

El derecho a ejecutar un plan o programa se adquiere, por los particulares, en virtud de acto expreso que debe ser publicado. No obstante, cuando se presente una sola proposición particular solicitando la adjudicación, formalizada con todas las condiciones legalmente exigibles, y transcurra el plazo sin resolución expresa, el proponente podrá requerir al Ayuntamiento para que proceda directamente según lo dispuesto en los dos números precedentes.

### **3.5.9.- Registro de programas y de agrupaciones de interés urbanístico<sup>41</sup>**

---

<sup>39</sup> Artículo 47.7 LRAU. Asimismo, el acuerdo de aprobación debe publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia. Y, en caso, de aprobación autonómica de planeamiento junto al programa la Administración Autonómica ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat (artículo 59 LRAU).

<sup>40</sup> Artículo 47.8 LRAU.

<sup>41</sup> Artículo 49 LRAU.

Se establece el Registro de Programas y Agrupaciones de Interés Urbanístico, integrado en la organización administrativa de la Consejería competente en Urbanismo. La publicación de la aprobación definitiva de los programas exige su previa presentación ante este Registro.

Podrán registrarse como Agrupaciones de Interés Urbanístico las que cumplan todos estos requisitos:

- Tener por objeto competir por la adjudicación de un programa o colaborar con su urbanizador legal de forma convenida con él.
- Asociar a los propietarios de terrenos que representen más de la mitad de la superficie afectada por la iniciativa.
- Contar con poder dispositivo sobre los terrenos referidos en el apartado anterior y garantizar con ellos las obligaciones sociales. La afección de una finca a los fines y obligaciones de una agrupación de interés urbanístico tendrá carácter real y podrá ser inscrita en el Registro de la Propiedad.
- Haber reconocido el derecho a adherirse como asociado a favor de los terceros propietarios afectados por la iniciativa, en las mismas condiciones y con análogos derechos a los propietarios fundadores.

### **3.6.- Prerrogativas y facultades del agente urbanizador**

El urbanizador de una actuación integrada debe soportar los costes de la urbanización en la medida en que le sean compensados retribuyéndole en terrenos edificables. Los costes no compensados así le serán resarcidos en metálico por los propietarios de terrenos edificables resultantes de la actuación<sup>42</sup>.

El Urbanizador puede ejercer las siguientes prerrogativas y facultades<sup>43</sup>:

- Someter a aprobación administrativa proyectos de urbanización, presupuestos de cargas de urbanización y, a falta de acuerdo con los afectados, uno o varios proyectos de reparcelación forzosa dentro del ámbito de la Actuación, así como a ser oído, antes de dicha aprobación.

---

<sup>42</sup> Artículo 29.9 A) LRAU.

<sup>43</sup> Artículos 29.11 y 66.2 LRAU.

- Oponerse a la parcelación y a la edificación en el ámbito de la Actuación, hasta el pleno cumplimiento de las previsiones del Programa. El otorgamiento de esas licencias está sujeto a audiencia previa del Urbanizador. No podrán otorgarse licencias de parcelación o edificación en las Unidades de Ejecución o para terrenos sometidos a Actuaciones Integradas hasta que, una vez aprobado su correspondiente Programa, se cumplan las condiciones legales previstas en él para ello, debiendo el titular de la parcela haber contribuido proporcionadamente a las cargas de la Actuación y haber quedado garantizada la urbanización de dicha parcela simultánea, al menos, a su edificación.
- Exigir que los propietarios le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la Actuación. El Urbanizador, en cuanto receptor de dicha retribución, tendrá la consideración legal de Junta de Compensación a los efectos tributarios y registrales determinados por la legislación estatal.
- Solicitar la ocupación directa de los terrenos sujetos a reparcelación y necesarios para desarrollar las infraestructuras de urbanización, en los términos previstos por la legislación estatal.
- Ceder -en escritura pública- su condición en favor de tercero que se subroga en todas sus obligaciones ante la Administración actuante. Esta ha de aprobar la cesión, y si menoscaba el interés general o supone defraudación de la pública competencia en la adjudicación, la denegará o acordará la gestión directa. La cesión parcial, para tramo o porción minoritaria de la actuación, requiere que entre cedente y adquirente asuman, solidaria o mancomunadamente, una programación debidamente coordinada y un conjunto de compromisos que satisfagan las exigencias de la programación originaria. Para que el urbanizador particular pueda contratar prestaciones accesorias de su gestión con tercero, sin transmitirle sus responsabilidades ante la Administración actuante, bastará que dé cuenta de ello a ésta.

### **3.7.- Retribución del agente urbanizador**

#### **3.7.1.- Modalidades<sup>44</sup>**

---

<sup>44</sup> Artículos 29.9 B) y 66.1 LRAU.

La gestión de la actividad urbanizadora por parte del Agente urbanizador le da derecho a exigir a los propietarios que le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la actuación. El propietario, por tanto, retribuye al agente la transformación de los terrenos en solares.

Tal retribución admite dos modalidades:

- Abonando en metálico y como retribución a favor del urbanizador su cuota parte de las cargas de la urbanización y garantizando esta deuda, para recibir a cambio la o las parcelas urbanizadas o solares que le correspondan de acuerdo con el Programa de Ejecución.
- Contribuyendo proporcionadamente a los gastos de urbanización mediante cesión de terrenos edificables. En este caso les corresponderá recibir libre de cargas, menor superficie de solar que en la modalidad anterior, constituyendo la diferencia la retribución del urbanizador.

### **3.7.2.- Retribución en terrenos<sup>45</sup>**

El Urbanizador será retribuido con parcelas edificables, salvo que el Programa disponga la retribución en metálico o ésta proceda por aplicación de los números siguientes o en virtud de acuerdo entre el propietario y el Urbanizador. Si el Programa dispone que parte de la retribución sea en metálico y parte en parcelas, lo relativo a cada parte se regirá por sus respectivas reglas legales.

El Urbanizador será retribuido adjudicándole la proporción de los terrenos edificables prevista en el Programa, corregida, en su caso, proporcionadamente, si el presupuesto de cargas anejo al Proyecto de Urbanización presentara diferencias de coste respecto al estimado en dicho Programa.

### **3.7.3.- Retribución en metálico<sup>46</sup>**

---

<sup>45</sup> Artículos 71.1, 2 y 4 LRAU.

<sup>46</sup> Artículos 71.3 LRAU. Cuando los propietarios retribuyan en metálico la labor urbanizadora se han de observar las reglas establecidas en el artículo 72 LRAU.

El propietario disconforme con la proporción de terrenos que le corresponda ceder como retribución, podrá oponerse a ella solicitando su pago en metálico. La solicitud formalizada en documento público deberá notificarla al Urbanizador y al Ayuntamiento dentro de los diez días siguientes a la aprobación del Proyecto de Urbanización.

La solicitud se acompañará de garantía -real o financiera- bastante, que asegure el desembolso de la retribución con carácter previo al ejercicio de cualesquiera acciones contra su liquidación. La cuota a liquidar será la que corresponda conforme al presupuesto de cargas, incrementada en un porcentaje igual al que, respecto al coste estimado de urbanización, el Urbanizador preste como garantía conforme al art. 29.8. Si el Urbanizador se hubiera comprometido a construir bajo condiciones determinadas los terrenos que no hubiera de retribuírsele, el propietario solicitante deberá asumir este compromiso y garantizarlo.

Se exceptuará lo dispuesto en los dos párrafos anteriores cuando por haber asumido el Urbanizador -en el Programa el compromiso de promover viviendas sociales u otros usos de interés social, sobre el terreno constitutivo de la retribución, esa vinculación de destino implique un valor máximo legal de dichos terrenos que permita determinar su exacta equivalencia con los costes de urbanización, de manera que la relación entre aquél y éstos determine la cuantía del terreno que haya de integrar dicha retribución.

### **3.8.- Garantías y responsabilidades del agente urbanizador**

#### **3.8.1.- Responsabilidad del urbanizador<sup>47</sup>**

El coste de las inversiones, instalaciones, obras y compensaciones necesarias para ejecutar el programa será garantizado en forma y proporción suficientes y financiado por el urbanizador responsable de la actuación, quien podrá repercutirlo en la propiedad de los solares resultantes. Si el proyecto de urbanización no es aprobado simultáneamente junto al programa le corresponde al urbanizador redactarlo. El programa precisará y regulará los compromisos, sustantivos y temporales, que asume expresamente el urbanizador con su aprobación. La Administración puede comprometer, al aprobarse un programa, el gasto público necesario para financiar

---

<sup>47</sup> Artículo 29.7 LRAU.

determinadas infraestructuras de apoyo a la actuación que considere de interés general prioritario.

### **3.8.2.- Garantía genérica<sup>48</sup>**

Todo programa ha de asegurar el cumplimiento de sus previsiones ya sea mediante crédito comprometido con cargo al presupuesto de una Administración, o bien con garantía -financiera o realprestada y mantenida por el adjudicatario seleccionado como urbanizador, por el importe mínimo que reglamentariamente se determine y que nunca excusará la prestación de aval o fianza por valor mínimo del 7 por 100 del coste de urbanización previsto.

### **3.8.3.- Garantía específica<sup>49</sup>**

El Urbanizador, para percibir de los propietarios sus retribuciones, ha de ir asegurando, ante la Administración actuante, su obligación específica de convertir en solar la correspondiente parcela de quien deba retribuirle, mediante garantías que:

- Se irán constituyendo, con independencia de las previstas en el art. 29.8, al aprobarse la reparcelación forzosa o expediente de gestión urbanística de efectos análogos en cuya virtud se adjudiquen al Urbanizador terrenos en concepto de retribución y, en todo caso, antes de la liquidación administrativa de la cuota de urbanización.
- Se prestarán por valor igual al de la retribución que las motive y, en su caso, por el superior que resulte de aplicar el interés legal del dinero en función del tiempo que previsiblemente vaya a mediar entre la percepción de la retribución y el inicio efectivo de las obras correspondientes.
- Consistirán en primera hipoteca sobre los terrenos adjudicados al Urbanizador o en garantía financiera prestada con los requisitos exigidos por la legislación reguladora de la contratación pública.
- Serán canceladas -previa resolución de la Administración actuante- a medida que se realicen, en plazo, cada una de las obras que sean el objeto de la correspondiente obligación garantizada. Procede la cancelación parcial

---

<sup>48</sup> Artículo 29.8 LRAU.

<sup>49</sup> Artículo 66.3 LRAU.

según el precio de la obra realizada conforme al presupuesto de cargas aprobado administrativamente.

#### **3.8.4.- Daños<sup>50</sup>**

El Urbanizador será responsable de los daños causados a los propietarios o a otras personas como consecuencia de su actividad o por falta de diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, salvo cuando aquéllos tuvieran su origen en una orden directa de la Administración actuante o en el cumplimiento de una condición impuesta por ella.

### **3.9.- Derechos de los propietarios**

#### **3.9.1.- Propietarios cooperadores. La actividad urbanizadora<sup>51</sup>**

Los propietarios tienen, con carácter básico y esencial, el derecho a que se ejecute la actividad urbanizadora por parte del agente urbanizador. Esto es, que el adjudicatario cumpla y desarrolle el programa de ejecución.

Los propietarios, con carácter accesorio, tendrán los siguientes derechos:

- Recibir, en todo momento, información debidamente documentada sobre los gastos de urbanización que hayan de asumir
- Cooperar en la actuación en los términos establecidos por la Ley y el Programa, siempre que asuman las cargas y los riesgos de su desarrollo.
- Someter a consideración de la Administración actuante sugerencias y enmiendas para la elaboración, corrección o modificación de los proyectos de urbanización y de reparcelación y los presupuestos de cargas de urbanización siempre que las pongan también en conocimiento del Urbanizador.
- Exigir que el agente la ejecute con la diligencia de un buen empresario y que la Administración actuante supervise la ejecución de la actuación en los términos previstos por la Ley, siempre que tal propietario contribuya a los gastos de urbanización.

---

<sup>50</sup> Artículo 66.6 LRAU.

<sup>51</sup> Artículos 29.9 B) y 66.7 LRAU.

El derecho de los propietarios afectados por la actuación se determinará en función de su aprovechamiento subjetivo.

### **3.9.2.- Propietarios no cooperadores. La solicitud de expropiación.<sup>52</sup>**

Los propietarios que expresamente declinen cooperar, por entender inconveniente o imprudente el desarrollo urbanístico de sus terrenos, pueden renunciar a ello si piden - mediante solicitud presentada en documento público antes del acuerdo aprobatorio del Programa - la expropiación y pago según el valor inicial o el que corresponda conforme a la legislación estatal a la condición de suelo urbanizable no programado. Dicho acuerdo aprobatorio determinará la incoación del expediente de determinación del justiprecio para la finca correspondiente.

## **III.- LA APLICACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO. CARENCIAS, DEFICIENCIAS E INTERPRETACIONES NO DESEADAS. REFERENCIA A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y DEL TRIBUNAL SUPREMO. LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DE LA COMISIÓN EUROPEA**

### **1.- Consideraciones generales**

*La LRAU marcó un giro notable en las formas de gestionar el suelo en el urbanismo español, y hay que atribuir, a favor de su aplicación, un fuerte incremento de la cantidad de suelo que se ha puesto en el mercado para la construcción de viviendas y otro tipo de edificaciones. Esta mayor oferta de solares ha permitido que el precio de las viviendas se mantenga en niveles discretos en comparación con los del resto de Comunidades Autónomas. La continuada aplicación de la norma ha puesto de manifiesto, no obstante lo anterior, algunas carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas de la LRAU requieren dotar a la Comunidad Valenciana de un nuevo marco jurídico donde converjan las funciones públicas relacionadas con la utilización del suelo. Como consecuencia de ello, se aprueba la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.*

---

<sup>52</sup> Artículo 29.9 C) LRAU.

Sin embargo, las principales deficiencias de la LRAU las ha puesto de manifiesto el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. La cuestión esencial que se plantea es la relativa a que si el procedimiento de adjudicación de una actuación urbanizadora al Agente Urbanizador en la LRAU produce la nulidad de pleno Derecho por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la elección de las empresas urbanizadoras y contratistas de la obra urbanizadora atendiendo a los siguientes argumentos: que en el convenio urbanístico se presenta sin procedimiento de concurrencia pública, objetiva y garantizada y que los procedimientos de ejecución del planeamiento urbanístico y de sus contratos están sujetos a la LCAP. Esto es, que la LRAU infringe la LCAP. Ahora bien, para infringir dichas normas, tienen que ser aplicables a los contratos con motivo de la ejecución del planeamiento urbanístico. El artículo 29.13 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, reguladora de la Actividad Urbanística establece que "las relaciones derivadas de la adjudicación del programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por esta Ley ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos que reglamentariamente sean desarrollados". El orden de prelación de fuentes será, por tanto, el siguiente: 1º. Legislación urbanística; 2º. Planeamiento urbanístico; 3º. Programa de Actuación Integrada; 4º. Legislación de contratos de las Administraciones Públicas. La aplicación de estas reglas estarían, por tanto, limitadas en el sentido de que son de aplicación "supletoria" (se aplicarán teniendo en cuenta que es una actividad urbanizadora).

Ahora bien, la aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas al ámbito urbanístico y, en concreto, al agente urbanizador abre numerosos interrogantes. Certestamente, en el año 1995, ENRIQUE SANCHEZ GOYANES ya se planteó esta problemática cuando afirmaba que "una cuestión todavía pendiente de resolver, específica del terreno de la Administración Local, es la posible aplicabilidad de la LCAP a la contratación de las Entidades urbanísticas colaboradoras. Parece razonable propugnar que esta contratación, al menos, debe estar presidida por los principios esenciales de la contratación pública, en torno a la publicidad, transparencia, objetividad de la selección, atención al interés general, etc. , exigibles incluso a las sociedades mercantiles públicas. Es evidente, además, que la aplicación de tales principios a la contratación de las obras de ejecución y conservación de las urbanizaciones de iniciativa particular por las respectivas Entidades colaboradoras va a

redundar en beneficio tanto de la Administración Urbanística actuante (normalmente, el Ayuntamiento respectivo) cuanto en el de los propios particulares implicados".

## **2.- AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO Y LEGISLACION DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: PRINCIPALES POSICIONES DOCTRINALES**

### **1.- Introducción**

La cuestión que se plantea es la relativa a que si el procedimiento de adjudicación de una actuación urbanizadora al Agente Urbanizador en la LRAU produce la nulidad de pleno Derecho por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la elección de las empresas urbanizadoras y contratistas de la obra urbanizadora atendiendo a los siguientes argumentos:

- a) Que en el convenio urbanístico se presenta sin procedimiento de concurrencia pública, objetiva y garantizada,
- b) Que los procedimientos de ejecución del planeamiento urbanístico y de sus contratos están sujetos a las Directivas europeas de contratación pública y a la LCAP.

**Esto es, que la LRAU infringe la LCAP y las Directivas europeas de contratación pública.** Ahora bien, para infringir dichas normas, tienen que ser aplicables a los contratos con motivo de la ejecución del planeamiento urbanístico.

### **2.- Principales posiciones doctrinales**

#### **2.1.- La tesis pionera de Enrique SANCHEZ GOYANES**

El artículo 29.13 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, reguladora de la Actividad Urbanística establece que "las relaciones derivadas de la adjudicación del programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por esta Ley ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos que reglamentariamente sean desarrollados" y el artículo 138 *ab initio* de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura disciplina que "las

relaciones derivadas de la adjudicación del Programa de Ejecución se regirán por lo dispuesto: en esta Ley y, en el marco de la misma, en los planes de ordenación urbanística, en el propio Programa de Ejecución y en los actos adoptados para su cumplimiento, así, como, supletoriamente, por las reglas del contrato de gestión de servicios públicos de la legislación reguladora de la contratación de las administraciones públicas".

El orden de prelación de fuentes será, por tanto, el siguiente: 1º. Legislación urbanística; 2º. Planeamiento urbanístico; 3º. Programa de Ejecución; 4º. Legislación de contratos de las Administraciones Públicas. La aplicación de estas reglas estarían, por tanto, limitadas en un doble sentido: 1º) es una aplicación "supletoria" (se aplicarán teniendo en cuenta que es una actividad urbanizadora) y, 2º) es una remisión para las "relaciones derivadas de la adjudicación del Programa" (solo se aplicarán las reglas que regulan la ejecución, modificación, efectos, extinción y subcontratación).

Ahora bien, la aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas al ámbito urbanístico y, en concreto, al agente urbanizador plantea numerosos interrogantes. **Certeramente, en el año 1995, Enrique SANCHEZ GOYANES ya se planteó esta problemática cuando afirmaba que** "una cuestión todavía pendiente de resolver, específica del terreno de la Administración Local, es la posible aplicabilidad de la LCAP a la contratación de las Entidades urbanísticas colaboradoras. Parece razonable propugnar que esta contratación, al menos, debe estar presidida por los principios esenciales de la contratación pública, en torno a la publicidad, transparencia, objetividad de la selección, atención al interés general, etc. , exigibles incluso a las sociedades mercantiles públicas. Es evidente, además, que la aplicación de tales principios a la contratación de las obras de ejecución y conservación de las urbanizaciones de iniciativa particular por las respectivas Entidades colaboradoras va a redundar en beneficio tanto de la Administración Urbanística actuante (normalmente, el Ayuntamiento respectivo) cuanto en el de los propios particulares implicados"<sup>53</sup>. Está cuestión que - dicho profesor - vislumbró con especial lucidez ha adquirido una gran relevancia con el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) de 15 de octubre de 2001 en el que se plantea una cuestión de constitucionalidad sobre una serie de artículos de la LRAU en cuanto no exige respecto del Urbanizador los requisitos de capacidad, de

<sup>53</sup> Enrique SANCHEZ GOYANES, "El interés general y las urbanizaciones de iniciativa particular", *Revista de Derecho Urbanístico*, 150, 1996, págs. 95-97 y, del mismo autor, *Contratación Local. Contratos Locales problemáticos*, Cuadernos de Administración Local, Comunidad de Madrid, 1997, pág. 43.

clasificación, ni las prohibiciones para contratar que resultan de la LCAP. Y, no solo esto, la aplicación de la normativa comunitaria a la actividad urbanística ya está empezando a producir sus primeros efectos.

## **2.2.- La tesis de Tomás Ramón FERNANDEZ<sup>54</sup>**

En lo que a las obras de urbanización se refiere, nuestro Derecho urbanístico adopta **una posición ambivalente en la que unas veces prima la lógica de la obra pública y otras, en cambio, tiende a prevalecer la lógica de la propiedad**. Esto es una huella de la vieja distinción entre gestión pública y gestión privada que hizo en su día la Ley del Suelo de 1956 y que luego se difuminó al mezclarse y confundirse con los distintos sistemas de actuación.

No hace falta decir, porque es obvio, que cuando es la propia Administración la que corre a cargo de la financiación de esas obras (ejecución de los sistemas generales o de obras aisladas) la lógica de la obra pública se impone sin discusión, lo que remite normalmente a la aplicación de la vigente legislación de contratos de las Administraciones Públicas, adaptada a la Directiva 93/37 y a las demás normas comunitarias, salvo que la Administración decida ejecutar las obras en cuestión por sus propios medios por cualquiera de los modos de gestión directa de los servicios públicos que las Leyes de Régimen Local ponen tradicionalmente a su disposición, incluida la creación de entes públicos *ad hoc* y de sociedades mercantiles. Mientras aquéllos y éstas no den entrada a terceros en esa ejecución, la Directiva 93/97 queda al margen, por que es la propia Administración la que está actuando a través de entes instrumentales suyos.

En el extremo opuesto a éste se sitúa el caso del **propietario que pretende edificar en una parcela de suelo urbano de su propiedad** cuya urbanización está incompleta y necesita, por lo tanto, un complemento para poder adquirir la condición de solar edificable. Las obras a realizar en este caso son también, obviamente, obras de urbanización y, por lo tanto, obras públicas. Sin embargo, la solución que tradicionalmente vienen dando a este supuesto las normas aplicables (art. 13 y 14 de la Ley Estatal 6/1998, de 13 de abril, los arts. 40 y 41 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 y el art 21.1c) del viejo Reglamento de Servicios de las

---

<sup>54</sup> T.R. FERNANDEZ, "La Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001(asunto "Proyecto Scala 2001") y su impacto en el ordenamiento urbanístico español", *Documentación Administrativa*, 261-262, págs. 11-26.

Corporaciones Locales de 1955) se sitúa en la línea lógica del derecho de propiedad, ya que autorizan al propietario a edificar, siempre que se comprometa a ejecutar al mismo tiempo la urbanización pendiente y asegure el cumplimiento de esa obligación prestando la correspondiente fianza. El artículo 13 de la Ley 6/1998 es terminante a este respecto cuando dice que “los propietarios de suelo urbano tienen derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares edificables y a edificar éstos”

A nadie se le ha ocurrido nunca exigir en este caso, sobre la base del carácter de obra pública de toda obra de urbanización, que el Ayuntamiento o el propietario de un terreno convoquen una licitación pública para adjudicar su ejecución a un tercero. Si el propietario fuese una empresa inmobiliaria, como es lo normal, sería sencillamente insensato que se le obligara a contratar con otra empresa del sector unas obras que él mismo puede hacer. Si no lo fuese, resultaría también inimaginable que el Ayuntamiento le impusiera tal obligación, violentando su libertad y su derecho a elegir la empresa de su confianza, supuesto que ha de pagar la obra con su propio dinero. El sentido común que es la primera regla de Derecho (*ad absurdum nemo tenetur*) condenaría sin remedio una tal pretensión. En nombre de la libre concurrencia entre los médicos no puede obligarse a ninguna persona a ponerse en manos de un cirujano que ella no ha elegido, cuando es ella y sólo ella quien ha de hacer frente al pago de los honorarios, so pena de convertir un sistema de libertades como es el de la Unión Europea en un monstruo totalitario en nombre de una de las libertades que el sistema proclama.

Si se insiste en ello no es para justificar que este supuesto de realización directa de las obras por el propietario queda fuera del alcance de la Directiva 93/37, que eso no tiene duda por muchas razones (estas obras difícilmente podrían alcanzar hoy por hoy el umbral de los 5.000.000 de euros; no hay tampoco sombra alguna de convenio o contrato y, además, son obras complementarias, lo que remitiría a la excepción contemplada en el art 7,3 d) de la Directiva), sino para mostrar que **el dogma de la obra pública y de la libre competencia**, aplicados hasta sus últimas consecuencias, con abstracción de todo lo demás, pueden producir auténticos disparates.

En la zona intermedia entre estos dos extremos se sitúan todos los demás supuestos imaginables, y en concreto, el que nos ocupa. **En todos ellos el pago de las obras de urbanización corre a cargo de los propietarios, aunque esa**

**obligación adopte diversas formas.** Los artículos 14,2e) y 18, apartados 3 y 6, de la Ley 6/1998 emplean la expresión, que viene del Texto Refundido de 1992, “costear y, en su caso, ejecutar”. No se precisa en qué casos la obligación consiste en “costear” y, en su caso, ejecutar”, pero parece claro que la primera variante apunta al sistema de cooperación, hoy considerado de gestión pública, y la segunda al sistema de compensación, prototipo de la gestión privada.

La distinción entre “**costear**” y “**ejecutar**” no es del todo indiferente a la vista de la argumentación de la Sentencia del Tribunal de Justicia y, en cualquier caso, marca una distancia de nuestro Derecho con el italiano, ya que si la ejecución se encomienda directamente por la Ley al propietario o propietarios del suelo a transformar no podrá decirse, como la Sentencia dice, que cuando el Ayuntamiento autoriza a los propietarios a ejecutar directamente las obras está renunciando al cobro de contribución alguna. **En nuestro caso por otra parte, no media, ni en el sistema de cooperación, ni en el de compensación, convenio alguno entre el Ayuntamiento y los propietarios, por lo que siempre faltaría uno de los requisitos determinantes de la aplicación de la Directiva.**

Nuestra legislación y nuestra práctica al respecto es pacífica en lo que al **sistema de cooperación** se refiere. “el sistema de cooperación –dice el art.131.1 del Texto Refundido de 1976 y repite el art. 186.1 del Reglamento de Gestión Urbanística- los propietarios del polígono o unidad de actuación aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización”. La Administración ha de cumplir, pues, las normas de la Directiva 93/37 y las de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas si pretende contratar la ejecución con terceros. Prevalece aquí, por lo tanto, la lógica de la obra pública, si bien hay que recordar que la Ley del Suelo de 1956 se preocupó, muy sabiamente por cierto, de matizarla estableciendo en su artículo 139 la excepción licitatoria, para los casos en que los propietarios afectados se reunieran en asociación y a través de ésta llegarán a controlar el 60% de la superficie del ámbito o unidad a urbanizar-

Está claro, en todo caso, que eliminada tal excepción por la legislación posterior, no hay en la actualidad posibilidad de colisión alguna con la Directiva 93/37 con la que la legislación y la práctica cotidiana son plenamente conformes. El impacto de la Sentencia es aquí nulo, excepción hecha de la eliminación de la posibilidad de que el Ayuntamiento encargue directamente a la Asociación de propietarios la ejecución de las obras, posibilidad que algún sector de la doctrina venía admitiendo, a pesar de que el

Texto Refundido de 1976 limita las funciones propias de dicha Asociación a la “colaboración en la ejecución, es decir, a una función auxiliar de vigilancia de las obras de cooperación al cobro de las cuotas de urbanización básicamente.

En el **sistema de compensación** la legislación y la práctica han experimentado variaciones notables a lo largo del tiempo. Bajo el imperio de la Ley del Suelo de 1956 la solución era la misma que la establecida para el sistema de cooperación con idéntica posibilidad de aplicar la excepción licitatoria, que en el sistema de compensación se convertía en regla, dado que para ponerlo en marcha era- y es- preciso el acuerdo de los propietarios del 60% de la superficie.

De ahí se pasó a reconocer a las Juntas de Compensación **libertad completa para contratar las obras de urbanización** (art 176.2 del Reglamento de Gestión Urbanística), optando así por la lógica de la propiedad, supuesto que las Juntas son organizaciones de base privada cuya naturaleza administrativa sólo adquiere relieve en el ámbito de las funciones públicas que la Ley les confía. Se aceptó, pues sin problema que su contratación se regía por el Derecho privado, lo mismo, por poner un ejemplo expresivo, que la de los Colegios profesionales, cuya naturaleza jurídica es en todo semejante.

Puede ocurrir, sin embargo, y ocurre cada vez con más frecuencia, que las Juntas de Compensación decidan ejecutar las obras de urbanización por sí mismas si cuentan con medios para ello. Así será **cuando se hayan incorporado a ellas como miembros de pleno derecho empresas urbanizadoras con este fin**, tal y como autorizan el artículo 127.2 del Texto Refundido de 1976 y los preceptos correspondientes del Reglamento de Gestión Urbanística, que, incluso, estimulan esta posibilidad porque asegura desde el primer momento el buen fin de todo el proceso al garantizar desde el punto de vista técnico y financiero que éste podrá llevarse a cabo en su integridad, de lo que en otro caso no podría haber plena seguridad porque el desarrollo normal de las obras quedaría al albur de las imprevisibles e inevitables vicisitudes por las que pudieran atravesar en el curso de las mismas las personas y las familias de los múltiples propietarios afectados que son los que habrían de ir aportando, mediante las correspondientes derramas, el dinero con el que las Juntas habrían de pagar a la empresa que hubieren contratado. El artículo 176,4 del Reglamento de Gestión es explícito en este sentido cuando establece que “si a la Junta de Compensación se hubiera incorporado alguna empresa urbanizadora que aporte, total o parcialmente , los fondos necesarios para urbanizar el suelo, la ejecución de la

obra podrá realizarse directamente por dicha empresa si las bases lo hubieran así previsto”.

El supuesto no entra en colisión con la Directiva 93/37, ni con la doctrina que acaba de establecer el Tribunal de Justicia, como es evidente, porque en este caso la Junta de Compensación, que es un alter ego de la Administración que asume la ejecución de las obras “por encomienda legal” como dice hoy expresivamente el art 110,3<sup>a</sup>) de la novísima Ley del Suelo de Madrid de 17 de julio de 2001, está ejecutando las obras por sus propios medios, a través de sus propios miembros, igual, exactamente igual, que ocurre cuando la Administración municipal se hace cargo de la ejecución mediante los propios funcionarios y agentes en ella integrados. Las empresas urbanizadoras incorporadas a la Junta de Compensación no son terceros con respecto a ésta, sino miembros de pleno derecho de la misma, integrantes de su propio corpus.

Adicionalmente **hay que subrayar que esa incorporación de empresas urbanizadoras puede producirse “en cualquier momento”**, después de la constitución de la Junta de Compensación o, incluso, antes de que ésta adquiera existencia legal como persona jurídica de naturaleza administrativa, lo que sólo ocurre tras el otorgamiento por los propietarios de la correspondiente escritura pública de constitución, la aprobación de ésta por la Administración y la inscripción final de la Junta así constituida en el Registro de Entidades Colaboradoras. Si la incorporación se produce antes de este momento, como es lo normal, el acuerdo con los propietarios en orden a esa incorporación es un puro pacto interprivatos, lo que elimina a radice cualquier posible duda al respecto.

Se ha dejado para el final un supuesto, **el de propietario único del ámbito o unidad a urbanizar**, porque me permite volver al principio y destacar una vez más la insuficiencia del radical dogmatismo en el que ha querido situarse el Tribunal de Justicia de la Unión Europea- Decía al comienzo de este análisis que sería sencillamente absurdo, tanto que hasta ahora a nadie se le ha ocurrido sostenerlo, exigir al propietario de una parcela de suelo urbano cuya urbanización hay que completar para que adquiera la condición de solar edificable que contrate con un tercero la ejecución de esas obras. Pues bien, ahora tengo que añadir que lo es igualmente y por las mismas razones imponer tal exigencia al propietario de una finca de 200 ha que pretende desarrollar en ella una urbanización (turística, como hay miles en nuestro país, o simplemente comercial, industrial, deportiva, de ocio, etcétera).

¿Qué sentido tendría exigirle a ese promotor, que ha adquirido la finca justamente para eso, que convoque un procedimiento de licitación para contratar con un tercero la ejecución de las obras de urbanización? ¿cómo se le puede pedir a este empresario que entregue a un competidor suyo una parte del negocio que él mismo ha ideado y que él mismo también está en condiciones de desarrollar con sus propios medios porque eso, precisamente, es su quehacer cotidiano? Sería absurdo igualmente, tan absurdo como lo anterior y, si llegara a hacerse, además, en nombre de la libre competencia, resultaría, incluso, una auténtica burla. La cuestión es tan evidente que me atrevo a pensar que hasta los propios jueces del Tribunal de Justicia habrán de estar de acuerdo con ello.

Y si, en lugar del 100% de la superficie, el promotor al que me refiero ha conseguido reunir el 60% o el 80% de la misma, comprando poco a poco partes o porcentajes de la finca para poder llevar adelante idéntico objetivo empresarial, la solución no tendría por que ser diferente. La óptica de la obra pública y su vinculación a la libre concurrencia, llevadas a sus últimos extremos, prescindiendo de cualquiera otras consideraciones, **puede llevar y de hecho lleva en muchos casos a soluciones inaceptables por contradictorias con la racionalidad económica y con la libertad de mercado que pretenden preservar**. Como Goya, nuestro genial pintor, acertó a vislumbrar, "el sueño de la razón produce monstruos".

Hay que defenderse contra los dogmatismo que se vuelven intolerantes y amenazan con tiranizarnos. La gestión urbanística es muy compleja y se resiste a este tipo de simplificaciones. Pone en juego intereses públicos muy importantes cuya satisfacción plantea dificultades muy grandes que no es posible solventar con ellas. La **pluralidad de propietarios** afectados por una operación urbanística no es la menor porque añade una complejidad adicional a algo que ya es de por sí suficientemente complicado. Eso explica que los legisladores se hayan esforzado siempre en reducirla y en conseguir por esa vía un interlocutor válido con el que poder entenderse que asegure, además, el desarrollo del proceso hasta su final.

La excepción licitatoria y el derecho de tanteo del artículo 139 de la Ley del Suelo de 1956 fue en su día el **estímulo ideado** para favorecer y facilitar los procesos de asociación,. Que no se producen espontáneamente si no hay por medio alguna ventaja. El medio siglo de experiencia transcurrido desde entonces no ha hecho sino confirmar la bondad- y aun la necesidad- de esta fórmula y sus variantes, como lo atestiguan las leyes autonómicas más recientes y en mayor medida, incluso, las más

impregnadas del espíritu de los tiempos, esto es, aquellas que han buscado en la concurrencia empresarial la solución a los problemas que plantea la gestión urbanística cotidiana.

La Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística de 15 de noviembre de 1994, que ha introducido la figura del “agente urbanizador” con este propósito, es un buen ejemplo de lo que digo. Permite, como es sabido, a quien no es propietario formular propuestas de programas de urbanización con la finalidad de movilizar el suelo, que los simples propietarios de éste pueden verse tentados a retener propiciando con ello una escasez artificial de la oferta capaz de tensionar los precios al alza. La iniciativa remite a un concurso en el que el autor de aquélla, que es quien ha “descubierto el negocio”, puede verse desplazado por un mejor postor. El sistema no podría funcionar, como es evidente, si la Ley no reconociera al autor de esa iniciativa el **derecho a subrogarse** en el lugar de ese mejor postor y obtener así la adjudicación final del programa (art.47.5) ¡Nadie acepta trabajar para que otro se lleve el resultado de su trabajo!

A ese derecho de subrogación se une el **sistema de adjudicación preferente** que la propia Ley citada diseña (art. 50), fórmulas ambas que han acogido igualmente la Ley de Castilla La Mancha de 4 de junio de 1998 (art. 122.5 y 123) la de Canarias (art. 102.4) y la novísima Ley del Suelo de Madrid de 17 de julio de 2001 (art.113).

Estas y otras fórmulas semejante, que tienen tras de sí una larga historia y son fruto de una experiencia de gestión muy amplia también, **no pueden descalificarse a bote pronto sin conocerlas y negándose, incluso, a tomarlas en consideración siquiera, como ahora ha ocurrido**. Pero ése parece ser el sino del Derecho urbanístico, tanto en Madrid, como en Luxemburgo. Como es complicado y no se deja entender a la primera, lo más cómodo es ignorarlo haciendo alarde de rigor conceptual. Lo hizo nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 d marzo de 1997 en nombre de una de las acepciones de la palabra competencia y ha vuelto ahora a hacerlo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea invocando otra acepción distinta de la misma. Competencia ¡maldita palabra!

### **2.3.- La tesis de Rafael GOMEZ-FERRER MORANT<sup>55</sup>**

Para valorar la incidencia de la LCAP en la ejecución del planeamiento urbanístico en los supuestos de gestión indirecta, es necesario diferenciar distintos supuestos.

#### **Características del sistema**

En efecto, de conformidad con el artículo 126.1 de la Ley del Suelo de 1976, en el sistema de compensación los propietarios aportarán los terrenos de cesión obligatoria, realizarán a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación Urbanística o en el acuerdo aprobatorio del sistema y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular.

No resulta posible, obviamente, exponer todas las características del sistema de compensación ( que además habría que referir a cada Ley de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo que lo regule, al ser la Ley estatal del suelo de 1976 de aplicación supletoria), pero sí debe plantearse en qué medida es de aplicación a este sistema la LCAP y la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

A tal efecto, debe señalarse que el sistema de compensación no será normalmente el único aplicable, y que la Ley de cada Comunidad puede haberle otorgado o no carácter preferente, o puede haberlo excluido, por lo que las consideraciones que se efectúan van referidas a la regulación general de la Ley estatal del Suelo, de 9 de abril de 1976, de aplicación supletoria.

a. La Ley no establece con carácter general un derecho de los propietarios- y correlativo deber de la Administración- de realizar a su costa la urbanización, sino que indica que la Administración actuante elegirá el sistema de actuación según las necesidades, medios económico- financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran, dando preferencia a los

---

<sup>55</sup> R. GOMEZ-FERRER MORANT, "Gestión del planeamiento y contratos administrativos", *Documentación Administrativa*, 261-262, págs. 27-67.

sistemas de compensación y de cooperación salvo cuando razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación. No obstante, tal derecho sí aparece regulado en el núm. 3 del precepto en los supuestos en que el Plan de Ordenación o Programa de Actuación Urbanística no precisen el sistema, en cuyo caso su determinación se llevará a cabo con la delimitación del Polígono o unidad de ejecución; en tal supuesto “si los propietarios que representan el 60 por 100 de la superficie total del polígono o unidad de actuación solicitasen, en el trámite de información pública del procedimiento para su delimitación, la aplicación del sistema de compensación, la Administración lo acordará previa audiencia de los demás propietarios del polígono o unidad de actuación.

b. En la aplicación del sistema de compensación los propietarios cumplen su obligación de efectuar las cesiones de terrenos (los de cesión obligatoria y gratuita) y sufragar los costes de urbanización y llevar a cabo el justo reparto de beneficios y cargas entre los mismos.

c. Correlativamente, las facultades que la utilización del sistema atribuye a los propietarios son las propias de la ejecución de los planes de urbanismo; justa distribución de beneficios y cargas, cesiones obligatorias y gratuitas de terreno, costeamiento de la obra urbanizadora, ejecución de la misma y cesión gratuita a la Administración.

d. No se puede afirmar en sentido estricto que se produzca formalmente un contrato, aun cuando sí se producen actos que evidencian una voluntad concorde (el propio acuerdo de aplicar el sistema cuando se adopta a petición de los propietarios, la aprobación de las bases, la aprobación del Proyecto de urbanización, la recepción de la urbanización, entre otros).

e. Hechas estas precisiones, es necesario plantearse en qué medida es aplicable la LCAP, interpretada de conformidad con la Directiva 93/37, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, cuyo sentido ha establecido la Sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001, de conformidad con una interpretación claramente finalista, que por un lado admite las peculiaridades del Derecho urbanístico, y, por otro, pretende encuadrarlo en el ámbito de la Directiva para que se consiga la finalidad pretendida por la misma.

Para responder a esta cuestión es necesario distinguir los supuestos en los cuales las obras urbanización que han de realizarse no alcanzan el umbral establecido en la Directiva de aquellos en que la cuantía es igual o superior a dicha cantidad.. y ello porque el deber de interpretar la LCAP de conformidad con la Directiva Comunitaria sólo comprende estos últimos supuestos.

**Sobre la aplicación de la LCAP, en el supuesto de que el importe de las obras de urbanización sea inferior al umbral fijado por la Directiva 93/37**

En este supuesto hay que interpretar el sistema de compensación tal y como ha sido regulado por el legislador, para determinar si las actuaciones que se producen pueden ser calificadas como un contrato administrativo.

Pues bien, si tomamos como referencia la regulación de la Ley estatal del suelo, pueden hacerse las siguientes consideraciones:

- se trata de un supuesto en que la Ley ha regulado un sistema de gestión por los propietarios;
- cuando la Administración decide aplicar este sistema, puede sostenerse que la gestión se produce en los términos y en el marco establecido por la Ley;
- en consecuencia, la atribución a los propietarios de la gestión del planeamiento- controlada por la Administración- no se configura por el legislador como un contrato, sino más bien como la aplicación de un marco legal por medio de actos administrativos; como luego se indica, al tratar de la perspectiva del Derecho comunitario, podría calificarse como un convenio de colaboración, de los excluidos de la LCAP por su artículo 3.1.d), si se considera que, dadas sus características, el objeto- de carácter complejo- no se encuentra comprendido en los contratos regulados por la Ley;
- en este caso, como indica el artículo 3.2 de la LCAP, estos convenios se regulan por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para solucionar las dudas y lagunas que pudieran plantearse;
- de esta forma, aunque pueda afirmarse que los propietarios son concesionarios de la gestión del plan, e incluso, dentro de este objeto, de la concesión de la obra pública urbanizadora, no se trata de una concesión que encaje en el concepto de la LCAP, y ello porque los propietarios no van a explotar la obra pública urbanizadora, sino que han de cederla a la

Administración; y sólo indirectamente podrían sostenerse que reciben un precio, en la medida en que al realizar la obra cumplen la obligación legal de costearla y se liberan de entregar su coste a la Administración;

- en definitiva, los propietarios tampoco pueden calificarse- en estrictos términos jurídicos- como titulares de una concesión de obra pública de las reguladas en la LCAP.

**Por tanto, en conclusión, parece que puede concluirse que en este caso, es decir en el supuesto aplicación del sistema de compensación, no se produce un contrato entre la Administración y los propietarios y que los propietarios tampoco son concesionarios de obras públicas, de los incluidos en la LCAP.**

Este razonamiento **da lugar a que los propietarios** –constituidos en Junta de Compensación salvo el caso de propietario único- **puedan contratar las obras públicas de urbanización sin seguir los procedimientos establecidos en la LCAP**, aun cuando sí deberían seguirse sus principios para resolver las dudas y lagunas que puedan plantearse; y, en ese sentido, puede sostenerse que en estos contratos se observen alguno de los requisitos exigidos para la subcontratación por el artículo 115 – en conexión con el 131 de la LCAP- puesta en conocimiento por escrito a la Administración del contrato a celebrar con indicación del objeto, y observancia de los requisitos personales que ha de reunir la persona con la que se contrate (art 115.4 de la LCAP).

Se trata de una solución que **respeto el sistema constitucional de distribución de competencias**, dado que el urbanismo es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, y que la LCAP no se ha preocupado especialmente de su incidencia en la materia urbanística, por lo que cobra especial relevancia la interpretación jurídica.

**Sobre la aplicación de la LCAP en el supuesto de que el importe de las obras de urbanización no sea inferior al umbral fijado por la Directiva 93/37**

Cuando el importe de las obras no sea inferior al umbral fijado por la Directiva 93/97, el problema jurídico que se plantea es diferente.

En efecto, en este caso es claro que la LCAP si ha traspuesto la Directiva Comunitaria para obtener el resultado pretendido por la misma.

De ahí que en este supuesto sea necesario interpretar la LCAP de conformidad con la Directiva Comunitaria, tal y como, a su vez, ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su mencionada Sentencia de 12 de julio de 2001.

Debe hacerse notar además que la propia LCAP, como veremos, incluye preceptos específicos aplicables a estos contratos.

Pues bien, a partir de estas consideraciones parece que la solución podría seguir las siguientes pautas:

- a. Las **peculiaridades propias del Derecho urbanístico han sido ya tomadas en consideración por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la tan repetida Sentencia de 12 de julio de 2001, de tal forma que no se ha planteado que tales peculiaridades, que incluyen la adjudicación directa de la urbanización a los propietarios, sea contraria al Derecho comunitario**. Sin perjuicio de ello, la Sentencia ha procurado evitar que, en definitiva, la adjudicación de un contrato de obra pudiera llevarse a cabo sin observar los principios de publicidad y concurrencia.
- b. Desde la perspectiva del Derecho comunitario, **el conjunto de actuaciones que evidencian una voluntad concorde pudiera calificarse como un convenio de colaboración excluido de la LCAP**, de acuerdo con su artículo 3.1.d). La existencia de este convenio posibilita la aplicación de la interpretación en la Directiva, efectuada por la tan repetida Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001.

#### **2.4.- La tesis de Luciano PAREJO ALFONSO<sup>56</sup>**

La Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (asunto C-399/98) tiene por objeto la resolución de cuestiones prejudiciales, relativas a la interpretación de la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, que habían sido planteadas por el Tribunal Administrativo Regional de Lombardia (Italia) a efectos de la Sentencia a dictar en proceso sobre la legalidad de acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Milán en relación con i) la aprobación del programa de obras denominado "proyecto Scala 2001" (comprendivo de las obras correspondientes a la restauración del Teatro alla Scala, el acondicionamiento de varios edificios municipales y la construcción del nuevo Teatro degli Arcimboldi con un aparcamiento anexo), y ii) la asunción por la entidad promotora de la urbanización (de iniciativa privada) de la zona de emplazamiento del último de los teatros citados, a cuenta de su contribución a las cargas de urbanización, de la elaboración del proyecto y la construcción de la nueva estructura exterior de dicho teatro (en el contexto de convenio administrativo suscrito al efecto con el Ayuntamiento).

Las **cuestiones planteadas** al amparo del artículo 234 TCE versan así sobre la realización directa por persona privada de una obra –la de construcción de un establecimiento cultural municipal- por cuenta de la Administración municipal en sustitución y con cargo a una prestación patrimonial forzosa impuesta por la legislación urbanística nacional y regional italiana aplicable al caso.

Por más que dicha legislación italiana incluya en la que denomina como "urbanización secundaria" las instalaciones culturales, **es claro que aquí no se está ante una obra subsumible en la categoría española de urbanización**. Con ésta se corresponde más bien la que la legislación italiana conceptúa como "urbanización primaria", que es la relativa a los "servicios públicos" de vialidad (residencial), zonas de reposo y estacionamiento, espacios verdes acondicionados como tales y redes de saneamiento, abastecimiento de agua, energía eléctrica, gas y alumbrado público. Es más, en el caso las obras de urbanización propiamente dicha, realizadas por iniciativa privada (precisamente por la entidad promotora que mediante

---

<sup>56</sup> L. PAREJO ALFONSO, "La cuestión de la constitucionalidad de la figura urbanística del "urbanizador" en su concreta versión original, la de la legislación valenciana", *Documentación Administrativa*, 261-262, págs. 69-108.

convenio asume la proyectación y la construcción de la estructura exterior del nuevo teatro municipal), se encontraban prácticamente terminadas y su ejecución conforme a la legislación urbanística ni siquiera se cuestiona. **En consecuencia, de lo que se trata es la encomienda directa de la construcción de parte de un equipamiento municipal determinado**, que ciertamente en la legislación urbanística italiana se califica como “urbanización secundaria” pero que en modo alguno forma parte de la precisa para transformar suelo edificable en solar. **Desde el punto de vista de la legislación española, pues, el objeto del proceso si sitúa no tanto en el proceso urbanístico de urbanización, cuanto en el subsiguiente proceso edificatorio y para la realización de un equipamiento público destinado a albergar una actividad de desarrollo de un servicio cultural municipal.** Precisamente porque así es, la normativa urbanística en la que el Tribunal italiano sustenta las cuestiones que plantea es la es la atinente a la autorización mediante licencia de obras de edificación, en su caso mediante la realización simultánea de las obras de urbanización que aún resten por realizar.

La **duda de la aplicabilidad de la Directiva comunitario-europea** se plantea porque la repetida legislación urbanística italiana establece que el beneficiario de una licencia de construcción está sujeto a la carga de costeamiento de la totalidad de las obras de urbanización primaria y de una parte de las de urbanización secundaria, carga que si bien debe levantarse mediante el abono de la cantidad que al efecto se liquide por la Administración puede también sustituirse mediante la realización directa de obras por importe igual a dicha cantidad o menor a ésta ( en cuyo caso la diferencia debe satisfacerse en metálico). El convenio administrativa (urbanístico)suscrito por el Ayuntamiento de Milán aprovecha pues la existencia de tal prestación patrimonial forzosa y la posibilidad de su sustitución por otra equivalente en especie (obra realizada) para encomendar a la entidad promotora de la urbanización de la zona la proyectación y la construcción de la estructura exterior del nuevo Teatro. La razón plausible de la duda radica en que la sustitución de la prestación económica puede suponer una defraudación objetiva de la solución procedente de haberse procedido sencillamente al pago de la misma: el Ayuntamiento habría tenido que afrontar la proyectación y construcción de la obra en términos de adjudicación ordinaria de cualquier obra pública municipal.

Nótese que **no hay no ya identidad, sino ni siquiera analogía alguna con los deberes legales ( o voluntariamente asumidos) de cesión de obras de urbanización previstos por la legislación urbanística española.** No es

únicamente que en el caso resuelto por el TJCE no haya obra de urbanización en sentido estricto, es que las previsiones de ambas legislaciones (la española y la italiana) tienen construcción jurídica distinta: mientras la **italiana** establece una prestación patrimonial cuyo sentido es facilitar la financiación (pública) de la llamada urbanización secundaria (con lo cual se sobreentiende que los elementos del equipamiento público que la componen deben ejecutarse en principio como obra pública), la **española** impone un deber de entrega de obra, obra que sólo pasa a ser pública, en el sentido de soporte de un servicio público, desde la cesión de la misma, es decir, desde su recepción por la Administración, de lo que se sigue que la realización misma de la obra no es pública, ni, por tanto, objeto posible de un contrato de obra pública.

Desde esta perspectiva adquiere todo su sentido el fundamento número 66, sobre el fondo de la primera cuestión prejudicial planteada, cuando señala que: “Procede destacar, en primer lugar, que la circunstancia de que la disposición de Derecho nacional que prevé la realización directa de las obras de urbanización forme parte de un conjunto de reglas en materia de urbanismo que tiene características propias y que persigue una finalidad específica, distinta de la de la Directiva, no basta para excluir la realización directa del ámbito de aplicación de la Directiva, cuando se cumplen los requisitos exigidos para incluirla en dicho ámbito .

La Sentencia reconoce, pues, **la especificidad del ordenamiento urbanístico** y, por tanto, de sus mecanismos propios relativos al desarrollo del proceso urbanístico, con la consecuencia de la improcedencia de la valoración de éstos desde la perspectiva de los contratos de obra pública. Reconocimiento éste, cuya rotundidad en modo alguno es incompatible con la subsiguiente afirmación de que tal especificidad no enerva la pertinencia de la subsunción en el ámbito de aplicación de la normativa sobre tales contratos cuando en el contexto del referido proceso urbanístico (regulado por su legislación específica y, por tanto, distinta de la de los aludidos contratos) se produzca algún supuesto que, considerado en sí mismo y por sus características, sea calificable como recurso de la Administración pública al mercado para proveerse de las obras que precise. Podrá ser discutible si el caso concreto objeto del proceso tramitado por el Tribunal Administrativo Regional italiano cae, como efectivamente concluye la Sentencia del TJCE, en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre cuya interpretación versa la cuestión suscitada por aquél, pero no lo es en cualquier caso que de la referida sentencia pueda derivarse sin más algún riesgo para la sustantividad propia y, por tanto, la independencia (respecto de la legislación de

los contratos público de obra) de las legislaciones urbanísticas de los Estados miembros, desde luego la italiana y con mucha mayor razón aún la española.

## 2.5.- La tesis de Francisco BLANC CLAVERO<sup>57</sup>

Hasta el caso Scala la **comparativa entre contrato de obras y encomienda de Urbanizador** no había suscitado especial interés doctrinal, dado que, a falta de prestación pecuniaria por la Administración, no hay apariencia de contrato oneroso-sinalagmático. Pero el caso Scala replantea la cuestión con un nuevo matiz: si el propietario está obligado a sufragar obra de urbanización a favor de la Administración y ésta renuncia a cobrarle a cambio de que ejecute obra, ¿no será que media pacto sinalagmático solvendi causa con "pago" por condonación de deuda?.

Así lo aceptó la Sentencia comentada pero basándose en peculiaridades del Derecho italiano que **no son extrapolables al nuestro**. Dice la Sentencia: " La cuestión relativa a si el contrato...tiene carácter oneroso para la Administración municipal se presenta...bajo un ángulo específico a causa de las peculiaridades que caracterizan la legislación italiana en materia de urbanismo"(p.78). Por tanto, es imprescindible analizar la cuestión desde las peculiaridades de cada legislación nacional. La censura contra la legislación italiana estaba avalada por el criterio del propio Tribunal nacional que elevó cuestión al TJCE. Este, tratándose de un problema jurídico-urbanístico, optó por "...remitirse a la apreciación efectuada...por el órgano jurisdiccional de remisión"(83). "Según afirma dicho órgano...el titular de una licencia urbanística que realiza las obras de urbanización no efectúa ninguna prestación a título gratuito, puesto que queda liberado de una deuda del mismo valor"(84). Para aceptar esta conclusión, el TJCE se vio ante la disyuntiva de escoger entre dos posibles interpretaciones de la legislación italiana, a saber:

*Tesis que prosperó:* hay causa onerosa porque la Administración condona un crédito dinerario al Urbanizador-Dueño a cambio de ejecutar la obra; la obligación del Urbanizador nace del Convenio-no de la Ley-que, por tanto, crea obligaciones patrimoniales recíprocas entre las partes y es, por tanto, un contrato "oneroso".

---

<sup>57</sup> F. BLANC CLAVERO, "La posición jurídica del urbanizador: urbanismo concertado y contratación administrativa", *Documentación Administrativa*, 261-262, págs. 143-164.

*Tesis alternativa:*"la demanda y las partes coadyuvantes...alegan que... el pago de la contribución a las cargas de urbanización está previsto como una alternativa a la realización directa de las obras y ...es erróneo considerar que existe un crédito pecuniario del Ayuntamiento...a cuyo cobro renuncia la Administración...en caso de realización directa de las obras(por el propietario)". Pagar o ejecutar obra son obligaciones alternativas para el dueño que derivan directamente de la Ley. El Convenio no crea obligaciones sino que es mero negocio de fijación limitado a escoger cuál de las dos exigencias legales se impone al caso. No hay contrato.

Estamos ante dos semánticas explicativas de un mismo fenómeno cuya divergencia aparentemente sólo es formal, pese a la trascendencia que tiene aceptar una u otra. Sin embargo, tras las dos tesis hay sendas posibles ordenaciones jurídicas de dicho fenómeno que son sustantivamente distintas. La tesis "A" explica claramente lo que sucede en la legislación italiana; la "B", en cambio, se acomoda a la legislación española pero no a la italiana que es muy diferente. Hay que aclarar que en dicha legislación italiana coexisten dos ordenaciones legales distintas en su origen y finalidad que se han superpuesto históricamente:

I.- La ley estatal italiana 1150/42, desarrollada por el artículo 12 de la Ley Regional 60/77 de Lombardía. Esta norma, antigua-fascista en origen-, es muy similar a nuestra legislación española(la inspiró directamente en 1956).Viene a disponer que los propietarios afectados por una actuación "sistemática" sujeta a (re)parcelación, están obligados a ceder gratuitamente los terrenos de destino público y a sufragar el coste de la urbanización "poligonal". Esta regulación tradicional por sí sola nunca hubiera entrado en colisión con la regulación comunitaria del contrato (público) de obra.

II.- La Ley estatal 10/1977 (Ley Bucalossi). Esta segunda norma- sin parangón en España- dispone (art.3) que el dueño del terreno, para edificar, pagará una contribución compuesta de dos cuotas: una proporcional al valor de edificio (hasta el 20%); otra cuota "de urbanización". La cuota de urbanización grava tanto los terrenos carentes de ella como los que ya están servidos (art.1); por consiguiente, su liquidación no corresponde con el avalúo de ninguna obra pública concreta, ni con las del "polígono" o "solar"; su cálculo obedece a indicadores económicos abstractos similares a un tipo impositivo (p.e.: dinámica poblacional, condiciones geofísicas, usos zonales: art.5 Ley Bucalossi) que se aplica, a modo de base imponible, al aprovechamiento que

se edifica; la recaudación no tiene afección finalista a una obra específica sino a fines difusos y opcionales (expropiaciones, ejecución de cualesquiera urbanizaciones, operaciones integradas de rehabilitación en todo el centro histórico y -hasta en un 30% a gastos corrientes: art.12 Ley Bucalossi).

**Las diferencias entre la "cuota de urbanización" italiana (caso Scala) y la del Derecho urbanístico español atañen:** (i) a su devengo independiente del estado de urbanización de la parcela; (ii) a su destino devinculado de una obra específica; y (iii) a su tasación abstraída de tal especificidad. En España rige auténtica identidad entre la obra cuyo coste se deja de pagar y la que se ejecuta; en Italia rige mera equivalencia entre el pago que se omite y el coste de la obra que se ejecuta.

Pues bien, el artículo 11.1 de la Ley italiana Bucalossi establece: " el titular de la licencia puede comprometerse ( por vía de Convenio) a realizar directamente las obras de urbanización, respetando el procedimiento y las garantías establecidos por el Ayuntamiento, con imputación de la totalidad o parte de las obras a cuenta de la contribución adeudada". Es Justamente esa frase del artículo 11 de la Ley Bucalossi (con imputación de la totalidad o parte de las obras a cuenta de la contribución adeudada) la que centra con énfasis el interés del TJCE: "los términos con imputación a cuenta utilizados en el artículo 11.1 de la Ley 10/77 permiten considerar que, al aceptar la realización directa de las obras de urbanización, la administración municipal renuncia al cobro del importe adeudado en concepto de la contribución prevista en el artículo 3 de la misma Ley (81).

En **España**, la llamada "obligación"(dominical) de sufragar la urbanización no lo es, en principio ni necesariamente, a favor de la Administración. Técnicamente es una carga, en el sentido procesal del término, que el propietario ha de levantar para beneficiarse de "aprovechamiento urbanístico". La deuda a favor de la Administración o el tercer Urbanizador se devenga cuando éstos acometen la obra y de su pago responde por afección real- el "aprovechamiento". **Esto implica que, antes de determinar el sistema de actuación no hay todavía obligación pecuniaria a favor de la Administración que ésta pudiese "condonar contractualmente" al autorizar la ejecución particular de la obra.** Régimen distinto al italiano donde sí existe deuda que se condona al propietario cuando asume ejecutar cualesquiera obras del mismo valor.

**"Sufragar" la urbanización es, entre nosotros, una "carga" o condición para disfrutar del aprovechamiento referida precisamente a las infraestructuras que, directa o indirectamente, propicien que ese "aprovechamiento" quede ubicado sobre solar finalista.** Ese nexo "aprovechamiento.-carga" indica que la ejecución de obra pública no es, en España, el verdadero objeto de la encomienda de Urbanizador quien, más bien, tiene por cometido producir suelo finalista. Su función (económica no persigue acrecentar el patrimonio público de obra civil ni enriquecer el acervo colectivo de infraestructuras, pues las que realiza carecerían de utilidad funcional a no ser para el soporte de los nuevos aprovechamientos edificables adyacentes o conexos. **Su verdadero cometido es asegurar un crecimiento parejo entre aprovechamientos e infraestructuras, equilibrando funcionalmente los dos elementos físico - público y privado- del tejido urbano que su acción genera.** Eso limita considerablemente la discrecionalidad administrativa para negociar que tipo de obra civil se somete al patrocinio del Urbanizador particular, al punto de hacer poco concebible entre nosotros un caso tan "teatral" como el asunto Scala.

El urbanizador, como "fabricante de solares", tiene un cometido de objeto complejo, que incluye promover la reparcelación o expropiación, financiar justiprecios e indemnizaciones, asegurar equidistribuciones, derechos, garantías y cesiones- de suelo y aprovechamiento.-propiciar realojos y desalojos, procurar tanto el abastecimiento de servicios como la actualización de Registros Públicos y cuantos desvelos hagan posible física y jurídicamente rentabilizar-edificar los solares, a lo que también está obligado en ciertos casos; y siempre desarrolla un modelo de ordenación que él mismo ha propuesto, diseñado o, al menos, postulado. Esta "gestión de suelo" comporta responsabilidades económicas que, con invariable frecuencia, exceden la de las obras que ejecuta, siendo esenciales-no accidentales- a su tarea. La función urbanizadora tiene objeto "complejo" no porque incluya extras respecto a la ejecución de la obra, sino porque ésta y aquéllos son interdependientes subordinándose inseparablemente a un mismo fin: producir suelo edificable, verdadero objeto de su actuación que, por eso, nuestras leyes denominan "sistemática" o "integrada". **El carácter auxiliar de la obra pública en la economía global de ese negocio(art. 6 TRLCAP) es otra diferencia respecto al contrato de obra.**

**El Urbanizador no responde a la tipología industrial del contratista de obra civil, sino a la del promotor que contrata dicha obra ( o que la hace para sí).** Esto es evidente respecto del Urbanizador- dueño ( o Junta de

Compensación), pero a veces se ignora respecto al Urbanizador-gestor (por concurso), en la errónea creencia de que es una especie de contratista forzoso impuesto al propietario que costea la urbanización. Lo cierto es que ese perfil no corresponde a su configuración legal-autonómica y además, no tendría viabilidad económica plantear la figura de esa guisa.

El Urbanizador-gestor es también un promotor, porque la rentabilidad de su tracto empresarial pende, en última instancia, de los solares de fábrica. Como responsable que es de financiar la urbanización se obliga a ejecutar sin posible excusa en el eventual impago por el propietario que ha de retribuirle. A éste sólo le puede exigir garantías de pago cuando está dispuesto a ser pagado en solares. En caso contrario, su única garantía de cobro será la "afección real" de los solares, lo que en su caso de impago, le obligará a asumir las contingencias de la liquidación ejecutiva del solar sin enervar o demorar sus obligaciones urbanizadoras. Además, puede verse obligado a sufragar la expropiación de los propietarios que pidan o a la compra del 10 por cien de aprovechamiento si así se le impone; y precisa adquirir suelo para ganar puntos con vistas a la adjudicación. Tras ella asume compromisos de promoción sobre el suelo que adquiere.

**Al ser promotor y no contratista por cuenta de tercero**, resulta disfuncional someterlo a reglas impropias de su verdadera industria que están pensadas para fomento de la competencia en otro sector empresarial (la contrata de obra civil). Sería absurdo exigir clasificación de contratista a quien no lo es o aplicarle criterios para su selección limitados a funciones accesorias de su industria. La Directiva 93/37 circunscribe los criterios de selección del contratista a la economía de la obra, excluyendo otras consideraciones de interés público ajenas a ella, como - por ejemplo- las relaciones del Urbanizador con la propiedad del suelo, que la legislación urbanística autonómica también valora para la selección del Urbanizador-gestor. El Auto del TSJ valenciano considera inconstitucional esa valoración de la propiedad (art. 50 de la Ley valenciana 6/1994) por no atenerse a la legislación básica estatal del contrato de obra, olvidando que dicha obra la paga el propietario y que otra legislación estatal- no menos básica- le confiere derecho a participar en promoverla. Tampoco podrían valorarse las propuestas de Plan en competencia relativa a usos y volúmenes privados que expresan la pluralidad concurrente de proyectos empresariales entre los que la Administración ha de elegir decidiendo su modelo preferido de ordenación urbanística.

## 2.6.- La tesis de Agustín de ASIS ROIG<sup>58</sup>

Se indica el **carácter especial del contrato administrativo** de "concesión urbanística". Esto tiene unas concretas consecuencias tanto en relación con el Derecho interno como respecto del Derecho comunitario, que es preciso analizar.

El **TRLCAP** indica que "contratos administrativos especiales, que se definen en el artículo 5,2 letra b), se regirán por sus propias normas con carácter preferente" (art. 7.2 TRLCAP); y, en su defecto las normas del derecho privado" (también art. 7.1 TRLCAP).

El régimen de prelación de fuentes queda así reconducido a una **preferencia de la legislación administrativa** en el orden antes indicado, y una supletoriedad última del Derecho privado. Y dentro del bloque administrativo, tienen una clara preferencia sobre el régimen común las disposición de carácter específico- o propias- del propio contrato especial- en el presente caso, serían las LvRAU-. Resulta, sin embargo, difícil de admitir una libertad completa del regulador especial debido a la previsión constitucional de la existencia de una normativa básica, es decir, común de la legislación de contratos, y que presupone, al menos en teoría, la existencia de elementos comunes a todas las legislaciones y probablemente, también en teoría, a todos los convenios. Tal regulación común se encuentra prevista en el artículo 8, en la que se establece:

- A. Una sujeción al régimen común de los contratos en lo que se refiere a la adjudicación ( art. 8.1 TRLCA), si bien la propia Ley parece salvar la especialidad de invocar como principio regulador general las previsiones que en cuanto a régimen jurídico establecía en el artículo 7.1 TRLCAP.
- B. La determinación de un contenido mínimo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares previstas en el párrafo 2 del artículo 8 TRLCAP.
- C. La previsión de unos supuestos de resolución de los contratos propios (art. 8.3 TRLCAP).

No obstante, no queda clara en el TRLCAP la articulación entre la legislación especial aplicable a estos contratos y la normativa del propio TRLCAP, por razón de la

---

<sup>58</sup> F. DE ASIS ROIG, "Caracterización de la función de urbanización", *Documentación Administrativa*, 261-262, págs. 165-230.

imprecisa redacción de los artículos 7,1 y 8 TRLCAP. En principio (1) parece claro que tales artículos constituyen la verdadera cabeza del grupo normativo aplicable al conjunto de los contratos; estos preceptos, tienen una indubitada naturaleza básica del precepto (disposición final 1ª TRLCAP) y cumplen una función institucional de organización normativa de estas regulaciones.(2). Por referencia expresa del artículo 8 TRLCAP, es evidente que resulta aplicable a estos contratos a las disposiciones comprendidas en los artículos 59 y siguientes, relativos a las prerrogativas administrativas (artículo 8,2.c TRLCAP) y los reguladores de la resolución del contrato (art.111 y 112 TRCAP). Más problemas suscita la sumisión a los procedimientos de adjudicación establecidos en el Libro I a los que expresamente alude el artículo 8.1 TRLCAP, precisamente, por la salvaguarda que hace este artículo, respecto del régimen previsto en el artículo 7.1 TRLCAP. Y resulta especialmente problemático porque precisamente es la adjudicación uno de los aspectos que el TC ha considerado como materia merecedora de una regulación básica. Así lo establece la STC 141/1993, al indicar:"Pues bien, es evidente que, como el Abogado del Estado apunta, la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas. Objetivo este que refuerzan y extienden subjetivamente las directivas de la CEE sobre materia, a las que es preciso adaptar nuestro Derecho interno, razón que motivó tanto la modificación de la Ley de Contratos del Estado por el Real Decreto Legislativo 931/1986, como la subsiguiente modificación del Reglamento General de Contratación operada por el Real Decreto 2528/1986, ahora impugnado. Quiere decirse, pues, que todos los preceptos de este último que tiendan directamente, en complemento necesario de la Ley de Contratos, a dotar de efectividad práctica a aquellos principios básicos de la contratación administrativa deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello".

Aunque se trata de una doctrina de aplicación general a la totalidad del TRLCAP es indudable la pertinencia de la cita como criterio interpretativo del alcance de la competencia estatal.

Y éste es un punto crucial, porque, ya que de su determinación depende la viabilidad jurídica del Auto dictado por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del

Tribunal Superior de Justicia, en fecha 15 de octubre de 2001, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 45-2,46-1,46-3,48,47,50,47-5,47-8,39-2,29-6,29-7,29-8,29-10,29-11,47-6,29-11,51,67-4,32-D,29-9,66,67,71,72.1º y2º,32-C y79 LRAU, por vulneración de las bases de la contratación administrativa. Sin embargo, su resolución se enfrenta no sólo a las dificultades que suscita la redacción de los citados preceptos del TRLCAP , sino porque al momento de aprobarse la LRAU, la legislación general de contratos aplicables , constituida entonces por la LCE y su Reglamento General, no tenía claramente determinado, por su carácter preconstitucional, qué preceptos debería considerarse básicos o no, como tampoco si las disposiciones referidas en el mismo a los distintos contratos típicos resultaban de aplicación a la "concesión urbanística". por otro lado,el mismo Estado había dotado a esta institución de un régimen peculiar y no siempre coincidente con lo establecido en la LCE,en la legislación urbanística (TRLS1976 y Rto GU) que, para más dificultad, en el TRLS 1992 se le calificaba como disposiciones de carácter supletorio y, por lo tanto, susceptibles de alteración por las distintas Comunidades Autónomas en materia de su competencia. Todo ello significaba: bien, que el régimen de las concesiones urbanísticas no incidía en la disposiciones básicas de la contratación administrativa o, bien, que el alcance dado en ese momento a esa regulación común no les alcanzaba. Sea lo que fuere, la interpretación de los artículos 7.1 y 8 TRLCAP se erige en aspecto clave para la comprobación de la constitucionalidad de la regulación de la LvRAU, en los aspectos suscitados en el Auto.

**Este parte de la necesaria identificación de la actividad del urbanizador con la de ejecución de obra pública aspecto que resulta cuanto menos dudoso.** Por un lado, porque como ya se ha indicado, aunque el urbanizador es responsable de la ejecución, no es consustancial al modelo que este sujeto asuma, materialmente, la ejecución de la obra, aspecto éste necesario para poder acudir al artículo 120 LCAP, sino lo que le ordena es la financiación de la misma- es decir la inversión, y, sobre todo, porque debido al diversificado régimen de financiación la relación derivada del convenio de concesión de urbanización no responde fácilmente ni al contrato de ejecución de obra en sentido estricto ni al de concesión de obra pública. Razón por la que, con la finalidad de mantener una cierta configuración unitaria de la relación jurídica concesional que nos ocupa, parece sensato extraer el convenio que nos ocupa de la figura del contrato de ejecución de obra, para situarlo respecto del régimen general contenido en el Libro 1.

Y ello suscita el problema más complejo e importante, como es la incidencia en la concesión urbanística del Libro 1 del TRLCAP. Ya se ha señalado que **el artículo 7.1 TRLCAP, que tiene carácter básico, establece, con carácter general, un principio de preferencia en la aplicación de la normativa propia del contrato especial respecto incluso del mismo TRLCAP**. Por lo que una eventual oposición entre disposiciones de la LvRAU y el TRLCAP debería resolverse a favor de la primera, sin perjuicio de la aplicación integradora del segundo, salvo, claro está, los preceptos que por remisión del artículo 8 TRLCAP aparecen como aplicables de forma directa.

Ahora bien, tal principio parece quebrar respecto de los procesos de adjudicación sobre los que el artículo 8.1 TRLCAP establece su aplicación directa, sin bien, sin perjuicio de lo indicado en el artículo 7.1 del mismo texto legal. Ello lleva a apreciar que la distinción entre disposiciones básicas directamente aplicables a estos contratos puede no ser tan lineal como se deduciría de la aplicación de la disposición final 1ª.

En efecto, ya que la introducción del principio de aplicación preferente respecto de la normativa propia de los contratos administrativos especiales, como es el que nos ocupa, significa atribuir una cierta función de supletoriedad al TRLCAP, previsto desde el propio Texto refundido. Ello pudiera parecer, a primera vista, una desnaturalización del sistema de reparto de competencias en esta materia, dado que el tipo definidor de la competencia estatal es el de básico y, por lo tanto, común. Sin embargo, no es menos cierto que dicho título no prejuzga la necesaria existencia de un régimen horizontal común y uniforme a todos los contratos. si fuera así ¿cómo se explicaría el carácter básico del régimen específico de los contratos típicos contenidos en el Libro II del TRLCAP? Sino que corresponde al estado la fijación de los elementos comunes de cada relación obligatoria, lo que significa como así resulta de la regulación actual, una extensión variable de este régimen común respecto de algunas de estas relaciones. Y también, que determinadas relaciones, en este caso las de los contratos administrativos especiales, no tengan una igual aplicación de las disposiciones comunes en concepto de aplicación preferente o esta regulación común pueda ser desplazada por el régimen específico del contrato de que se trate, porque el legislador no ha querido establecer para esa regulación especial un régimen común.

Como puede deducirse, la **diferenciación** entre normas de aplicación directa y normas desplazables por la legislación especial del contrato, sea estatal- como lo era la

concesión de urbanización en la legislación de 1976- o autonómica- como es ahora la urbanística-, se erige en un aspecto fundamental para dar una resolución adecuada y compatible con el propio edificio regulador del TRLCAP. Sin embargo, la determinación de cuál sea esta normativa de aplicación directa es sumamente complicada.

- 1) En primer lugar, parece que el carácter básico del TRLCAP le atribuye un papel preeminente que ha de conjugarse con la correspondiente normativa específica. De esta forma, puede señalarse que, en todo caso, es de aplicación:
  - a) Las disposiciones relativas al concepto y régimen jurídico de este tipo de contratos, previstos en el Capítulo I, del Título I del Libro I de la Ley, con carácter general, pero especialmente los artículos 5.2b, 7 y 8 TRLCAP.
  - b) En la medida que el artículo 8 TRLCAP los invoca específicamente deben considerarse directamente aplicables los artículos 59.1 y 111 TRLCAP.
  - c) Por el mismo motivo, aunque con la salvedad indicada respecto de la aplicación preferente de la Ley, el Capítulo VII, del Título III, del Libro I, dedicado a la adjudicación de los contratos.
  
- 2) En segundo lugar, existen otras disposiciones del TRLCAP que parecen deberían formar parte del régimen común (o básico) de la contratación de las Administraciones públicas debido a los propios criterios de determinación de su ámbito de aplicación.
  - a) En este supuesto se encontrarían las disposiciones del Capítulo IIIº, del Título I, de la Ley, en cuanto su título hace referencia a ese régimen común de los contratos de las Administraciones públicas que caracterizarían a la regulación básica de contratación, y en él se contienen disposiciones que forman parte del orden público jurídico administrativo (competencia, legalidad, seguridad jurídica, existencia de crédito).
  - b) Algunas mayores dudas sugiere la aplicación directa de las disposiciones contenidas en el Título II relativa a los requisitos para contratar con la Administración. Por otro lado, es evidente que el

tanto el Capítulos II, referido a la clasificación y que se refiere sólo a los contratos típicos para los que ésta está establecida, como el Capítulo III, dedicado a las garantías, en cuanto se circunscribe su aplicación "...a los contratos comprendidos en esta Ley..." .,no prevén una aplicación directa como la que nos interesa. Por el contrario, sí parece que las condiciones de capacidad deberían tener una aplicación general por afectar al núcleo que de acuerdo con la STC 141/1993 debe considerarse el objeto de la regulación de los contratos de la Administración Pública, reforzado por la referencia que el artículo 11.2 TRLCAP hace a este aspecto de la regulación contractual administrativa

- c) Más complicado es determinar, siguiendo la línea interpretativa elegida, la aplicabilidad directo o indirecta de los preceptos incluidos en el Título III ya que: esta aplicación no es incondicionada en la medida en que el artículo 8.1 TRLCAP debe específicamente garantizar la aplicación de una parte del mismo, y el artículo 8.2 TRLCAP incluye como contenido de los pliegos algunas disposiciones incluidas en este título (privilegios de la Administración y causas de resolución); pero , por otro lado, hay disposiciones o principios cuya aplicación no parece que pueda eludirse como es el caso del régimen de invalidez (Capítulo IV, de este Título III), los tipos de tramitación de los procedimientos, por constituir la excepción al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 11.2 TRLCAP (Capítulo VI Título III); aunque muy probablemente el grado de aplicación directa de algunos Capítulos lo sea a los simple efectos de aplicación de los principios, como ocurre con el apartado dedicado a los pliegos de condiciones (Capítulo I, del Título III), cuya existencia parece garantizar el artículo 8.2 TRLCAP, aunque por fijar un contenido específico, no necesariamente deberían aplicarse de forma directa tales disposiciones, o los principios relacionados con la ejecución de los contratos en donde más claramente parece que la legislación reguladora de los contratos especiales deberían gozar de un amplio margen de configuración (Capítulo VIII, del Titulo III).

- 3) Por último, no podemos olvidar que el motivo último de este problema se deriva de la función específica llamada a cumplir por la legislación de contratos: servir de ordenamiento básico y por ello, substantivamente

común, del régimen de contratos, fundamentalmente centrado en lo indicado en la STC 141/1993, es decir: "...La normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas. Objetivo este que refuerzan y extienden subjetivamente las directivas de la CEE sobre la materia, a las que es preciso adaptar nuestro Derecho interno, razón que motivó tanto la modificación de la Ley de Contratos del Estado por el Real Decreto Legislativo 931/1986, como la subsiguiente modificación del Reglamento General de Contratación operada por el Real Decreto 2528/1986, ahora impugnado. Quiere decirse, pues, que todos los preceptos de este último que tiendan directamente, en complemento necesario de la Ley de Contratos a dotar de efectividad práctica aquellos principios básicos de la contratación administrativa deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello"

Y por ello, la necesidad de interpretar su alcance teniendo en cuenta la necesidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar sus competencias, sobre todo cuando la aplicación de las citadas bases afecta un ámbito materialmente cuya regulación y gestión se les atribuye en exclusiva en virtud de sus Estatutos de Autonomía.

En cualquier caso, la exclusión de los preceptos de su aplicación directa no significa que no puedan ser aplicables como **régimen integrador** de las lagunas o imprevisiones del régimen jurídico de los contratos especiales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1 TRLCAP.

La legislación urbanística que ha instaurado el modelo del agente urbanizador, si bien ha innovado respecto de esta tradición nuestra en lo que se refiere a la apertura de la actividad urbanizadora a terceros no propietarios del suelo ( asumida hoy en el artículo 4,3 LRSV), quebrando así la tradicional disyuntiva entre ejecución pública o ejecución privada por propietarios en el antiguo suelo urbanizable programado y en el

urbano, no ha podido sin embargo sustraerse a ella, como es obvio, en lo que se refiere al cumplimiento de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, cuya regulación compete en exclusiva al Estado. Luego, aunque sea el agente urbanizador quien realice la urbanización de una unidad de ejecución en suelo urbano o urbanizable, la cesión del suelo dotacional sobre el que se realizan dichas obras y el costeamiento de éstas ( incluido ahora el beneficio empresarial del urbanizador) **sigue siendo deberes de la propiedad**. De un lado, el urbanizador ejecuta obras no estrictamente públicas, pero sí con un destino dotacional público o demanial y, sin embargo, de otro lado, quienes las costean y le retribuyen son los propietario. Se trata así una **relación triangular** en los siguientes términos:

- a) La Administración, como titular del destino de las obras y de la función pública urbanística, adjudica la actuación, aprueba los instrumentos de ordenación (Plan Parcial), en su caso, y de ejecución precisos para llevarla a cabo ( el programa de ejecución, los proyectos de reparcelación y de urbanización, las liquidaciones de costes de urbanización).
- b) El urbanizador, como empresario promotor y adjudicatario de actuaciones, ejecuta las obras y promueve los instrumentos antes mencionados.
- c) Los propietarios, como tales, costean las obras (incluido el beneficio empresarial del urbanizador) y ceden los terrenos en los que debe localizarse el aprovechamiento correspondiente a la Administración.

Dicha relación se traba mediante dos resoluciones ( que, aunque se puedan producir en unidad de acto, constituyen decisiones sustantivamente distintas ): la aprobación del programa de ejecución y la adjudicación de su gestión a uno de los interesados que hayan concursado para ello. Ambos son actos administrativos unilaterales pero el segundo, para ser eficaz, requiere la celebración de un convenio entre las partes ( incluidos, en su caso, los propietarios que se avengan a concurrir a su firma). Como se observa, en primer lugar **dicho convenio** tiene por objeto la ejecución de unas obras con destino público, pero no exclusivamente: también tiene por objeto la prestación de unos servicios de redacción y promoción de ciertos instrumentos técnico-urbanísticos cuya aprobación administrativa producirá efectos patrimoniales entre propietarios y urbanizador y jurídico-reales entre propietarios, urbanizador (cuando es retribuido con la adjudicación de solares) y Administración. Por su misma complejidad, no es fácil la calificación o reconducción de este objeto a uno de los típicos de los contratos administrativos. Pero, como ya se ha advertido al principio de este trabajo, no se va a discutir aquí el objeto de la relación, sino su fuente.

Como este objeto, podemos aplicar un método analítico que nos permita reducir la complejidad de la relación, descomponiendo este peculiar triángulo y estudiando cada uno de sus lados:

- a) la **relación Administración-urbanizador**. En primer lugar, el convenio no traba ninguna relación patrimonial onerosa entre Administración y urbanizador: es cierto que el urbanizador realiza una obra con destino público, entre otras cosas, pero no percibe por ello precio o contra prestación alguna de la Administración sino de los propietarios; y ello, además, no por decisión del legislador urbanístico, sino del legislador de las condiciones básicas de la igualdad en el derecho de propiedad, como se ha visto.

**Tampoco es sostenible que sea un contrato** entre Administración y urbanizador donde la contraprestación a cargo de aquélla es pagada por los propietarios, de forma supuestamente análoga a cuanto ocurre con la concesión de obras o con la de servicios públicos cuyo precio pagan sus usuarios mediante tarifa. Porque, sin embargo los propietarios los legalmente obligados a costear en todo caso la urbanización, no cabe afirmar que su pago es una contraprestación contractual de la Administración. Aquí, a diferencia de cuanto ocurre con las referidas concesiones de obras públicas o de servicios públicos a tarifa del contrato la explotación temporal de un bien de dominio público o de un servicio público, ambos de su titularidad, sino que se produce, por imperio de la Ley, la afectación de una prestación patrimonial estatutaria de los propietarios ( o el propietario único) coincidan con el urbanizador adjudicatario: en tal caso, la retribución al urbanizador se identificaría y confundiría con la adjudicación de solares por efecto de la reparcelación, que es un efecto jurídico-real derivado, de nuevo por imperio de la Ley, de un acto administrativo unilateral (el de aprobación del correspondiente proyecto) sin que cupiera identificar pago alguno al urbanizador al que imputar la condición de contraprestación contractual. Tal hipótesis sería impensable en las concesión de servicios públicos a tarifa, pero es posible y hasta frecuente en la adjudicación de pequeñas actuaciones urbanísticas.

- b) **la relación propietarios-urbanizador.** Cuando, por el contrario, no se da dicha confusión entre propiedad y urbanizador, nace entre ambos una relación patrimonial onerosa. Pero, como se ve, la Administración no es parte en ella. Podría alegarse que no lo es la Administración, pero sí el urbanizador y, suponiendo que éste sea un concesionario de obras públicas de la misma, tratar de aplicarle al menos lo dispuesto respecto de la publicidad comunitaria en el artículo 133 TRLCAP. Pero, por las razones ya expuestas en la letra anterior, **no me parece que su calificación como concesionario sea tampoco totalmente adecuada:** el urbanizador es, ciertamente, un agente de la Administración actuante ( de ella recibe el título habilitante para actuar, que le legitima por ejemplo para ocupar temporalmente suelos de propiedad privada ajena), pero, dentro de dicho género, obedece su intervención más al tipo de una entidad colaboradora de la Administración (como pueden serlo la banca de la Administración tributaria, las entidades del tercer sector de la social o, de la urbanística, las Justas de Compensación, las asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación o las entidades de conservación de las obras de urbanización ) que al de un concesionario, porque traba con ella una relación de colaboración ( a la que no es necesariamente ajena, claro está, la obtención por las partes de alguna ventaja, prestación o atribución patrimonial), pero en ningún caso una relación sinalagmática ni onerosa.

Pero es que, en cualquier caso, **tampoco la relación entre propietarios urbanizador es propiamente contractual,** pues en ningún caso surge de un acuerdo de voluntades entre ambos. La prestación que cumple satisfacer a los propietarios se impone por igual a los que suscriben el convenio (pero cuya prestación patrimonial predetermina la Ley, de forma que tampoco es estrictamente contractual ) como a los que no lo hacen y acaban siendo objeto de reparcelación forzosa, para los que ni siquiera formal o aparentemente es negocial la prestación, sino efecto de un acto administrativo ( aprobación de las liquidaciones de gastos y/ o del proyecto de reparcelación) conforme a la Ley.

- c) **la relación Administración-propietarios.** Podría tratar de sostenerse, por último, que si hay contrato público, pero entre Administración y propietarios, si bien éstos realizan su prestación por persona interpuesta: sin embargo, el convenio puede llegar a perfeccionarse sin la participación de

propietario alguno y, por lo demás, aun cuando concurren a su celebración, el beneficio o plusvalía que obtienen los propietarios por efecto de la prestación del agente de la Administración ( el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación en los solares que les sean adjudicados) y que a ellos cumple costear no es técnicamente, una contraprestación de la Administración sino una facultad urbanística de su derecho real cuyo ejercicio se condiciona legalmente al levantamiento de las “cargas” de urbanización y cuya adquisición tampoco se produce por efecto del convenio, sino de la aprobación administrativa ( mediante un acto unilateral de autoridad pública) del proyecto de reparcelación.

Se llega así, cualquiera que sea la vía emprendida, a una misma conclusión: el convenio que perfecciona la relación jurídica entre Administración y una o más personas de Derecho Privado, por el que se determinan los términos concretos de la colaboración entre los celebrantes para la ejecución de una actuación urbanística de interés público pero de promoción privada. Dicho **convenio de colaboración** puede tener por objeto, sin duda, ciertas prestaciones patrimoniales, pero cuando éstas sean obligaciones asumidas por el urbanizador a favor de la Administración ( por ejemplo, asunción voluntaria de compromisos adicionales con cargo a su beneficio empresarial ) serán gratuitas, mientras que las onerosas se traban entre aquél y los propietarios por cuya cuenta realiza las obras y no constituyen en propiedad, para estos últimos derechos y obligaciones contractuales, sino facultades y cargas o deberes reales de la propiedad- un derecho la mutación de cuyo contenido por el proceso urbanístico está intervenida administrativamente como acredita que queden determinadas para los propietarios tanto si participan en el convenio como si no lo hacen.

La Administración, como se observa, **no contrata** con el urbanizador, aunque sí lo selecciona y participa en el convenio, pero lo hace como destinataria del suelo de cesión y las obras sobre él ejecutadas y en ejercicio de las potestades administrativas que tiene atribuidas para la dirección del proceso urbanizador en todo caso, aunque éste sea de iniciativa privada (art 4.1 LRSV) habida cuenta de esta intervención de la Administración en ejercicio de las potestades de que se halla revestida, el convenio urbanístico debe ser calificado, en consecuencia, como un **convenio administrativo: un negocio jurídico de Derecho público, regido por el ordenamiento jurídico-administrativo**, como sigue mandando el artículo 303 del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.

La conclusión alcanzada no se ve alterada por la eventualidad de que la Administración tenga que participar en el costeamiento de los gastos de urbanización. Como es sabido, la LRSV prevé la posibilidad de que la legislación urbanística reduzca la participación de la Administración en las cargas de urbanización que le correspondan por el suelo correspondiente a su participación en las plusvalías (arts 14.2c) y 18.4 *in fine*) : Al amparo de dicha habilitación, algunas Comunidades Autónomas han liberado a la Administración de toda participación en las cargas, estableciendo la cesión del suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento libre de las mismas (así, Canarias o Castilla-La Mancha, por ejemplo), pero otras (como Valencia) no han previsto tal cosa, de modo que debe entenderse que la Administración debe participar en las cargas como cualquier otro propietario. Pero, como acaba de quedar indicado, la Administración no actúa entonces en su condición de poder adjudicador sino como un propietario más del suelo. Dicho en otros términos, los pagos que pueda hacer por tal concepto no retribuyen las obras públicas que ejecuta el urbanizador, sino que levantan una carga real, por lo que les es aplicable cuanto ya se ha dicho más atrás sobre su naturaleza estatutaria y su fuente imperativa, no negocial.

Por lo demás, aunque en la hipótesis planteada en el párrafo anterior sí cabe identificar una prestación patrimonial de la Administración, ésta sólo asciende al 10% de los gastos de la urbanización y, por ende, de la cuantía del convenio, por lo que en ningún caso serviría para mutar su naturaleza en la de un contrato oneroso: el valor de la prestación que percibe la Administración por efecto de su cumplimiento ( el suelo dotacional, las obras en él ejecutadas y los solares que le corresponden) la trasciende con mucho, sin que quepa apreciar entre ambas el equilibrio o equivalencia propios de la onerosidad de un negocio jurídico.

El **convenio** que nos ocupa es, sin duda, **complejo y sui generis** por las razones ya expuestas, pero no parece que pueda ser calificado en ningún caso como un contrato oneroso entre la Administración y su agente urbanizador.

Lo concluido en el apartado anterior conlleva, en fin, **la exclusión de la aplicación directa de las Directivas comunitarias y la Ley española sobre contratación pública al convenio de adjudicación de una actuación urbanizadora**. Así lo establece nuestra Ley en su artículo 3.1.d) para los convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado.

### **3.- AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO Y LEGISLACION DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y TRIBUNAL SUPREMO**

#### **3.1.- Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso del TSJ de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001 y Auto del TC Pleno del 16 de Julio de 2002 .-**

Está cuestión ha adquirido una gran relevancia con el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) de 15 de octubre de 2001 en el que se plantea una cuestión de constitucionalidad sobre una serie de artículos de la LRAU en cuanto no exige respecto del Urbanizador los requisitos de capacidad, de clasificación, ni las prohibiciones para contratar que resultan de la LCAP<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> La cuestión se plantea en el seno de recurso contencioso- administrativo interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Alcira por el que se aprueba el Programa de Actuación Urbanizadora “El Respirall”. El escrito de demanda plantea como *motivos de impugnación*, en lo que ahora interesa, del acuerdo municipal: a) La improcedencia de la gestión indirecta de las obras de urbanización, b) Rechazo de la Alternativa Técnica, incorporada al Programa de Actuación presentada por “Hisactin, S.L.”, cuya solvencia técnica y económica se discute al amparo de lo dispuesto en el artículo 45.2 LRAU, c) Improcedencia del reconocimiento del derecho de subrogación en la condición de agente urbanizador a favor de “Hisactin, S.L.”, conforme los criterios del artículo 47.3 LRAU, d) Ausencia en el convenio de una cláusula por la que se impusiera al agente urbanizador el deber de atenerse a las normas de la LCAP, en poscontratos que para la ejecución material de las obras pudiera suscribir con terceros. En referencia a este último punto, la actora solicita que se modifique el convenio suscrito entre Ayuntamiento y urbanizador y se incluya una cláusula que recoja la obligación de éste, de sujetar la contratación de las obras de urbanización a las normas previstas en la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP). Por Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se plantea la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional de parte o de la totalidad de dieciséis artículos de la LRAU *por entender* que no armonizan con lo previsto en determinados artículos, que con carácter de legislación básica, se contienen en la LCAP. El *segundo motivo* de la cuestión de LRAU se fundamenta en que no exige al urbanizador los requisitos de capacidad, clasificación y prohibiciones previstas en la Legislación de Contratación Pública. Y, *finalmente*, el Tribunal pone en duda la constitucionalidad del convenio urbanístico que suscriben urbanizador y Administración (32.c) LRAU), así como de la retribución a recibir por aquél (29.9, 32-D, 66, 67, 71 y 72 LRAU). El TSJV *fundamenta su pretensión desde las propias definiciones contenidas en la LRAU*. En ésta el agente urbanizador como “agente público responsable de ejecutar la Actuación Integrada”, siendo la Actuación Integrada la ejecución de obra pública de urbanización conjunta de dos o más parcelas. La ejecución de Actuación Integrada es siempre pública, continúa Sala, pudiendo la Administración decidir sobre la gestión directa o indirecta, siendo este supuesto cuando la Administración delega en u particular la condición de agente urbanizador, a favor de una iniciativa empresarial elegida en pública concurrencia (artículo 12-G LRAU). En este supuesto, el particular gestiona indirectamente el planeamiento y la Administración se reserva la dirección y supervisión, mientras que el urbanizador asume la responsabilidad pública de promover la ejecución de la actuación urbanizadora. Por ello, la Sala fundamenta que el urbanizador es el concesionario de un servicio público, puesto que gestiona indirectamente una actividad que es servicio público y, por otra parte el objeto de su cometido es un contrato de obras (120 LCAP) en tanto que asume la realización de una obra pública. Por ello, considera de aplicación el artículo 159.2 LCAP que establece la aplicación de los preceptos de concesión de obras públicas en el supuesto de que el contrato de concesión de servicios incluya la realización de obras. En el recurso la actora solicita que se modifique el convenio urbanístico suscrito entre Ayuntamiento y urbanizador, incluyendo una cláusula por la que se obligue a

El TC aprecia que mientras el Auto del TSJCV solicita la aplicación de la LCAP al contratista adjudicatario de la ejecución material de las obras y suscita la inconstitucionalidad de la figura del urbanizador, ninguna de las partes del recurso ha cuestionado la constitucionalidad de la figura, ni ha pedido la aplicación de la LCAP. La demandante únicamente solicita la aplicación de las normas de pública concurrencia y garantías de la LCAP al contratista de las obras de urbanización con independencia de si es o no el urbanizador de la Actuación Integrada. El TC no admite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad por incumplimiento de los requisitos procesales establecidos en los artículos 35.1 y 2 y 37.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional<sup>60</sup>.

---

exigir en la selección del adjudicatario ejecutor material de las obras de urbanización, las garantías exigibles en la LCAP. En base a los anteriores razonamientos jurídicos, la Sala concluye que la regulación del agente urbanizador y, en consecuencia, su selección deben ajustarse a las normativa básica de la LCAP, al conferir el artículo 149.1.18 CE la competencia exclusiva al Estado para promulgar la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas. Concluye el Auto, que siguiendo la doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo, la competencia de la Comunidad Valenciana en materia de urbanismo no permite la regulación completa del agente urbanizador, sino que su selección está sujeta a la normativa estatal de contratación administrativa que ostenta la competencia básica en materia de contratos públicos y concesiones. Por ello, el Tribunal se plantea la constitucionalidad de los artículos y párrafos arriba enumerados, en los que se regula la figura del urbanizador sin ajustarse a la normativa básica de contratos de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 28.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que determina la inconstitucionalidad de las Leyes autonómicas, o sus artículos, que no se ajusten a las normativa estatal básica. Como la Comunidad Valenciana no ha dictado normas de desarrollo de la legislación básica en materia de contratos de las Administraciones Públicas, se considera que toda referencia en la materia ha de realizarse directamente a los preceptos de la LCAP. Finalmente señalar, que la Sala justifica la relevancia de la duda de constitucionalidad en la pretensión de la actora que solicitaba que se modificase el convenio suscrito entre urbanizador y Administración, en el sentido de que para la selección del adjudicatario de las obras públicas de urbanización, se exigiera pública concurrencia, con idénticas garantías que las exigidas en la LCAP. Por todo ello, la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso del TJCVC eleva cuestión de inconstitucionalidad al TC, sobre los artículos arriba indicados de la LRAU, que tienen en común regular la adjudicación de los Programas de Actuación Integrada, en cuanto a la falta de exigencia al urbanizador de los requisitos de capacidad, clasificación y prohibiciones para contratar previstas en la LCAP (ALFONSO VAZQUEZ OTEO).

<sup>60</sup> Como causas de inadmisión establece los siguientes: 1º) La *primera causa de inadmisión* se produce porque el Auto por el que el TSJCV daba traslado al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que alegasen lo que consideraran pertinente respecto al posible planteamiento de la cuestión de constitucionalidad, no se mencionaban los artículos 29.7, 46.1, 50, 51, y 79.2 LRAU como parte del objeto de la cuestión. Esta omisión impide al TC a formular juicio de constitucionalidad e inadmitir la cuestión sobre los artículos omitidos, por incumplimiento del requisito de audiencia a las partes y Ministerio Fiscal que predica el artículo 35.2 LOTC. 2º) La *segunda causa de inadmisión* se basa en la falta de relevancia de la práctica totalidad de los preceptos legales cuestionados. En este sentido, el TC parte de la delimitación conceptual del denominado "juicio de relevancia", según Autos previamente dictados por el Alto Tribunal, determina que la revisión del juicio de relevancia ha de realizarse necesariamente a la luz de la relación o interdependencia existente entre pretensión procesal, objeto del proceso y resolución judicial. El TC no entiende acreditada la relación o interdependencia entre pretensión judicial, objeto del proceso y resolución judicial, puesto que la demandante no imputa a la LRAU deficiencia respecto de su adecuación a la normativa estatal de contratación pública. Al contrario, la demandante denuncia que el convenio consecuencia de Programa impugnado incumple con el artículo 29.13 LRAU, que remite subsidiariamente a las normas rectoras de contratación administrativa ante una falta de regulación expresa por el Ley autonómica. Se reprocha al TJCVC que la cuestión de inconstitucionalidad no es un instrumento para la impugnación en bloque de una institución como el agente urbanizador, sino únicamente un instrumento para el examen de la conformidad a la Constitución de una norma con rango de Ley que sea aplicable al caso sometido al conocimiento del órgano judicial que la promueva y de cuya validez dependa el fallo que haya de emitir. Por ello, únicamente se considera relevante despejar la incógnita de constitucionalidad,

**3.2.- Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de octubre de 2002 (Ponente Ilmo. Sr. D. José Díaz Delgado). –**

Esta Sentencia *marca la línea jurisprudencial* de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJV respecto de la inadecuación de la regulación del agente urbanizador previsto en la LRAU con la normativa de contratación pública estatal. De manera que en las sucesivas Sentencias recaídas <sup>61</sup>, los fundamentos de Derecho de esta primera Sentencia son reproducidos en cada una de ellas, para concluir en cada uno de los recursos la inadecuación de la normativa urbanística valenciana con la contractual estatal a la que debe estar sometida.

El *Fundamento de Derecho Cuarto* acomete la discusión sobre la idoneidad y encaje de la normativa urbanística autonómica y la normativa estatal de los contratos administrativos. Concluye que en la medida que al Estado le corresponde la competencia sobre legislación básica en materia de contratación administrativa y a la Comunidad Valenciana la de desarrollo, las contradicciones que pudiesen surgir entre la LRAU y la LCAP, se deben resolver de acuerdo con el artículo 149.3 de la CE, que establece que: “la competencia sobre materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerá, en caso de conflicto, sobre las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté expresamente

---

sobre la causa de impugnación relativa al reconocimiento del derecho de subrogación. En consecuencia, la cuestión de inconstitucionalidad se ciñe al derecho de subrogación a favor de quien formule la Alternativa Técnica original, en el lugar del tercero inicialmente elegido, asumiendo los mismos derechos y obligaciones que éste, conforme dispone el artículo 47.5 LRAU. El TSJCV plantea la cuestión de constitucionalidad del artículo 47.5 LRAU por ser contrario al artículo 115 LCAP que regula la “cesión de contratos”. 3º) La *tercera causa de inadmisión* en el planteamiento de la cuestión, se rechaza por considerarla el TC notoriamente infundada, en aplicación de lo dispuesto al respecto en el artículo 37.1 LOTC. La inadmisión se fundamenta en la imposibilidad de establecer juicio de constitucionalidad ante dos preceptos legales que regulan instituciones jurídicas distintas, puesto que mientras en la cesión es el adjudicatario quien voluntariamente transfiere su posición jurídica a un tercero, en la subrogación, se prescinde de la voluntad del adjudicatario inicial y se atribuye la facultad o derecho de subrogación a quien formuló la iniciativa original (ALFONSO VAZQUEZ OTEO).

<sup>61</sup> Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 31 de enero de 2003 (Ponente Ilmo. Sr. Luís Manglano Sada); Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 5 de febrero de 2003 (Ponente Ilmo. Sr. D. Carlos Altabirra Cano); Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 10 de abril de 2003 (Ponente Ilma. Sra. Doña Josefina Selma); Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 14 de abril de 2003 (Ponente Ilmo. Sr. D. José Luís Lorente); Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 8 de mayo de 2003 (Ponente Ilmo. Sr. Carlos Altarriba Cano).

atribuido a la exclusiva competencia de éstas...”. En virtud de lo anterior se afirma: “... *Que la adjudicación del programa implica la de un contrato de obras, la normativa contractual estatal habría desplazado y tendría que aplicarse preferentemente a la de la Comunidad Autónoma*”. Por ello, en materia de garantías entiende que es de aplicación el artículo 36 TRLCAP por el que únicamente es exigible un 4 % del importe de adjudicación<sup>62</sup>.

En el *Fundamento de Derecho Quinto*, la Sala aborda la determinación de la naturaleza jurídica del urbanizador y, en consecuencia, el régimen jurídico que le es de aplicación. Para dilucidar la naturaleza jurídica del urbanizador parte de la definición del agente urbanizador en la normativa valenciana: “El Urbanizador, cuando no lo sea la propia Administración, es una persona, pública o privada, que asume la realización de una función pública cual es la urbanización del suelo, la producción de infraestructuras públicas de urbanización. Por ello, debe considerarse tal figura partiendo de dicha fundamental premisa”. La “consideración de la figura” se hace desde la determinación de la clase de contrato administrativo a que responde el urbanizador, partiendo de la anterior definición. La determinación de si el contrato administrativo es típico o especial, y consecuentemente aplicar la normativa estatal de contratación en toda su extensión o, por el contrario, remitir la regulación a la norma especial, si es un contrato especial por aplicación del artículo 7.2 TRLCAP. Esta última hipótesis es la que plantea la LRAU. En este sentido, la Sala establece:

*“... el urbanizador gestiona indirectamente una función pública, en cuanto desarrolla una actividad que es de servicio público, participa de la condición de concesionario de un servicio público. Por otra parte, en cuanto asume la realización de la obra pública de urbanización, el objeto de su cometido será el de contrato de obras, pues según el artículo 120 de la LCAP se entiende por contrato de obras el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos. Específicamente contempla la LCAP la figura del contrato de concesión de obras públicas en su*

---

<sup>62</sup> Realmente, lo que hace el TSJCV es aplicar directamente su argumentación sobre la inadecuación de la LRAU a la normativa de contratación pública estatal, que considera de aplicación básica, el contencioso, como fundamento del Fallo. De lo anterior, se puede colegir que lo que está realizando la Sala es un juicio de constitucionalidad y no una mera adecuación de la normativa autonómica a la estatal en materia de contratación pública posterior. Por otro lado, cabe discernir, como parece ocurrir, que el TJCV, inaplica determinados artículos de la LRAU, por considerarlos derogados por la Disposición Derogatoria Única de la LCAP que en su apartado 2 establece: “2 Asimismo quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo dispuesto en esta Ley”. Hay que recordar que aunque la LRAU es de 1994 y la LCAP, a cuyos preceptos se remite el órgano juzgador, es de 1999, en el momento de la promulgación de la norma autonómica era de aplicación la Ley de Contratos del Estado de 1973, y por supuesto, el artículo 149.1.18 CE y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Pues bien, la competencia básica en materia de contratos es clara desde la promulgación de la CE y la naturaleza jurídica de la relación contractual entre Administración y Urbanización varía poco a la vista de la LCE de 1965 y la jurisprudencia que la interprete, al igual que con la LCAP o el vigente TRLCAP (con las salvedades que supone la nueva redacción de artículos como el actual 8.1 TRLCAP).

*artículo 130 diciendo que queda sujeto a las normas generales de los contratos de obras, y en particular, a las de publicidad de los mismos, con las especialidades previstas en el artículo 139, y que el concesionario deberá ajustarse en la explotación de la obra a lo establecido en el artículo 162. Y por su parte, el artículo 159.2 de la misma LCAP entiende de aplicación los preceptos establecidos para la concesión de obras públicas en el supuesto de que el contrato de gestión de servicios públicos incluya la realización de obras”.*

Deduce el Tribunal que el urbanizador es un concesionario de obra pública y que, en consecuencia, le es de aplicación la normativa estatal de contratación pública que regula este contrato administrativo típico y concluye:

*“En razón de lo expuesto, entiende esta Sala, que el amparo que la regulación del Programa para el desarrollo de las Actuaciones integradas puede encontrar en la competencia que la Comunidad Autónoma ostenta en materia de urbanismo, no puede hacerse extensivo a la regulación que se hace del Urbanizador, que ha de quedar regulada en función de su auténtica naturaleza!.*

### **3.3.- Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2006 (Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez)**

En la sentencia recurrida<sup>63</sup> anula la Sala de instancia: uno, el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia, de fecha 28 de febrero de 1997, por el que se adjudica el Programa de Actuación Integrada del Sector PRR.3 -Orriols-, del Plan General de Ordenación Urbana de Valencia; y, otro, el acuerdo de dicho Pleno, de fecha 31 de octubre de 1997, por el que se aprueba definitivamente el Plan Parcial del citado sector.

El Tribunal Supremo, al estudiar la sentencia recurrida, realiza dos afirmaciones que deben ser destacadas.

En primer lugar, respecto a la anulación del acuerdo por el que se adjudica el programa de actuación integrada:

*“Que la anulación del primero de aquellos acuerdos se basa en la interpretación que hace la Sala de instancia del artículo 46.4 de la Ley Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística, hoy derogada por la Ley Urbanística Valenciana 16/2005, de 30 de diciembre. Así, después de razonar en extenso sobre la naturaleza contractual de la relación que surge entre la Administración y el Urbanizador, transcribe, ya en el fundamento de derecho quinto, aquel artículo, y afirma, acto seguido, que la Administración ha violado el ordenamiento jurídico: de un lado, porque admitió intempestivamente la presentación de alternativas substancialmente distintas a la original; y, de otro, porque la alternativa que finalmente resulto ser la escogida, no fue sometida a los mecanismos de publicidad pertinentes, con lo que ha quedado en entredicho la transparencia de la contratación, y por supuesto los principios de igualdad, no discriminación y libre competencia.”*

---

<sup>63</sup> Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 5 de febrero de 2003 (Ponente Ilmo. Sr. D. Carlos Altairra Cano).

Y, en segundo lugar, en cuanto a la anulación del acuerdo por el que se aprueba definitivamente el plan parcial:

*“Que la anulación del segundo de aquellos acuerdos, tal y como resulta del fundamento de derecho octavo de la sentencia recurrida, se basa en que, formando el documento del Plan Parcial parte de la alternativa seleccionada, éste, como consecuencia de lo anterior, tampoco fue sometido a información pública. Circunstancia que lleva a la Sala de instancia a afirmar: primero, con sustento en la jurisprudencia que cita, que debe entenderse que procede declarar la nulidad cuando el Plan no ha sido sometido a información pública nunca, como ha ocurrido en este caso; después, interpretando el artículo 52 de aquella Ley 6/1994, que es manifiesto que exige la exposición pública del Plan con los mismos plazos de los Programas; y, finalmente, que no es excusable la exposición pública del Plan Parcial. La falta de exposición quiebra las garantías de defensa de todos los afectados y vicia de nulidad su aprobación.”*

En el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia se formula en él un único motivo de casación. El argumento utilizado es que el Tribunal sentenciador, haciendo caso omiso del Auto del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 2002 que inadmitió la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra aquella Ley 6/1994, decidió, por sí y ante sí, inaplicar esta Ley, prescindiendo lisa y llanamente del apartado 13 de su artículo 29, cuyo párrafo primero dispone que *las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por esta Ley ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos que reglamentariamente sean desarrollados.*

El Tribunal Supremo, en el *Fundamento de Derecho Cuarto* considera que con esa argumentación, esto es, con el motivo alegado, el recurso no puede prosperar ya que el TSJCV *no inaplica la Ley autonómica*, que evidentemente no podría haber hecho, sino que, al contrario, la aplica, interpretando el sentido de sus preceptos y, muy en concreto, de su artículo 46.4. Esta labor interpretativa y la utilización en ella del ordenamiento jurídico en su conjunto, forma parte y no rebasa los límites del ejercicio de la potestad jurisdiccional.

*“Con ese sustento argumental, el motivo no puede prosperar, pues el estudio de la sentencia recurrida, del que hemos dado cuenta en el fundamento de derecho segundo de ésta, pone de relieve, no que la Sala de instancia inaplique la Ley autonómica, que evidentemente no podría haber hecho, sino que, al contrario, la aplica, interpretando el sentido de sus preceptos y, muy en concreto, de su artículo 46.4. Esta labor interpretativa y la utilización en ella del ordenamiento jurídico en su conjunto, forma parte y no rebasa los límites del ejercicio de la potestad jurisdiccional. Y que en dicha labor aquella Sala tome en consideración la naturaleza jurídica contractual que atribuye a la relación que surge entre la Administración y el Urbanizador, es algo que, en sí mismo, nada dice a favor de la tesis que se sostiene en el motivo.”*

En el mismo *Fundamento de Derecho Cuarto* emite dos apreciaciones de especial importancia.

Así, en primer término, mantiene que la *naturaleza contractual* de la relación entre la Administración y el Urbanizador determina que, sin perjuicio de la competencia autonómica en materia de urbanismo, *la regulación del urbanizador queda también vinculada por la legislación básica en materia de contratos*. Literalmente dice:

*“Que, en el primero, se pregunta la Sala de instancia cuál es la naturaleza jurídica de la figura del Urbanizador y, consiguientemente, la naturaleza de las relaciones que le ligan con la Administración. En cuyo punto, transcribe una sentencia suya anterior de 1 de octubre de 2002, que aboga por afirmar la naturaleza contractual; que dice, sí, que la conexión que existe entre el Urbanizador y el Programa no puede justificar que, en aras de la competencia que la Comunidad Autónoma ostenta en materia de urbanismo, la regulación del Urbanizador quede desvinculada de la legislación básica en materia de contratos; y que añade, cierto es, que el amparo que la regulación del Programa para el desarrollo de las Actuaciones Integradas puede encontrar en la competencia que la Comunidad Autónoma ostenta en materia de urbanismo, no puede hacerse extensivo a la regulación que se hace del Urbanizador, que ha de quedar regulada en función de su auténtica naturaleza. Pero pese a esas afirmaciones, tal vez poco matizadas, lo que no se descubre en ese fundamento de derecho tercero es una conclusión de la Sala de instancia que afirme la inaplicabilidad de la regulación establecida en la Ley autonómica sobre el procedimiento de selección del Programa y del Urbanizador.”*

Y, a continuación:

*“Y que, en el segundo, recuerda de nuevo aquella sentencia de 1 de octubre de 2002, transcribiendo un párrafo en el que se dice, es cierto, que las posibles contradicciones entre la Ley 6/94, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística, y la Ley 13/95, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, deberán resolverse siempre desde la perspectiva de esta última, de acuerdo con lo que establece el artículo 149.3º de la Constitución, al disponer que: La competencia sobre materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté expresamente atribuido a la exclusiva competencia de estas. Y después, ya refiriéndose al caso enjuiciado, afirma, también es cierto, que la adjudicación es contraria al procedimiento establecido en la Ley de Contratos del Estado, y sin sujeción a la publicidad impuesta por la misma. Pero pese a lo dicho en ese fundamento de derecho cuarto -tal vez, de nuevo, sin los necesarios matices-, tampoco en él se afirma que la conclusión alcanzada por la Sala de instancia para decidir sobre el caso enjuiciado sea la de inaplicar la Ley 6/1994. Ni, pese a la última afirmación que hemos transcrito, resuelve el caso inaplicando esta Ley autonómica y aplicando la estatal. No es así, y así lo demuestra el estudio de los fundamentos de derecho quinto y octavo de la sentencia recurrida, cuyo análisis hemos hecho en las letras A) y B) del segundo de esta nuestra.”*

En cuanto al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la mercantil que formuló el Programa de Actuación Integrada finalmente aprobado y a quien se adjudicó la ejecución del mismo, en el *Fundamento de Derecho Quinto* examina los motivos de casación esgrimidos. Aquí nos interesa destacar el pronunciamiento judicial sobre los motivos primero, tercero y quinto.

El primero de los motivos denuncia, al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, la infracción del artículo 33.2 de esta misma Ley, argumentando, en definitiva, (1) *que la Sala de instancia consideró inaplicable el procedimiento previsto en la Ley 6/1994 y aplicable, por el contrario, el previsto en la legislación básica estatal reguladora de los contratos de las Administraciones públicas*; (2) *que de ahí deriva la declaración de nulidad del acuerdo de 28 de febrero de 1997*; (3) *que ninguna de las partes había planteado sus pretensiones en estos términos*; y (4) *que por ello, aquella Sala, que alteró de forma unilateral y sin audiencia de las partes los términos del debate, infringió aquel artículo 33.2, al no hacer uso de lo previsto en él.*

El motivo es desestimado por la sentencia comentada:

*“Como se desprende del estudio de la sentencia recurrida, del que ya hemos dado cuenta, la Sala de instancia no alteró los términos del debate, ni mucho menos consideró inaplicable la Ley 6/1994. Analizó la naturaleza jurídica de la relación que surge entre la Administración y el Urbanizador por ser ello un instrumento útil para la interpretación de dicha Ley, siendo la infracción de concretas previsiones establecidas en ésta la que constituye, realmente, la ratio decidendi de los pronunciamientos a los que llega.” (Fundamento de Derecho Quinto, letra A), in fine).*

El tercero de los motivos, también formulado al amparo del artículo 88.1.c) LJCA, denuncia, en suma o en síntesis, una actuación arbitraria, un déficit de sometimiento del poder judicial a la Ley y al Derecho, y uno de motivación, todo ello en coherencia con el derecho de los ciudadanos a la obtención de tutela judicial efectiva; producidos por no explicar la Sala de instancia *la razón por la que no atiende la doctrina constitucional que niega la competencia del Estado y afirma la de las Comunidades Autónomas para regular los procedimientos de adjudicación de los Programas de Actuación Urbanística.*

También es desestimado:

*“pues parte del presupuesto, ya negado o ya tachado de erróneo, de que la conclusión de la Sala de instancia es la de inaplicabilidad de la norma urbanística autonómica y aplicabilidad de la norma estatal en materia de contratos. Esta última impregna, es cierto, e impregna bien, la interpretación que dicha Sala hace de aquélla; pero no compartimos la tesis de que la sentencia recurrida pueda ser interpretada en el sentido de que hace caso omiso de la doctrina constitucional citada en el motivo.” (Fundamento de Derecho Quinto, letra B), in fine).*

En el *Fundamento de Derecho Quinto, letra D, ab initio*, se recoge el motivo de casación quinto en los siguientes términos:

*“El quinto de los motivos, formulado ya al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción, se divide en tres apartados o submotivos de casación, como los denomina la propia parte recurrente. El primero, denuncia la vulneración del artículo 164.1 de la Constitución y de los artículos 38.1 y 40.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, argumentando, en suma, que las sentencias de éste, números 61/1997 y 164/2001, han dejado claro que la competencia para la regulación de los sistemas y técnicas de ejecución del planeamiento corresponde a las Comunidades Autónomas, así como la naturaleza convencional y no contractual de los Programas de Actuación Urbanística, por lo que la Sala, al declarar la naturaleza contractual de los Programas de Actuación Integrada, al considerar que se trata de verdaderos contratos de obra, y al concluir que la Comunidad Valenciana carece de competencia normativa para regular los procedimientos de tramitación y adjudicación de tales Programas de Actuación Integrada, contraviene de manera frontal y directa el tenor literal de las indicadas sentencias. El segundo, denuncia la infracción de los artículos 5 y 6 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, pues, como consecuencia de lo anterior, la Sala ha considerado inaplicable la norma autonómica y, además, no se ha sujetado a la interpretación que de los preceptos y principios constitucionales había hecho el Tribunal Constitucional en sus sentencias 61/1997 y 164/2001, y no ha efectuado intento alguno de interpretar conjuntamente las normas [las de las Leyes 6/1994, autonómica, y 13/1995, estatal], de modo que fueran compatibles entre sí. Esta compatibilidad es posible, por lo que la Sala de instancia, al obviar las interpretaciones que conducen a ella y al concluir la incompatibilidad de la norma autonómica y el ordenamiento jurídico estatal, incurre en infracción del artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Y el tercero, la infracción de los artículos 5 y 7 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, pues si los Programas de Actuación Integrada son contratos, serían contratos administrativos de carácter especial, que se rigen por sus propias normas y supletoriamente por la regulación contenida en la Ley 13/1995.”*

Dicho motivo es desestimado, cuando en el *Fundamento de Derecho Quinto, letra D)*, in fine reitera que *la competencia para la regulación de los sistemas y técnicas de ejecución del planeamiento corresponde a las Comunidades Autónomas no excluye, en modo alguno, que en la selección del Urbanizador, y en las normas que la regulen, hayan de ser respetados los principios que inspiran las normas básicas estatales sobre selección del contratista:*

*“Repetimos, e insistimos en la repetición pues es esto lo que nos conduce a desestimar el motivo: la ratio decidendi de la sentencia recurrida es la interpretación y aplicación de la norma autonómica. Pero añadimos, pues no es ocioso: la doctrina constitucional trascrita en el motivo no excluye, en modo alguno, que en la selección del Urbanizador, y en las normas que la regulen, hayan de ser respetados los principios que inspiran las normas básicas estatales sobre selección del contratista; ni excluye tampoco, desde luego, que haya de ser respetado el Derecho Comunitario Europeo, del que la Sala de instancia hace una referencia al citar -y al citar oportunamente- una conocida sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: la de 12 de julio de 2001, recaída en el asunto C-399/98 y que tuvo por objeto una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.”*

### **3.4.- Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 2006 (Ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate)<sup>64</sup>**

---

<sup>64</sup> Sentencia recurrida: Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 31 de enero de 2003 (Ponente Ilmo. Sr. Luis Manglano Sada).

Esta sentencia es buena muestra de la *aplicación de la doctrina de la sentencia anteriormente comentada* relativa a que la competencia autonómica en materia de urbanismo no excluye, en modo alguno, que en la selección del Urbanizador, y en las normas que la regulen, hayan de ser respetados los principios que inspiran las normas básicas estatales sobre selección del contratista, esto es, la legislación básica de contratos de las administraciones públicas. A lo largo del contenido de esta sentencia se *aplica de manera conjunta y concordada la LRAU y la LCAP*.

La *sentencia recurrida* de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó, con fecha 31 de enero de 2003 estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por MIDASCON S.L. contra el acuerdo de 29-1-1998 del Pleno del Ayuntamiento de Moncada, que aprobó definitivamente el PAI del Sector NPI-I, Polígono Industrial Moncada III, suelo industrial, y se adjudicó su ejecución por gestión indirecta al agente urbanizador PEMSA, anulando y dejando sin efecto dicha resolución por ser contraria al ordenamiento jurídico, reconociendo el derecho de la recurrente a ser indemnizada. Dicha sentencia se basa, entre otros, en los siguientes razonamientos recogidos en los cuatro últimos párrafos del Fundamento Jurídico Cuarto:

*“En efecto, partiendo del dictamen pericial practicado en este proceso por el economista D. Alejandro Centelles se llega a la conclusión que los motivos básicos por los que se desestimó la propuesta de la mercantil actora y se aceptó la de PEMSA son inciertos y arbitrarios, puesto que la propuesta jurídico económica de MIDASCON S.L. era viable económicamente, era más beneficiosa y viable que la de PEMSA, suponía una mejor oferta en costes de urbanización y suponía un menor coste de ejecución. La conclusión no puede ser sino la determinación de que la adjudicación realizada el 29-1-1998 fue arbitraria y basada en motivos tan injustificados como inciertos, habiendo sido objetiva y motivadamente acreditado en este proceso que la propuesta jurídico-económica presentada por MIDASCON S.L. era más adecuada y beneficiosa para el municipio de Moncada y para los intereses públicos que su Ayuntamiento debió defender. Por ello, tanto desde el plano estrictamente legal, que comporta la nulidad de las normas autonómicas indebidamente aplicadas, como desde la concreta realidad examinada, deberá anularse la resolución impugnada y declarar indebidamente adjudicada a PEMSA el PAI y la condición de agente urbanizador. De la misma forma, ha de admitirse que a la actora se le han producido unos daños y perjuicios, al no haber podido ser la adjudicataria pese a presentar una propuesta jurídico-económica más viable y beneficiosa que la de su oponente, por lo que no tiene el deber de soportarlos, habida cuenta que se reconoce que el Programa ya se ha ejecutado en gran medida, circunstancia incardinable en el supuesto de responsabilidad por el funcionamiento anormal de los servicios públicos prevista en el artículo 106.2 de nuestra Constitución y en los artículos 139 y siguientes de la ley 30/1992, por lo que debe estimarse el derecho a ser indemnizada en la cantidad acreditada por la pericial de 270.000 ptas. en concepto de gastos, debiendo cuantificar el lucro cesante (beneficio industrial dejado de percibir) en el 6% del presupuesto de costes de ejecución (660.185.020 ptas.), es decir, en 39.611.101 ptas., más los intereses legales”.*

El Ayuntamiento de Moncada presentó *escrito de interposición de recurso de casación*, basándose en los cinco *motivos siguientes*:

*“el primero por haber infringido la Sala de instancia lo dispuesto en el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 93/37/CEE, y en los artículos 74, apartado 3, 85, 86 y 88, apartado 2, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dado que la Administración, tras ponderar los criterios establecidos previamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares, tiene la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, que se determinará en aplicación de los criterios establecidos sin atender necesariamente al valor económico de la proposición, de manera que, de acuerdo con los preceptos citados, el precio ofertado no es más que uno de los criterios que, conjuntamente con los demás, puede tenerse en cuenta para determinar la oferta más ventajosa entre las presentadas a concurso, a pesar de lo cual la Sala de instancia ha tenido como criterio exclusivo para decidir cuál resulta la oferta más ventajosa aquélla que incluye un precio menor, lo que no es acorde con las normas internas y europeas, que, para definir lo que ha de entenderse por oferta más ventajosa, no atienden exclusivamente al precio sino también a otros criterios, que junto con aquél configuran la oferta más ventajosa para los intereses generales, según lo ha venido declarando la doctrina jurisprudencial en las sentencias de esta Sala que se citan;*

*en el segundo se citan como vulnerados por la Sala sentenciadora los mismos preceptos que en el motivo anterior porque la adjudicación a favor de PEMSA la realizó el Ayuntamiento atendiendo a los criterios reflejados en el acuerdo municipal impugnado, que son los recogidos en el artículo 47 de la Ley valenciana 6/1994, de manera que su aplicación no es arbitraria ni injustificada, al ser dichos criterios conocidos por todos los licitadores y conformar las condiciones administrativas de la adjudicación, siendo, además, objetivos para determinar la proposición más favorable, con lo que se cumplen los requisitos de la normativa de contratación pública estatal así como la normativa europea de aplicación, razonándose también en el acuerdo municipal las causas para rechazar la proposición de la empresa Midascon S.L., y esas razones, expresadas en la decisión del Ayuntamiento, se ajustan también a los criterios señalados en los aludidos preceptos para calificar su proposición de menos ventajosa para los intereses públicos;*

*el tercero por haber conculcado el Tribunal "a quo", al anular el acuerdo municipal impugnado, lo establecido en los artículos 103.1 de la Constitución, en relación con los artículos 3.1, 57.1 y 89.2 de la Ley 30/1992, 60.4 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 335 de la Ley de Enjuiciamiento civil, porque la pericia contable practicada en el proceso por un economista carece de virtualidad frente a los informes técnicos municipales determinantes del acuerdo, por cuanto dicho perito carece de conocimientos para valorar la viabilidad de los instrumentos de planeamiento ni su gestión, y de la preparación necesaria para la íntegra valoración de las partidas integrantes de las propuestas presentadas, sin que hubiera debido tener en cuenta datos ajenos a la proposición, como hizo dicho perito procesal al desglosar por capítulos la proposición jurídico-económica de Midascon S.L., en contra de la propuesta presentada, de manera que los datos tenidos en cuenta por el perito no son los contenidos en la plica de Midascon S.L., pues ésta tan solo contenía un único presupuesto de cargas, sin desglosar por partidas y sin aplicar gastos generales ni beneficio industrial, diferente al del Urbanizador, y sin que se expresase renuncia alguna en la proposición ni a los gastos generales de la contrata ni al beneficio industrial por ejecución de obra, resultando su propuesta temeraria e inviable por desviarse en un 32'5% a la baja respecto al coste medio de urbanización de las contratas en obras similares, lo que implica una minoración de las garantías en la ejecución de la obra;*

*el cuarto por haberse infringido en la sentencia recurrida el artículo 30, apartado 4, de la Directiva 93/37/CEE, y el artículo 83 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al resultar desproporcionadamente baja la oferta de Midascon S.L., resultando temeraria, y, si bien es cierto que, para excluir las proposiciones con ofertas desproporcionadamente bajas, se requiere seguir un procedimiento, no es menos cierto que la oferta de precio anormalmente bajo es un factor de valoración de la proposición que los presenta a través de los criterios de garantía de ejecución y del más genérico de oferta más ventajosa, a cuyo fin deben ponderarse diferente criterios, de los que puede deducirse que la oferta más ventajosa desde el punto de vista económico puede no ser la más barata ni la mejor técnicamente ni la que mejor servicio técnico ofrezca, sino la que combine de forma óptima el conjunto de estos criterios, de manera que, estando obligada la Administración a actuar persiguiendo siempre el mejor aprovechamiento de los recursos públicos, deben preferirse o seleccionarse aquellas alternativas que permitan obtener la mayor productividad o rentabilidad por unidad invertida, y así la proposición más ventajosa es la que oferte mejor relación calidad/precio, sin comprometer el buen fin de la ejecución, hasta el extremo de que el propio*

perito señala en su informe que la propuesta de PEMSA es más viable económicamente, lo que, en definitiva, supone que la proposición de PEMSA tiene mayores garantías de cumplimiento que la de MIDASCON S.L., y justifica la elección de aquella a fin de conseguir la correcta ejecución del Programa, pero es que, además, las obras ejecutadas por PEMSA, al momento del informe, ascendían a 660.185.020 pesetas, de tal forma que con el presupuesto presentado por MIDASCON S.L. las obras no habrían podido ser ejecutadas, lo que permite concluir que la proposición de esta entidad era temeraria;

y el quinto por haber infringido la Sala de instancia lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, porque el lucro cesante, a que se refiere la sentencia recurrida, resulta inexistente por cuanto en ésta no se tiene en cuenta que MIDASCON S.L. tendría que haber pagado los gastos de gestión soportados por PEMSA, que ascienden a la suma de 89.000.000 de pesetas, con lo que los beneficios de aquella resultarían inexistentes, de manera que no existiría lucro cesante alguno, o, en su caso, el lucro cesante debería calcularse a partir de los gastos de gestión a cargo de PEMSA a contar de la fecha de presentación de su proposición, ya que, de acuerdo con la Ley, en el caso de resultar adjudicataria MIDASCON S.L. por asumir la alternativa técnica propuesta por PEMSA, debería compensar los citados costes, y, en consecuencia, la cantidad fijada en la sentencia como lucro cesante no es procedente, ya que debe reducirse con los gastos de gestión ya asumidos en su momento por PEMSA, siendo, en cualquier caso, necesario determinar cuáles habrían sido los costes reales de la ejecución de la obra por MIDASCON S.L. para desde ellos calcular los beneficios que, en hipótesis, hubiera obtenido, por lo que, al no haberse calculado de forma actualizada esos costes reales, hay que tener en cuenta los soportados por PEMSA, que habían alcanzado, según el informe pericial, la cifra de 660.185.020 pesetas, omitiéndose en la sentencia recurrida la fijación de las bases y criterios para determinar la indemnización en trámite de ejecución, y, a pesar de la exigencia de prueba real y efectiva del daño causado, se limita a afirmar, como hecho notorio, y no como hecho probado, la producción de unos perjuicios por no haberse adjudicado el contrato, cuando lo cierto es que MIDASCON S.L. no ofrece prueba alguna de la existencia de una lesión irreversible, terminando con la súplica de que se declare haber lugar al recurso y se confirme el acuerdo administrativo impugnado con desestimación de las pretensiones de la demandante en la instancia.”

La parte recurrida formalizó escrito de oposición aduciendo que:

“resultaba inadmisibles porque las normas aducidas como infringidas no son relevantes ni determinantes para la resolución impugnada y tampoco de aplicación directa al supuesto de hecho sobre el que versa aquella, sin que hubiesen sido oportunamente aducidas en la instancia, pero, en cualquier caso, los dos primeros motivos de casación no pueden prosperar, ya que el conflicto se centra exclusivamente en las razones aducidas por la resolución administrativa impugnada para desestimar la oferta presentada por la entidad recurrente, habiendo el propio Ayuntamiento reconocido que ésta posee suficiente experiencia en labores de urbanización, compartiéndose en ambas ofertas que las parcelas se comercializarían al mismo precio, estando el conflicto exclusivamente centrado en los costes de ejecución y en la viabilidad económica de la proposición más baja o ventajosa, que fue la de la entidad MIDASCON S.L., sobre cuya cuestión versó la prueba, de manera que no cabe traer a colación criterios de ponderación no aducidos por el Ayuntamiento en la resolución recurrida, sin que la resolución administrativa expresase diferencias relativas a calidades, ámbitos, plazos o garantías, dado que no las hay, contando además la entidad MIDASCON S.L. con el respaldo y adhesión del 47% de los propietarios afectados y sin que merezca ser rebatida la falacia relativa a que PEMSA renunció a los beneficios empresariales, habiéndose practicado la única prueba pericial interesada, puesto que el Ayuntamiento demandado renunció a la prueba pericial del arquitecto superior que había solicitado, sin que, además, pidiese aclaración alguna al momento de emitir el informe el perito economista, por lo que resulta insólito que se cuestione en casación la validez y suficiencia de la prueba pericial practicada, intentando convertir el recurso de casación en una vía de revisión de la prueba pericial, lo que no hizo en la instancia, habiéndose resuelto en ésta acerca de la viabilidad de la oferta presentada por MIDASCON S.L., que era la única cuestión a resolver, pues en ella se había basado el rechazo por el Ayuntamiento, resultando evidente el perjuicio causado a la entidad recurrida por no habérsele permitido indebidamente adquirir la condición de agente urbanizador y desarrollar la alternativa de acuerdo con su proposición, obteniendo la correspondiente ganancia con el consiguiente ahorro para los propietarios afectados, lucro cesante que la sentencia recurrida ordena resarcir porque deriva de una actuación contraria a lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística en la

*Comunidad Autónoma Valenciana, para finalizar con la súplica de que se desestime el recurso interpuesto con imposición de costas al recurrente.*”

El pronunciamiento judicial *solo examina* los motivos de casación primero y segundo. De tal manera que en el *Fundamento de Derecho Segundo* manifiesta:

*“En el primero y segundo motivos de casación se alega que la Sala de instancia ha infringido lo dispuesto en los artículos 30, apartado 1, de la Directiva 93/37/CEE, 74, apartado 3, 85, 86 y 88, apartado 2, del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, porque, a fin de declarar oferta más ventajosa para ejecutar la urbanización la realizada por la entidad demandante, ha atendido exclusivamente a su valor económico, a pesar de que los preceptos citados establecen una serie de criterios, aparte del económico, para calificar como más ventajosa una proposición, a los que el Tribunal a quo no ha prestado atención alguna, cuando lo cierto es que el acuerdo plenario municipal tuvo en cuenta esos otros criterios para adjudicar la ejecución de la urbanización a la otra empresa que presentó también su oferta con el mismo fin.*

*Aunque el Texto Refundido invocado por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente no estaba en vigor cuando éste adoptó la decisión impugnada, hemos de admitir que la Sala sentenciadora ha anulado dicha resolución, que adjudica la ejecución por gestión indirecta al agente urbanizador PEMSA, porque «la propuesta jurídico-económica de MIDASCON S.L. era viable económicamente, era más beneficiosa y viable que la de PEMSA, suponía una mejor oferta en costes de urbanización y suponía un menor coste de ejecución», de donde deduce que «la adjudicación realizada el 29-1-1998 fue arbitraria y basada en motivos tan injustificados como inciertos».*

*A tal conclusión llega después de valorar el dictamen pericial emitido en el proceso por un economista, sin aludir, siquiera, a que la decisión administrativa se basó en un informe técnico, transcrito en la misma, en el que se expresa, como razón de la elección, que la propuesta de PEMSA asumía un compromiso consistente en la comercialización de las parcelas al precio fijo de 9.000 peseta metro cuadrado (IVA no incluido), que no se contenía en la oferta de MIDASCON S.L., y que la proposición de ésta resultaba económicamente arriesgada debido a las especiales circunstancias de la actuación en cuanto al coste excepcional de las infraestructuras exteriores, dada la situación geográfica del polígono por su ubicación lejos del núcleo de la población o zonas urbanizadas donde poder conectar esas infraestructuras exteriores, señalando también que, aun cuando en la réplica al inicial informe técnico MIDASCON S.L. incluye una valoración de 9.000 pesetas metro cuadrado (IVA no incluido), esta valoración no cubre los costes totales de la actuación, con lo que, de acuerdo con la propia alegación de MIDASCON S.L., la actuación resultaría deficitaria, integración de hechos que nosotros realizamos ahora al amparo de lo establecido en el artículo 88.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.*

*En estas razones de la elección no repara la Sala de instancia para centrarse exclusivamente en el resultado de la pericia procesal, según la cual la oferta de MIDASCON S.L. era viable económicamente, pero sin percatarse, a su vez, de que el propio perito en su informe apunta que «si la propuesta de MIDASCON S.L. a valores actuales de 9.391 pesetas de repercusión de metro cuadrado de vial es viable económicamente, la propuesta de PEMSA de 11.754 pesetas de repercusión es más viable económicamente».*”

La sentencia *estima los motivos de casación primero y segundo*<sup>65</sup> al considerar que la Sala de instancia *ha conculcado lo establecido concordadamente en los artículos 87 y 89.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y 47.2 de la Ley de las Cortes Valencianas 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma Valenciana*. En este sentido, el contenido de los *Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto*:

<sup>65</sup> La Sala no entra a examinar los motivos de casación tercero, cuarto y quinto.

“**TERCERO.**- Los criterios establecidos por el artículo 47 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de las Cortes Valencianas, reguladora de la actividad urbanística, para elegir una proposición entre las presentadas, eran acordes con lo dispuesto en los artículos 87 y 89.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE nº 119 de 19 de mayo de 1995), que vino precisamente a incorporar el texto de la Directiva 93/37/CEE en materia de contratos de obras y era el ordenamiento vigente al tiempo de dictarse por el Pleno Municipal la resolución administrativa impugnada según lo establecido en la Disposición Transitoria primera del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, cuyo artículo 89.2 establecía que «la Administración tendrá alternativamente la facultad de adjudicar el contrato a la proposición más ventajosa, mediante la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 87, sin atender necesariamente al valor económico de la misma, o declarar desierto el concurso motivando en todo caso su resolución con referencia a los criterios de adjudicación del concurso que figuren en el pliego», preceptos que, como más adelante vamos a explicar, han sido respetados por el Ayuntamiento recurrente al adjudicar la ejecución de la urbanización del sector destinado a polígono industrial a la entidad PEMSA.

“**CUARTO.**- De lo expuesto se deduce el error en que ha incurrido la representación procesal del Ayuntamiento recurrente al citar en los motivos de casación primero y segundo como infringidos por la Sala de instancia determinados preceptos del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que no estaba vigente al tiempo de la adjudicación de la ejecución de la obra urbanizadora en un concreto sector ordenado por el planeamiento municipal, pero tal error no debe conducir, sin más, a la desestimación de tales motivos, ya que en ellos, además de invocarse como conculcado por dicha Sala el artículo 30.1 de la Directiva 93/37/CEE, que había sido incorporada a nuestro ordenamiento interno por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, plenamente aplicable al acto administrativo impugnado, se plantea la incorrección jurídica de la sentencia recurrida al basar su decisión exclusivamente en que la proposición u oferta excluida era económicamente viable, sin fijarse, por tanto, en otros criterios que la referida Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, señalaban para optar por la adjudicación de la ejecución del Programa en favor de la proposición jurídico económica más adecuada para ello, razón por la que hemos de analizar los motivos invocados como si se hubiesen citado los preceptos aplicables de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 13/1995, de 18 de mayo, los que, en definitiva, han venido a ser recogidos por los preceptos del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, equivocadamente alegados en los motivos de casación primero, segundo y cuarto.”

Y, terminamos recogiendo el *Fundamento de Derecho Octavo* en el que se afirma:

“En definitiva, la decisión municipal respetó los criterios objetivos establecidos en el apartado 2 del artículo 47 de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, que regían el concurso, según lo establecido concordadamente en los artículos 87 y 89.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, para adjudicar la ejecución de la actuación, al haber elegido la proposición que suponía un compromiso más riguroso y que asumía un beneficio empresarial más proporcionado por la promoción y gestión de la actuación, y, ante todo, que prestaba mayores garantías efectivas de cumplimiento, criterios todos ellos preferentes al del menor precio, pues la oferta más ventajosa para el interés público no era, en contra de lo estimado por la Sala de instancia, la que contenía el coste más bajo de urbanización o menor coste de ejecución, último de los criterios señalados por el citado artículo 47.2 de la Ley autonómica 6/1994, sino que era la proposición jurídico-económica en la que concurrían esos criterios preferentes, razón por la que debió ser seleccionada en lugar de la que, sin cumplirlos, ofertaba un menor precio para ejecutar la actuación, lo que determina que los motivos de casación primero y segundo deban prosperar, haciendo innecesario examinar los demás.”

**3.5.- Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2007 (Ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate)<sup>66</sup>**

La *sentencia recurrida* de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó, con fecha 6 de junio de 2003, estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra las Resoluciones del Ayuntamiento de Novelda de 2-12-99 y 6-7-00 por las que - respectivamente- se aprueba el PAI de la UE n° 3 del SAU 1/1 con adjudicación al mismo, así como el proyecto de Reparcelación y Proyecto de Urbanización de la misma; anulando ambas resoluciones por contrarias a derecho. Dicha sentencia se basa, entre otros, en el siguiente *Fundamento Jurídico Cuarto*:

*"Por lo que se refiere a la denunciada incompatibilidad de la entidad adjudicataria del PAI, por ser su Gerente o Administrador Unico Concejal de la Corporación Municipal demandada ha de señalarse lo siguiente. Ciertamente la difusa figura del Agente Urbanizador estatuida por la LRAU en el ámbito de la CA Valenciana escapa del esquema contractual, pero tampoco resulta ajeno al mismo. El art. 5.3 de la LRAU señala que "los poderes públicos deben suscitar la participación de la iniciativa privada en el desarrollo urbanístico, respetando la libre concurrencia de los particulares que promuevan actuaciones con esta finalidad y fomentando, especialmente, la colaboración activa de la pequeña y mediana empresa". Dicha participación se instrumenta a través de la figura del Agente Urbanizador, forma de "participación de la iniciativa privada en la actividad urbanizadora", cuya vinculación con la Administración deriva de la aprobación del correspondiente Programa cuya ejecución se le adjudica, relación a la que se reconocen inequívocos rasgos concesionales. De ahí que autorizada doctrina la haya catalogado como una relación concesional de servicio público - desarrolla una actividad, la urbanística, de gestión de la AI- atípica -no encuadrable en las de origen contractual- y especial en cuanto regida por normativa específica. La aplicación a este ámbito de las prohibiciones para contratar, previstas en la L. 13/95 de 18-5 de Contratos de las Administraciones Públicas, ha sido ampliamente discutida, siendo interesante la tesis de que cada una de ellas ha de ponderarse en la finalidad que las inspira, valorando casuísticamente su incidencia en el servicio público -de gestión urbanística- y, con base a ello, si la restricción al derecho de participación está justificada, y la medida en que produce un efecto invalidatorio de la eficacia normativa y general propia del Programa. La prueba de no estar incurso corresponde, además, al particular aspirante. En el caso que nos ocupa la condición de Concejal -de Urbanismo- del Administrador único de la empresa adjudicataria del Programa es incardinable en la prohibición para contratar con las Administraciones Públicas establecida en el ap. e) del art. 20 de la L. 13/95, en concreto, "estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos... de la L. 53/1984 de 26 de diciembre sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas". En iguales términos se pronuncia el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Por su parte la L. 53/84, de aplicación a la Administración Local tal y como previene su art. 1, establece en el art. 12 lo siguiente: "1. En todo caso, el personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá ejercer las actividades siguientes b) La pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el Departamento, Organismo o Entidad en que preste sus servicios el personal afectado". Ninguna de las dos condiciones ha sido negada por la codemandada, es decir, la de Concejal de Urbanismo y la de Administrador único de la entidad adjudicataria del PAI y la finalidad del supuesto parece que no exige extenderse en su comentario y que, por tanto, estaría justificada la aplicación de la prohibición antes indicada con paralela restricción del derecho de participación en la gestión urbanística*

<sup>66</sup> Sentencia recurrida: Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 6 de junio de 2003.

*ostentado -en abstracto- por el Administrador único de la adjudicataria en quien concurría la condición de Concejal. De tal circunstancia deriva, naturalmente, la nulidad de la adjudicación y consiguiente del PAI adjudicado, pues carecería de sentido acordar aquella sin ésta, en la medida que la misma "contaminación" vicia la gestión urbanística planificada o programada, que es contenido del PAI impugnado"*

**El Ayuntamiento de Novelda presentó escrito de interposición de recurso de casación, basándose en dos motivos:**

*" (...) el primero por haber aplicado la Sala de instancia incorrectamente el régimen de incompatibilidades que se derivan de lo previsto en el artículo 20.e) de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, que remite a lo establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y, en concreto al artículo 12 de ésta, que prohíbe a los cargos públicos de la Administración Local pertenecer a órganos rectores de empresas, cuya actividad esté relacionada directamente con las que gestione el Departamento, Organismo o Entidad, en que preste sus servicios el personal afectado al caso, en cuanto que estos preceptos no son directamente aplicables a la figura del Agente Urbanizador instaurada por la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística 6/1994, de 15 de noviembre, la que no hace referencia alguna a ese régimen de incompatibilidades al regular la indicada figura, pues, en el caso enjuiciado, el Concejal, administrador único de la entidad adjudicataria del Programa de Actuación Integrada, no sólo se ausentó del Pleno y no participó en la decisión municipal sino que la entidad a la que representa fue la única interesada en el desarrollo urbanístico del suelo, por lo que la aplicación de los aludidos preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de la Ley 53/1984 choca frontalmente con la finalidad perseguida por la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana 6/1994, impidiendo el desarrollo urbanístico del suelo, sin que los principios de libre concurrencia y de participación ciudadana se viesan conculcados al tiempo de la adjudicación del Programa ni hubiese desviación de poder en la actuación del Ayuntamiento, siendo, por tanto, la aplicación de un régimen de incompatibilidades, no previsto en la Ley urbanística valenciana, el que ha llevado a la Sala sentenciadora a anular indebidamente el acuerdo municipal impugnado;"*

*"y el segundo porque no cabe incluir la relación entre la Administración y el Agente Urbanizador, según la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, entre las categorías típicas de la relación contractual administrativa, pues ni lo califica de contratista ni de concesionario, lo que no obedece a un olvido del legislador sino a una clasificación abstracta que pretende diferenciar la figura del Agente Urbanizador de la del simple contratista de la Administración, quedando regulada en el ordenamiento urbanístico valenciano con perfiles propios, de manera que, de aplicarle el régimen de incompatibilidades de los contratistas, se estaría provocando una restricción de la participación de la iniciativa privada en la acción urbanística, y si bien el artículo 29.13 de la mencionada Ley valenciana establece que las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa, será en lo que no contradigan lo dispuesto en la propia Ley urbanística ni sean incompatibles con los principios de la misma, y si bien la adjudicación del Programa al Agente Urbanizador tiene evidentes rasgos concesionales, como se declara en la sentencia recurrida, no obstante existen diferencias que impiden aplicar, como lo ha hecho la Sala de instancia, el régimen de incompatibilidades de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al Agente Urbanizador, ya que el Programa no se puede aprobar sin nombrar al Agente Urbanizador, a diferencia de lo que sucede con otros servicios públicos, de manera que, si no se nombra al Agente Urbanizador, no se puede llevar a cabo la gestión del suelo, es decir, no existe la concesión del servicio público, siendo la concesión a perpetuidad, pues asume el deber de finalizar el servicio, lo que constituye una característica distinta de la temporalidad de la concesión administrativa, y, por consiguiente, la relación del Agente Urbanizador con la Administración es atípica, por lo que resultan prevalentes en su aplicación las normas de la Ley urbanística valenciana respecto de las disposiciones de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a pesar de lo cual la Sala de instancia ha dado prevalencia a éstas frente a aquéllas, lo que supone una incidencia negativa en la prestación del servicio público que persigue la transformación de suelo urbanizable en urbanizado, y que, de aplicarse el indicado régimen de incompatibilidades, no se puede llevar a cabo, terminando con la súplica de que se anule la sentencia recurrida y se declaren ajustados a derecho los actos impugnados."*

Por las partes recurridas se formalizó *escrito de oposición* al recurso de casación aduciendo que “el Ayuntamiento recurrente se limita a discrepar de los razonamientos de la sentencia por no ser acorde con sus pretensiones, pues lo cierto es que la Ley Urbanística Valenciana se limita a remitirse expresamente (artículo 29.13) a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no resultando admisible que el desarrollo urbanístico del suelo, que se dice persigue la citada Ley valenciana, no deba estar sujeto a ninguna limitación legal o condición de capacidad, habiendo en este caso recibido la entidad, de la que el Concejal de urbanismo era administrador único, un auténtico trato de favor desde el momento mismo de la delimitación del Polígono, lo que se corroboró con la adjudicación del Programa, sin que las incompatibilidades, a que debe estar sujeto el Agente Urbanizador, representen restricción alguna en la participación de la iniciativa privada en la acción urbanística, y las consiguientes limitaciones no entrañan limitaciones a la libertad de empresa, mientras que la figura del Agente Urbanizador no puede escapar de la regulación de la contratación administrativa aunque presente rasgos peculiares respecto de ésta, cuyo ordenamiento contempla prohibiciones y limitaciones aplicables también al Agente Urbanizador, al no existir razones para excepcionarle de dicho régimen (...)”.

El Tribunal Supremo, en los *Fundamentos de Derecho Primero y Segundo* señala respecto de los motivos de casación:

*“PRIMERO.- En los dos motivos de casación, alegados por la representación procesal del Ayuntamiento de Novelda y esgrimidos al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se afirma que el Tribunal a quo ha aplicado indebidamente al Agente Urbanizador el régimen de incompatibilidades derivado de lo establecido concordadamente en el artículo 20.c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 13/1995, de 18 de mayo, y 12 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, dado que la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, no califica la relación jurídica entre la Administración y el Agente Urbanizador ni la adscribe a ninguna de las categorías típicas de la relación contractual administrativa, a pesar de lo cual la Sala de instancia ha considerado aplicables al Agente Urbanizador las incompatibilidades señaladas en el apartado b) del artículo 12.1 de aquella Ley 53/84, cuando el Administrador de la entidad que resultó adjudicatario del Programa, única que formuló propuesta para el desarrollo urbanístico del suelo a que se contrae dicho Programa de Actuación Integrada, se ausentó del Pleno municipal y no participó en la votación, aunque era Concejal de Urbanismo del Ayuntamiento, por estar incurso en las causas de abstención establecidas en los artículos 21 y 96 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.*

*SEGUNDO.- A pesar de que, al articular el segundo motivo de casación, la representación procesal del Ayuntamiento recurrente se plantea la cuestión relativa al carácter o naturaleza jurídica del Agente Urbanizador, reconoce que es la figura a través de la cual la iniciativa económica privada participa en la actividad urbanizadora y acepta, con matices, que presenta los rasgos de una concesión administrativa, a pesar de lo cual considera inadecuado aplicarle el régimen de incompatibilidades del concesionario porque, de ser así, se provoca una restricción de la participación de la iniciativa privada en la acción urbanística, mientras que el artículo 29.13 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana 6/1994 dispone que las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto*

*por la indicada Ley urbanística ni sean incompatibles con los principios de la misma, existiendo marcadas diferencias entre las prestaciones y contraprestaciones de un concesionario y las del Agente Urbanizador, lo que, al menos, permite sostener que el carácter de éste resulta atípico, por lo que se puede afirmar que su régimen jurídico prevalente es el de la Ley autonómica valenciana de la Actividad Urbanística frente al de las normas contenidas en la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, razón por la que, al no establecer aquélla regla alguna de incompatibilidad, no cabe aplicar lo dispuesto en el artículo 20. e) de ésta acerca de las prohibiciones para contratar.”*

Sin embargo, el Tribunal Supremo *no comparte la tesis expresada* en dichos motivos de casación por las razones que seguidamente exponemos.

Primeramente, porque *la norma aplicada por el TSJCV tiene el carácter de legislación básica (Fundamentos de Derecho Tercero).*

*“TERCERO.- La Disposición final primera de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, íntegramente recogida en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de julio, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, atribuye el carácter de legislación básica sobre contratos administrativos, de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución, a lo establecido en el artículo 20.e de la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, por consiguiente, al régimen de prohibiciones a que dicho precepto se refiere, según el cual en ningún caso podrán contratar con la Administración cuando la persona física o los administradores de la persona jurídica estén incurso en alguno de los supuestos de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, mientras que el artículo 12.1 de esta Ley dispone que el personal comprendido en el ámbito de aplicación de esta Ley no podrá pertenecer a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el Departamento, Organismo o Entidad en que preste sus servicios el personal afectado.”*

Y, seguidamente, porque conforme al artículo 29.13 LRAU *las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se rigen por las normas rectoras básicas de la contratación administrativa en cuanto a las prohibiciones para contratar, sin que precepto alguno de la LRAU sea opuesto a ellas o incompatible con esas reglas estatales básicas (Fundamentos de Derecho Cuarto in fine).*

*“(…) Con la referida prohibición legal se trata de conjurar un riesgo de falta de objetividad, contraria a lo establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, reproducido por el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual las Administraciones Públicas deben servir con objetividad los intereses generales, cuyo principio quedaría en entredicho de no respetarse la aludida prohibición para contratar, aunque la figura del Agente Urbanizador presente rasgos singulares, los que, sin embargo, no permiten sostener, en contra de lo que opina la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, que deba estar al margen del régimen de prohibiciones para contratar con la Administración contenido en el ordenamiento estatal básico de aplicación general a las Administraciones Públicas en todo el territorio del Estado.*

*La interpretación, por tanto, del precepto contenido en el artículo 29.13 de la Ley autonómica valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, sobre Actividad Urbanística, conduce a una conclusión contraria a la pretendida por la representación procesal del Ayuntamiento recurrente, de manera que las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se rigen por las normas rectoras básicas de la contratación administrativa en cuanto a las prohibiciones para contratar, sin que precepto alguno de la indicada Ley urbanística autonómica sea opuesto a ellas o incompatible con esas reglas estatales*

#### 4.- LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

En 2003, el Parlamento Europeo empezó a recibir un número importante de peticiones sobre la situación, al parecer extremadamente crítica, de la aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) en la Comunidad Valenciana. El número de peticionarios directos a través de asociaciones es del orden de 15 000. El objeto de las reclamaciones se refiere al menoscabo de sus actuales derechos de propiedad por una aplicación abusiva de proyectos de ordenación o desarrollo urbanístico; las críticas se refieren tanto al fondo –legitimidad jurídica, económica y ambiental de tales proyectos-, como a la forma -información deficiente, falta de transparencia, plazos de impugnación y alegación demasiado cortos, importe de las indemnizaciones demasiado bajo-. Por otra parte, se han presentado graves acusaciones sobre el respeto de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, el respeto de las normas ambientales y –lo que es peor– sobre casos de corrupción.

El Parlamento Europeo aprueba el “**Informe Fourtou**” el **5 de diciembre de 2005** entre cuyos pronunciamientos se encuentran los siguientes:

“H) Es evidente que *algunos propietarios han resultado perjudicados por este proceso de urbanización, lo que queda patente tanto en las peticiones como en el resultado de las inspecciones in situ*; considerando, asimismo, que estos hechos son reconocidos por el conjunto de las autoridades locales, por lo que la Generalitat Valenciana está preparando una nueva ley para evitar las desviaciones en la aplicación de la ley anterior;

I) *Las quejas principales se refieren a los métodos de expropiación, en algunos casos leoninos, con tasaciones, a juicio de los interesados, extremadamente bajas, para proceder ulteriormente a su reventa a elevados precios de mercado, y en condiciones de información que impiden que los interesados puedan reaccionar, todo lo cual ha provocado un perjuicio material y moral en numerosos casos;*

J) *La falta de transparencia, así como de criterios claros establecidos de antemano, pone de manifiesto que los procedimientos de adjudicación de contratos públicos no se ajustan a los principios del Derecho comunitario, lo que ha dado lugar*

*a que la Comisión Europea dirigiera a España un escrito de requerimiento, y que el número de casos de corrupción confirmados o sobre los que existen sospechas fundadas hace patentes las deficiencias de la ley y de su aplicación;*

*K) Los principales problemas que surgen de la aplicación de la LRAU hacen referencia al cometido del agente urbanizador («el urbanizador»), a los medios inadecuados de determinación y publicación de los contratos que son objeto de adjudicación, a la notificación insuficiente a los propietarios de los terrenos y a la falta de definiciones claras de los conceptos de «interés público» y «compensación pertinente», cuestiones todas ellas en las que la ley debe ser conforme a las normas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;*

*L) La proclamación solemne de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las declaraciones de los Presidentes de las Instituciones europeas en las que afirman que dichas Instituciones respetarán la Carta significan, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, por ejemplo, la sentencia de este Tribunal de 19 de julio de 1999), que los ciudadanos pueden esperar legítimamente gozar de los derechos consagrados en la Carta;*

*M) Los Estados miembros están obligados a cumplir la Carta cuando aplican, o están obligados a aplicar, el Derecho comunitario en todas aquellas situaciones en que las disposiciones de la Carta son relevantes; y existe un estrecho vínculo entre el método de adjudicación de contratos, por una parte, y las modalidades de expropiación y determinación de las compensaciones pertinentes, por otra;*

*N) La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de septiembre de 1998) requiere que «se encuentre un «equilibrio justo» entre las necesidades del interés general de la comunidad y los derechos fundamentales de las personas cuya propiedad se ha expropiado»;*

*O) Algunos planes de urbanización parecen tener un impacto desastroso en el medio ambiente y la ecología de numerosas zonas costeras y, más en concreto, en las condiciones futuras de abastecimiento de agua, una cuestión que preocupa a la Unión Europea;*

P) *La Directiva 2001/42/CE requiere que se lleve a cabo una evaluación estratégica del impacto ambiental en relación con todos los planes y programas que se elaboren, entre otras cosas, con respecto al «turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo», que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente y que establezcan el marco de futuras autorizaciones de proyectos enumerados en los Anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE;*

Q) *La Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas exige a los Estados miembros, entre otras cosas, que eviten el deterioro de las «aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas» y los obliga a garantizar una política coordinada para la «demarcación hidrográfica en su conjunto».*

El **20 de febrero de 2009** aprueba el Parlamento Europeo el “**Informe Auken**” sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas. La Comisión de Peticiones no se ha tomado su actuación a la ligera, sino que ha organizado tres misiones de investigación en España en el transcurso de la presente legislatura.

El propio Parlamento ha aprobado dos resoluciones sobre el tema que respaldan los hallazgos de la comisión: la primera en 2005, **Resolución, de 13 de diciembre de 2005, sobre los presuntos abusos de la Ley del Suelo valenciana o Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU ) y sus repercusiones en los ciudadanos europeos** (Peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 111272002, 107/2004 y otras) (DO C 286 E de 23.11.2006, p. 225) y la segunda en junio de 2007, **Resolución del Parlamento, de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las comunidades autónomas de Andalucía, Valencia y Madrid, en nombre de la Comisión de Peticiones** (DO C 146 E de 12.6.2008, p. 340).

No obstante, hoy en día, miles de ciudadanos europeos siguen siendo víctimas de un sistema de urbanización masiva que en muchas ocasiones, según la Comisión de Peticiones, ha ignorado sus derechos legítimos como propietarios, al tiempo que ha destruido el medio ambiente costero mediterráneo y los frágiles ecosistemas en muchas zonas del litoral y el interior de España. Varios peticionarios han presentado su caso

para su control en diversas ocasiones durante las muy concurridas reuniones de la Comisión de Peticiones, y las autoridades, sobre todo las de la Comunidad Valenciana y, en menor medida, las de Andalucía, han aprovechado la oportunidad de defender sus actuaciones. Entretanto, la Comisión Europea ha abierto un caso de infracción contra España, directamente relacionado con la urbanización en la Comunidad Valenciana y la aplicación de las Directivas sobre contratos públicos, y se encuentra investigando otros supuestos incumplimientos de la legislación comunitaria en asuntos relacionados con el medio ambiente y el agua. Resulta clave considerar si el efecto acumulativo de tantos proyectos urbanísticos a gran escala que carecen de un informe positivo de la autoridad competente en materia de agua podría imposibilitar la aplicación de la Directiva marco en el sector del agua al negar el abastecimiento de agua para consumo humano y agrícola.

Muchos ciudadanos europeos han decidido vivir en España por todas las ventajas que ofrecen el país y sus habitantes, y al hacerlo, han ejercido los derechos que les han sido otorgados como ciudadanos europeos en virtud de los Tratados. Sin embargo, los problemas que aborda el presente informe afectan también a los propios españoles, que han presentado las mismas, si no más, peticiones a este respecto.

Por este motivo, algunas autoridades políticas y dirigentes de partidos consideran inadmisibles la afirmación de que los extranjeros, que evidentemente no comprenden la legislación española, son los únicos que plantean estos problemas, o que las víctimas no tienen más que dirigirse al juzgado más cercano para que les aclaren y resuelvan su situación. De hecho, muchos peticionarios han intentado llevar a cabo esta medida sin obtener resultado alguno; otros no pueden permitírselo económicamente. La mayoría se encuentran desorientados por los consejos contradictorios que reciben de las autoridades locales y de los abogados a los que han recurrido en busca de asesoramiento sin que les hayan ayudado mucho (por no mencionar los numerosos casos en que las autoridades municipales y los propios abogados han resultado partes intrínsecas del problema). La mayoría de los peticionarios y muchos juristas están desconcertados por la falta de seguridad jurídica y la confusión resultante de una legislación imprecisa o excesivamente compleja en materia de desarrollo urbanístico y sus implicaciones, junto con unas disposiciones de aplicación cada vez más confusas. La recién recuperada Ley de Costas de 1988 es otro ejemplo de ello.

La Comisión de Peticiones reconoce que en España, la planificación urbanística es competencia de las Comunidades Autónomas y municipios; reconoce también que

las autoridades nacionales tienen competencia en asuntos tales como el marco general de la ley del suelo y en cuestiones medioambientales como el abastecimiento de agua y la protección de las especies clasificadas. La comisión conoce bien el ámbito de aplicación y la aplicabilidad de la legislación nacional y no induce a error a ninguno de los peticionarios en estos puntos. De hecho, hemos consultado al Defensor del Pueblo regional, el *Sindic de Greuges*, en varias ocasiones.

Sin embargo, las leyes aplicables en estas zonas deben guardar conformidad con las disposiciones generales de los Tratados y actos legislativos de la UE y corresponde al gobierno nacional verificar que éste es el caso. La Comisión de Peticiones ha intervenido sobre la base de estos fundamentos jurídicos, en función de las peticiones recibidas de conformidad con el artículo 194 del Tratado CE.

La crisis financiera mundial, con lo que ella implica, ha tenido claras y duras consecuencias en el sector español de la construcción, lo que representa una tragedia para los trabajadores afectados. No obstante, ya antes de los acontecimientos acaecidos en otoño de 2008, este sector se encaminaba al desastre. Los años de urbanización masiva y destrucción del litoral que han conllevado considerables beneficios financieros para el sector y excesos de construcción masiva (puesto que en la actualidad existen un millón y medio de viviendas de nueva construcción esperando comprador y unos cuantos campos de golf), basados en las irracionales y codiciosas suposiciones de los promotores inmobiliarios y urbanizadores, dan ahora paso a una terrible recesión en el país.

Las autoridades españolas, concretamente las autonómicas, siguen sin querer reconocerlo, mientras que las víctimas se cuentan por miles. En muchas ocasiones, su actitud ha sido como mucho condescendiente respecto a los derechos de propiedad individual; en los peores casos, ha resultado totalmente desdeñosa.

Se han producido daños paisajísticos, como ponen de manifiesto numerosos informes de referencia, mientras que los proyectos urbanísticos pendientes persisten como espadas de Damocles de hormigón sobre un gran número de comunidades costeras y rurales. Es por este motivo que la Resolución pide a las autoridades locales que suspendan y revisen los proyectos existentes y que no procedan hasta que se haya demostrado su sostenibilidad, con la participación de las comunidades locales en su elección, y se hayan garantizado salvaguardias medioambientales. Asimismo, deben respetarse los derechos legítimos de propiedad.

El informe de la primera misión de investigación en España en 2004 ya describía con detalles lo que estaba ocurriendo y sus repercusiones. Durante la segunda misión, algunos políticos y promotores, sentados codo con codo en la misma sala de reuniones como para enfatizar su apoyo umbilical, llegaron incluso a culpar de la situación a la Comisión de Peticiones, afirmando que era la responsable de la pérdida de inversiones en la Comunidad Valenciana, y les dijeron un tanto de lo mismo a los miembros de la delegación de la comisión. En el transcurso de la tercera misión en Valencia, que tuvo lugar en 2007, la arrogancia alcanzó su punto álgido cuando se dijo a los miembros de la delegación que las peticiones recibidas eran producto de la imaginación colectiva de la comisión. En enero tuve la oportunidad de debatir abiertamente la cuestión con el Consejero competente de la Comunidad Valenciana, pero resultó imposible hacer lo propio a nivel nacional.

Quizás no es una coincidencia que las autoridades españolas judiciales y del orden llevaran a cabo sus investigaciones al mismo tiempo que la comisión realizaba las suyas. Como todos sabemos, el resultado ha sido una lista casi interminable de políticos y funcionarios locales españoles, peninsulares e insulares, que han sido detenidos acusados de corrupción en relación con acuerdos de urbanización masiva celebrados en los últimos años. Ya es un hecho por todos conocido que en la última década se ha empleado más cemento y hormigón en la construcción de viviendas en España que en Francia, Alemania y Reino Unido juntos.

Obviamente, esta tragedia ha hecho sombra al válido argumento que sostienen muchas personas en su crítica a las investigaciones de la comisión; esto es, que, por supuesto, no todas las autoridades locales son corruptas, ni todas han caído en la tentación del dinero fácil. Muchas han actuado de forma responsable, puesto que la mayoría de los alcaldes locales sólo se preocupan por sus comunidades; lo triste es que también han sido víctimas de la urbanización masiva.

Muchos miembros del sector inmobiliario, con los que la ponente ha mantenido reuniones, también son víctimas de la carrera por la riqueza y el poder político de los principales agentes. Sin duda, las constructoras más pequeñas que operan de forma sostenible, de conformidad con los requisitos locales y con objetivos más modestos y respetuosos con el medio ambiente, serán las que, a la larga, contribuirán a la regeneración del sector cuando se establezcan y respeten una serie de mecanismos reglamentarios y de orden.

La Comisión de Peticiones cuenta con cientos de estudios de casos particulares contenidos en los documentos presentados por los peticionarios. Estos casos abarcan una amplia variedad de situaciones específicas, tal y como se desprende de la tabla adjunta al presente informe. La mayoría de las peticiones han sido presentadas por particulares en representación de los residentes de una comunidad concreta; otras cuentan con una mayor base de apoyo; algunas proceden de personas mayores muy vulnerables que temen que los ahorros de su vida, que han invertido en su casa de retiro, vayan a quedar en manos de agentes locales irresponsables y sin escrúpulos.

La Comisión de Peticiones ha intentado clasificar las peticiones a fin de que los problemas afrontados por los ciudadanos europeos resulten más fáciles de identificar para aquellos a los que compete encontrar una solución, ya sea jurídica o política. En la Resolución, la comisión ha sugerido una serie de posibilidades que podrían estudiarse con el fin de garantizar que los ciudadanos europeos reciben la indemnización oportuna por las pérdidas que han sufrido como consecuencia de la apropiación del suelo que se ha llevado a cabo. Asimismo, ha pedido la adopción de medidas preventivas, ya que el principio de precaución debe regir la evaluación de impacto ambiental de todos los programas.

Ante todo, pide una mayor seguridad jurídica y un mayor respeto de los propietarios legítimos y sus derechos. Debe restaurarse la confianza en el sistema judicial español, especialmente en vista de las declaraciones presentadas por abogados insignes de la Comunidad Valenciana, en las que afirman claramente que no existía recurso jurídico alguno para las víctimas de la urbanización masiva. Esto redundará en beneficio de ciudadanos y municipios.

Pide que se ponga a disposición del público información más precisa y que mejore la transparencia de las promociones inmobiliarias, con total claridad en cuanto a lo que implican para los propietarios. Cuando vaya a incurrirse en gastos, deberán ser justificables y razonables, en lugar de arbitrarios, como ocurre a menudo en la actualidad. Nadie debería perder sus tierras o sus viviendas sin las debidas garantías procesales y una indemnización justa y apropiada, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que todos los Estados miembros están obligados a respetar en virtud del segundo apartado del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

La Comisión pide a las autoridades españolas competentes que revisen y modifiquen, cuando proceda, la legislación, a fin de garantizar los derechos contenidos en el Tratado en relación con los propietarios, y que cancelen las promociones que no respeten o apliquen las leyes comunitarias. Los nuevos proyectos urbanísticos que no observen la sostenibilidad medioambiental, la responsabilidad social y los derechos de los propietarios legítimos deberían suspenderse y revisarse. La función de los agentes urbanísticos y las condiciones en que las autoridades locales les han adjudicado los contratos públicos han sido objeto de muchas peticiones y actualmente, son objeto de procedimientos de infracción ante el Tribunal Europeo de Justicia. Por este motivo, la ponente no realizará más observaciones al respecto, salvo que la comisión ha apoyado totalmente a la Comisión Europea en lo relativo a esta actuación, al igual que muchos peticionarios.

La Comisión entiende y respalda a las autoridades españolas en sus intentos de conservación y de, en su caso, restauración del entorno costero. Lo que no entiende es por qué se ha recuperado la Ley de Costas de 1988 a estas alturas, después de estar treinta años prácticamente en desuso mientras se producía tanta devastación. ¿Por qué su aplicación es tan caótica y arbitraria cuando se demuelen antiguas casas costeras, pero se tolera la construcción de nuevos apartamentos? ¿Por qué se permitió la adquisición de estas viviendas durante los últimos treinta años, de conformidad con todos los requisitos legales en cuestión, salvo una ley con efecto retroactivo a la que ahora tienen que enfrentarse los propietarios legítimos y que les priva de sus derechos como tales? Resulta razonable que los especuladores y promotores inmobiliarios que contaban con los recursos legales para estar bien al tanto de la situación deban ser sancionados, pero no que las personas que adquirieron su vivienda de buena fe y cumplieron los requisitos impuestos deban perder sus derechos, así como los de sus familias y descendientes, respecto a sus inmuebles.

La Comisión Europea podría emplear el procedimiento de infracción para garantizar que un Estado miembro cumple sus responsabilidades de conformidad con los Tratados o las directivas de la UE. El Parlamento Europeo, que no dispone de este instrumento, podría, en determinados casos debidamente justificables, emplear su competencia presupuestaria para lograr efectos similares si decidiera hacerlo. Llegados a este punto, baste señalar que existen muchos ejemplos donde la urbanización masiva ha incorporado elementos subvencionables por la UE para nuevas infraestructuras en el programa general a fin de permitir al Parlamento y a su Comisión de Control Presupuestario estudiar en mayor profundidad los casos afectados si no se logran

avances en la resolución de las cuestiones planteadas por los peticionarios al Parlamento Europeo.

## **5.- LA POSICIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA**

El **21 de marzo de 2005** la Comisión remitió a España un escrito de requerimiento por considerar que diversas disposiciones de la LRAU relativas a la adjudicación de los PAI eran contrarias a la Directiva 93/37. Las autoridades españolas respondieron a dicho escrito rebatiendo que los PAI fuesen un contrato público en el sentido de dicha Directiva y aludiendo al proyecto de adopción de una nueva ley, la LUV.

El **15 de diciembre de 2005**, tras un intercambio de escritos entre la Comisión y las autoridades españolas, la Comisión, no satisfecha con las explicaciones dadas por el Reino de España, emitió un dictamen motivado exigiéndole la adopción en el plazo de tres semanas, es decir, hasta el 6 de enero de 2006, de las medidas necesarias para garantizar que la LRAU cumpliese lo dispuesto en la Directiva 93/37. El dictamen motivado señalaba que la adjudicación de los PAI con arreglo a la LRAU infringía 1) la Directiva 93/37 y «particularmente sus artículos 1, 11 a 13 (y, subsidiariamente, sus artículos 3 y 15), así como el capítulo II de su título IV»; 2) la Directiva 92/50/CEE «y particularmente sus artículos 1, 15 a 19 y el capítulo II de su título VI»; y 3) «los artículos 43 a 55 del Tratado y los principios generales indicados por el Tribunal de Justicia».

El **26 de enero de 2006**, el Reino de España replicó que la LUV, que debía entrar en vigor el 1 de febrero de 2006, iba a derogar la LRAU.

El **10 de abril de 2006**, después de un nuevo intercambio de escritos, la Comisión envió un escrito de requerimiento complementario habida cuenta de que la infracción persistía y de que había expirado el plazo para adaptar el Derecho interno a la Directiva 2004/18.

El **12 de octubre de 2006** la Comisión dirigió al Reino de España un dictamen motivado complementario por considerar que la adjudicación de los PAI 1) con arreglo a la LUV constituía una infracción de la Directiva 2004/18 y de «ciertos principios generales del Derecho comunitario derivados del Tratado CE»; y 2) con arreglo a la LRAU (entre el 21 de marzo de 2005 y el 31 de enero de 2006) infringía los

artículos 2, 6, 24, 30, 31, apartado 4, letra a), 36, 48, apartado 2, y 53 de la Directiva 2004/18 y «el principio de igualdad de trato y no discriminación, tal como se deriva de las disposiciones del Tratado CE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los artículos 10 y 49 del Tratado CE», así como, alternativamente, el título III relativo a las concesiones de obras.

No satisfecha con la respuesta del Reino de España al dictamen motivado complementario, la Comisión decidió interponer el recurso por el que solicita al Tribunal de Justicia que declare que 1) al adjudicar los PAI con arreglo a la LRAU, el Reino de España «ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 93/37 y, particularmente, sus artículos 1, 6, párrafo 6, 11, 12, así como el [Capítulo 2 de su Título IV] (artículos 24 a 29)»; y 2) al adjudicar los PAI con arreglo a la LUV (tal y como ha sido desarrollada mediante el Decreto 67/2006 de la Comunidad Valenciana, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y de Gestión Territorial y Urbanística), el Reino de España «ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, 6, 24, 30, 31, párrafo 4, apartado a), 48, párrafo 2, y 53 de la Directiva 2004/18».

### **5.1.- Escrito de requerimiento de 21 de marzo de 2005**

La Comisión tiene el honor de llamar la atención del Gobierno español sobre la incompatibilidad con el derecho comunitario de ciertas disposiciones relativas a las condiciones y modalidades de atribución de los Programas de Actuación Integrada adjudicados por varios ayuntamientos de la Comunidad Valenciana conforme a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valencianos (LRAU)

Dicha regulación la resume en los siguientes **aspectos** fundamentales.

El artículo 4 de la LRAU dispone que la Generalitat Valenciana y los Municipios comparten la responsabilidad de la actividad urbanística. El instrumento principal de ejecución de dicha actividad es la Actuación Integrada, entendida según el artículo 6.3 de la LRAU como la obra pública de urbanización conjunta de dos o más parcelas conforme a una única programación cuya conexión a las redes exija producir solares o se estime más oportuno ejecutar a través de este tipo de Actuaciones para asegurar una mayor calidad y homogeneidad en las obras de urbanización. El artículo 6.4 de la LRAU señala, por su parte, que las parcelas sujetas a una Actuación Integrada serán solar

(condición necesaria para su edificación), cuando, además de contar con los servicios indicados en el artículo 6.1 de la LRAU (acceso rodado por vía pavimentada, suministro de agua potable y energía eléctrica, evacuación de aguas residuales a la red del alcantarillado, acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público), estén ejecutadas las infraestructuras mínimas de integración y conexión de la Actuación con su entorno territorial.

El artículo 7.2 de la LRAU indica que la ejecución de las Actuaciones integradas es siempre pública, correspondiendo a la Administración decidir su gestión directa o indirecta. La gestión es indirecta cuando la Administración delegada la condición de Agente Urbanizador sea o no propietario del terreno-adjudicándola a favor de una iniciativa empresarial seleccionada en pública competencia. Dicho agente es considerado por el artículo 29.6 de la LRAU como el agente público responsable de dicha ejecución.

El artículo 29 de la LRAU establece que la urbanización requiere como requisitos previos la aprobación de una ordenación pormenorizada directamente determinada por el Plan o establecida mediante Planes Parciales o de Reforma de éste último, así como la aprobación de un Programa para el desarrollo de Actuaciones Integradas. Dicho Programa sirva para identificar las obras que han de acometer (con una definición de la estructura de la urbanización, las características básicas de la red de evacuación de aguas, la capacidad portante de la red viaria y las directrices de implantación de los demás servicios de urbanización, así como los compromisos y obligaciones que asume el Urbanizador designado al aprobar el Programa, garantías y sanciones en caso de incumplimiento).

El artículo 30 de la LRAU, indica, entre los objetivos imprescindibles del programa, la obligación de conectar e integrar la nueva urbanización con las redes de infraestructuras, comunicaciones y servicios públicos existentes, suplementar las infraestructuras, espacios públicos y reservas dotacionales, así como urbanizar completamente las Unidades de Ejecución que constituyan el objeto del Programa y realizar las obras públicas complementarias para cumplir lo indicado anteriormente.

En cuanto a la selección de dicho Urbanizador, el Artículo 29.13 de la LRAU indica que las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que no se contradigan lo dispuesto por la Ley o por los principios desarrollados reglamentariamente.

El artículo 44 de la LRAU dispone que la elaboración de los Programas puede ser de iniciativa pública o particular, independientemente de que dicho particular sea o no propietario de los terrenos. En el segundo caso, el Ayuntamiento puede someter a información pública una propuesta de Programa mediante edicto publicado en un diario de información general editado en la Comunidad Valenciana y -posterior o simultáneamente- en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, advirtiendo de la posibilidad de formular alegaciones y alternativas técnicas en un plazo de 20 días desde la última publicación del edicto, así como proposiciones jurídico-económicas en competencia durante los cinco días siguientes al vencimiento del anterior plazo. Durante todo el procedimiento podrán ser objeto de pública consulta, en el Ayuntamiento, las alegaciones y proposiciones presentadas. Una vez abiertas las plicas, los competidores tienen un plazo de 10 días para asociarse, uniendo sus proposiciones.

Concluido este plazo, el artículo 47.1 de la LRAU indica que el Ayuntamiento puede aprobar un Programa definiendo sus contenidos por elección de una alternativa técnica y una proposición de las presentadas, con las modificaciones parciales que estime oportunas. El artículo 47.2 de la LRAU establece los criterios que se seguirán para elegir la alternativa o la proposición a la que se le adjudicará la ejecución del Programa.

A propósito de lo que antecede, la Comisión formula las **observaciones** siguientes:

**En cuanto al régimen jurídico aplicable a esta adjudicación.**

La Comisión estima que la adjudicación de Programa de Actuación Integrada debe respetar la Directiva 93/37/CEE del Consejo de 14 de junio de 1993 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, ya que las obras públicas de urbanización recogidas en dichos Programas responden a la definición del Artículo 1.a) de la Directiva 93/37CEE, por el que los contratos públicos de obras o son los contratos de carácter oneroso, celebrados por escrito entre un contratista por una parte y, un poder adjudicador(...) por otra, que tenga por objeto bien la ejecución y el proyecto de obras relativas a una de las actividades contempladas en el anexo II o de una obra bien la ejecución o conjuntamente la ejecución y el proyecto de las obras relativas a una de las actividades contempladas en el anexo II, bien la ejecución o conjuntamente la ejecución y el proyecto de obras relativas a una de

las actividades contempladas en el anexo II, bien la ejecución o conjuntamente la ejecución y el proyecto de una obra definida en el artículo I letra c), a saber, una obra que represente el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil a cumplir por si mismo una función económica o técnica o bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador.

A título subsidiario, la Comisión estima que, en el caso de que no se reúnan los elementos necesarios para poder calificar dichos Programas como contrato público de obras, se aplica el artículo 1.d) de la Directiva mencionada que define la concesión de obras públicas como “el contrato que presente los caracteres contemplados en la letra a), con la salvedad de que la contrapartida de las obras consista, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio”.

**La Comisión estima que la Directiva 93/37/CEE se aplica a la adjudicación de los Programas de Actuación Integrada en función de los siguientes criterios:**

-La existencia de un contrato celebrado por escrito entre el Urbanizador y la Administración establecido por los artículos 29.6 y 32 C) de la LRAU que regula el convenio urbanístico a suscribir entre el adjudicatario particular de la Actuación y la Administración actuaria. Dicho convenio recogerá los compromisos y plazos asumidos por ambas partes, así como las garantías que presta el Urbanizador y las penalizaciones por incumplimiento.

-El carácter oneroso de dicho contrato queda de manifiesto en el caso previsto por el artículo 29.7 de la LRAU que dispone que la Administración puede comprometer, al aprobarse un Programa, el gasto público necesario para finalizar determinadas infraestructuras de apoyo a la Actuación que considere de interés general prioritario.

En caso de que la Administración no haga uso del artículo indicado en el párrafo anterior, el carácter oneroso de este contrato proviene de la decisión de adjudicación del Programa por parte del Ayuntamiento, ya que la ejecución de las Actuaciones Integradas es siempre pública y la Administración decide si la gestión de dichas actuaciones es directa o indirecta. Dicha decisión (que puede contener las modificaciones parciales que el Ayuntamiento estime oportunas en relación a las alternativas técnicas presentadas o decidir la programación por gestión directa)

permite que el urbanizador sea retribuido a través de la aprobación de las cargas y modificar la proposición de liquidación realizada por el Urbanizador y de retasación de cargas). Dicha aprobación definitiva lleva implícita la declaración de la utilidad pública o del interés social, a efectos de expropiación forzosa, de los bienes. La publicación de dicha decisión da derecho al particular para iniciar la ejecución de las obras.

El hecho de que sea el Urbanizador quien deba soportar los costes de la urbanización en la medida en que le sean compensados por los propietarios, retribuyéndole en terrenos edificables resultantes de la Actuación o abonando en metálico la cuota parte de las cartas de urbanización y que los costes que no hayan sido compensados así (incluyendo el beneficiario empresarial que le corresponda), le sean resarcidos en metálico por los propietarios de los terrenos edificables a través de cuotas de urbanización no modifica dicha apreciación. De hecho, existen numerosos casos, como, por ejemplo, las concesiones de autopistas de peaje, en las que el concesionario (o adjudicatario) es retribuido por los usuarios a través de peajes o de tarifas (terrenos edificables o cuotas de urbanización, en nuestro caso), que no es directamente retribuido por el órgano de contratación, sino que obtiene de éste el derecho a recibir el pago por la construcción de obras realizadas.

En el caso de que los propietarios declinen cooperar bien a la expropiación y pago según su valor inicial o el que corresponda conforme a la legislación estatal a la condición de suelo urbanizable no programado, a solicitud del propietario o bien al ejercicio por parte de la Administración de sus potestades públicas (como la expropiación o la reparcelación forzosa) cuando resulte necesario para desarrollar la Actuación, con posibilidad de proposición de parte del Urbanizador. En el caso de impago de las cuotas de urbanización se procederá a la ejecución forzosa de la liquidación, a través de la Administración, en beneficio del Urbanizador.

En todo caso, la aprobación por parte de la Administración de dichas expropiaciones, reparcelaciones forzosas o liquidaciones forzosas constituye un pago de la Administración al Urbanizador en la medida en que le permite disponer de terrenos o de cantidades en metálico que la Administración pone a su disposición, de los que no podría disponer de otro modo y con los cuales se pagarán los costes de urbanización del Urbanizador, incluyendo su beneficio empresarial. El hecho de que dichas actuaciones puedan ser posteriores a la aprobación del Programa de Actuación Integrada por parte del Ayuntamiento no compromete la calificación del carácter oneroso de dicho contrato. Dicho de otro modo, si el Ayuntamiento no aprueba dichas actuaciones sobre

los terrenos de los propietarios (o cantidades en metálico) que han declinado cooperar, dichos terrenos (o cantidades en metálico) no pueden ser afectados al Programa de Actuación Integrada, por lo que llegaríamos a la conclusión de que el Urbanizador no es retribuido, lo que sería contrario a los artículos 29 y 66 de la LRAU.

La existencia de una contraprestación queda corroborada por el artículo 66.8 de la LRAU que dispone que el Urbanizador, cuando sea beneficiario legal de la expropiación de terrenos, debe compensar al erario público por el mayor aprovechamiento objetivo que éstos presenten respecto al valorable para fijar, conforme a derecho, el justiprecio.

En todo caso, el artículo 66 de la LRAU relativo a las prerrogativas del Urbanizador establece otros ejemplos que reconocen la existencia de una deuda a favor de la Administración. Así:

-El apartado 4 de dicho artículo dispone que, en caso de que el Agente Urbanizador incumpla su obligación de asegurar la obligación específica de convertir el solar la correspondiente parcela de quien deba retribuirle, adeudará a la Administración actuaria, en el caso de que el programa se haya resuelto, el valor de las retribuciones ya percibidas, previo descuento del de las obras realizadas, o en caso de mora en su obligación de urbanizar, los intereses de la cantidad que resultaría de dicha sustracción. Dichas cantidades serán recaudadas por vía de apremio, se destinarán preferentemente a garantizar o sufragar la total ejecución de las obras o, subsidiariamente, a compensar a los propietarios por los perjuicios sufridos. Este artículo demuestra, por lo tanto, que existe una deuda del Urbanizador con respecto al Ayuntamiento, ya que, en caso de resolución del Programa, el Urbanizador no ha de devolver la retribución recibida a los propietarios, sino al Ayuntamiento, que ha de afectar preferentemente dichos terrenos o cantidades a la continuación de las obras.

-También el artículo 66.7 de la LRAU dispone que la Administración ha de participar en los costes y beneficios de la Actuación en la proporción que el excedente de aprovechamiento de las fincas afectadas represente, en conjunto, respecto a su total aprovechamiento objetivo. Teniendo en cuenta que el artículo 30 de la LRAU indica que los Programas deben cubrir obligatoriamente los objetivos de obtención gratuita a favor de la Administración de los suelos rotacionales públicos, así como del aprovechamiento que exceda del 85% del aprovechamiento tipo que corresponda con destino al patrimonio público del suelo y que el artículo 70.C) de la LRAU dispone que,

en caso de reparcelación, se le adjudicarán a la Administración parcelas edificables equivalentes a los excedentes de aprovechamiento de las fincas afectadas que no sean adquiridos mediante la cesión de terrenos rotacionales. Se demuestra así que la Administración ha de participar en los costes de, al menos, los terrenos que recibe en caso de reparcelación forzosa.

Finalmente, el carácter oneroso de dicho contrato queda demostrado a través del artículo 73.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, relativo a las bonificaciones obligatorias, que dispone que tendrán derecho a una bonificación de entre el 50 y el 90% en la cuota íntegra del impuesto, siempre que así se solicite por los interesados antes del inicio de las obras, los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria tanto de obra nueva como de rehabilitación equiparable a ésta y no figuren entre los bienes de su inmovilizado. El plazo de aplicación de esta bonificación comprenderá desde el periodo impositivo siguiente a aquel en que se inicien las obras hacia el posterior a su terminación, siempre que durante ese tiempo se realicen obras de urbanización o construcción efectiva, y sin que, en ningún caso, pueda exceder de tres periodos impositivos.

Así queda corroborado que la empresa adjudicataria del Programa de Actuación Integrada aprobado que realiza las obras de urbanización no efectúa ninguna prestación o título gratuito, puesto que queda liberado de una deuda de la que es acreedor el Ayuntamiento en virtud del Impuesto de Bienes Inmuebles, siempre y cuando realice efectivamente dichas obras.

Así, el fundamento de derecho sexto de la sentencia 1322/2002 indica que dicha adjudicación ha de respetar la normativa de contratación administrativa, ya que el Urbanizador se compromete con la Administración a ejecutar la Actuación urbanística a cambio de un precio (el que resulte del convenio entre el mismo y la Administración, aún cuando el mismo se repercuta, por cierto, sin su intervención, a un tercero, los propietarios del suelo).

-Las obras públicas de urbanización como las enumeradas en los artículos 6 y 30 de la Ley 6/1994 constituyen obras de construcción o de ingeniería civil y, por tanto, están incluidas en las actividades contempladas en el anexo II de la Directiva, y que constituyen obras destinadas a cumplir por sí mismas una función económica o técnica.

Dichas obras responden, en todo caso, a las necesidades especificadas por el poder adjudicador, desde el mismo momento en que los Ayuntamientos aprueban los programas de actuación integrada y su adjudicación, en virtud del artículo 47 de la LRAU. Esto queda demostrado por el artículo 79.2 de la LRAU que dispone que las obras de urbanización, realizadas por urbanizador competente y ubicadas en dominio público, serán aceptadas provisionalmente a los tres meses de su ofrecimiento formal al Ayuntamiento sin respuesta administrativa formal expresa. A los nueve meses desde su aceptación provisional, ésta devendrá definitiva, pasando los gastos de conservación a cargo de la Administración, todo ello corroborado por los artículos 2 y 3 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que enumera los bienes de dominio público que corresponden a los indicados en los artículos 6 y 30 de la LRAU.

En dichas condiciones, la Comisión estima que la adjudicación de los Programas de Actuación Integrada ha de respetar las disposiciones de la Directiva 93/37/CEE en la medida en que reúnen todos los elementos propios de los contratos de obras públicas en el sentido del artículo 1.a) de dicha Directiva.

Todo lo indicado anteriormente se aplica igualmente a los supuesto especiales de adjudicación de los artículos 50(adjudicación preferente) y 5º (adjudicación conexa o condicionada) de la LRAU.

**En el caso de que los Programas de Actuación Integrada no reúnan todos los elementos indicados anteriormente, la Comisión estima, a título subsidiario, que dicha adjudicación ha de respetar el artículo 3 de la Directiva mencionada relativo a la concesión de obras públicas.**

La existencia de un derecho de explotación por parte del urbanizador puede quedar establecido en el artículo 71 de la LRAU que dispone que será retribuido en terrenos edificables resultantes de la actuación, en los que posteriormente dicho urbanizador podrá edificar o que podrá vender como terreno edificable. Según la Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en el Derecho comunitario incumbe al concesionario la tarea de realizar las inversiones necesarias para que la obra pueda ponerse, de forma útil, a disposición de los usuarios. Para ello, el concesionario deberá soportar los riesgos de construcción y de gestión del equipamiento.

Sin embargo, el artículo 67 de la LRAU indica que las cargas de urbanización con las que todos los propietarios deben retribuir al Urbanizador comprenden el coste de las obras proyectos o indemnizaciones previstos en el Programa, las inversiones relativas a otras actuaciones a las que se obligue el Urbanizador (obras, aportaciones al patrimonio municipal del suelo, fijación de precios máximos de venta de solares...), la rehabilitación de los edificios o elementos constructivos impuestos en el Programa, así como el beneficio empresarial del Urbanizador por la promoción de la actuación y sus gastos de gestión por ella.

La enumeración de las cargas de urbanización que han de ser retribuidos por los propietarios según el artículo 67 de la LRAU, parecen indicar que el Urbanizador no asume los riesgos económicos inherentes a la construcción o la gestión de las obras, proyectos o indemnizaciones previstos en el Programa, las inversiones relativas a otras actuaciones a las que se obligue al Urbanizador (obras, aportaciones al patrimonio municipal del suelo, fijación de precios máximos de venta de solares...), la rehabilitación de los edificios o elementos constructivos impuestos en el Programa, así como el beneficio empresarial del Urbanizador por la promoción de la actuación y sus gastos de gestión por ella.

La enumeración de las cargas de urbanizador que han de ser retribuidos por los propietarios según el artículo 67 de la LRAU, parecen indicar que el Urbanizador no asume los riesgos económicos inherentes a la construcción o la gestión de las obras, o al menos, una parte mayoritaria de los mismos.

En todo caso, si un examen en profundidad del sistema de retribución del Urbanizador permite calificar dichos programas como concesiones de obras públicas, la Comisión estima, a título subsidiario, que la adjudicación de los Programas de Actuación Integrada ha de respetar las disposiciones del artículo 3 de la Directiva 93/73/CEE en la medida en que la contrapartida de las ejecución de las obras consista, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio y puedan ser calificados, por consiguiente, como concesiones de obras públicas.

El artículo 46.4 de la L.R.A.U. dispone que las proposiciones jurídico-económicas serán presentadas una vez que el plazo para presentar la alternativas técnicas haya vencido. Según el artículo 47.2 de la LRAU, el Ayuntamiento puede

adjudicar la ejecución del Programa a favor de quien hay formulado la proposición jurídico-económica y asumido la alternativa técnica más adecuada para ejecutar la actuación, sin que sea necesario que recaiga en la misma persona.

El artículo 47.5 de la LRAU permite que, cuando la persona que haya formulado alternativas, estudios o proyectos técnicos, total o parcialmente incorporados al Programa aprobado no sea el adjudicatario del programa, el Municipio garantice el reembolso, por cuanta del Urbanizador, de los gastos justificados producidos por la redacción de dichas alternativas. Dicho artículo prevé igualmente que la persona que formule la alternativa original técnica que sirva de base para la aprobación del programa pueda subrogarse en el lugar del adjudicatario particular a éste, siempre que el Ayuntamiento lo apruebe.

**En ambos casos, la Comisión estima que la posibilidad de atribuir a personas distintas las alternativas técnicas y las proposiciones jurídico-económicas elegidas constituye que, en realidad, dos procedimientos distintos de atribución de contratación pública relativos al mismo Programa son organizados por el Ayuntamiento, que deberían ser atribuidos independientemente.** En primer lugar, existe un procedimiento de atribución de un contrato público de servicios que correspondería a la atribución de la alternativa técnica en el sentido de la LRAU y que debería respetar las disposiciones de la Directiva 92/50/CEE, teniendo en cuenta que la persona que ha presentado dicha alternativa técnica no es obligatoriamente la persona que se ocupará de la ejecución de las obras, sin que la oferta haya sido presentada conjuntamente o existen acuerdos de subcontratación. El hecho de que ambas adjudicaciones puedan recaer sobre la misma persona no modificada la apreciación de la Comisión. Ello no obsta por que el resto del procedimiento haya de respetar las disposiciones de la Directiva 93/37/CEE.

En dichas condiciones, la Comisión estima que la adjudicación de las alternativas técnicas ha de respetar las disposiciones de la Directiva 92/50/CEE en la medida en que reúnen todos los elementos propios de los contratos públicos de servicios en el sentido del artículo 1.a) de dicha Directiva.

Una vez formuladas las estimaciones relativas al régimen jurídico aplicable a la adjudicación de estos programas, y en caso de que el presupuesto inicial de licitación sea superior al umbral aplicable a este tipo de contratos de obras, según el artículo 6 y subsidiariamente, el artículo 3.1 de la Directiva 93/37/CEE, o del artículo 7 de la

Directiva 92/50/CEE (en el caso del artículo 47.5 de la LRAU, tratado en el apartado L3) de esta carta, la Comisión realiza las siguientes estimaciones:

**En cuanto a la publicación de anuncios de licitación y de adjudicación del contrato.**

La Comisión estima que la LRAU no respeta el artículo 11 de la Directiva 93/37/CEE (y subsidiariamente, su artículo 15) por la falta de publicación en el DOUE de los anuncios de licitación y de adjudicación del contrato, en la medida en que la publicación se realiza exclusivamente a nivel regional y local, como indican los artículos 46 y 48 LRAU.

En el caso del contrato público de servicios tratado en el apartado 1.3) de esta carta, la Comisión estima que la atribución de la alternativa técnica, al menos, si se atribuye a persona distinta a aquella a la que se atribuye la proposición jurídica no respeta los artículos 15 a 17 de la Directiva 92/50/CEE, por las mismas razones indicadas en el párrafo anterior.

**En cuanto al plazo fijado para la presentación de proposiciones jurídico-económicas.**

La Comisión estima que los plazos indicados por el artículo 46.3 de la LRAU para la presentación de alternativas técnicas, establecidos en 20 días desde la última publicación del edicto o de 5 días al vencimiento del anterior plazo, para la presentación de las proposiciones jurídico-económicas no respeta los plazos indicados por los artículos 12 y 13 de la Directiva y, subsidiariamente, sus artículos 3 y 15 (o de los artículos 18 y 19 de la Directiva 92/50/CEE, en el caso de contrato público de servicios indicado en el apartado L3 de esta carta).

Dicha apreciación no queda inferida por el hecho de que pueda ser solicitada una prórroga por 20 días adicionales si, durante los primeros diez días de información pública, alguna persona se comprometiera a presentar una alternativa sustancialmente distinta y prestará caución de ello, ya que dicha prórroga no es obligatoria y esta sometida a condición.

**En cuanto a la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda someter a información pública las propuestas de programa (o alternativas) elaboradas por particulares.**

La Comisión estima que en el caso previsto por el artículo 46.1 de la LRAU (en relación con el artículo 45) por el que el Ayuntamiento puede someter a información pública propuesta de Programa (o alternativas), elaboradas por un particular y aprobadas por dicho Ayuntamiento (lo que inicia el procedimiento de adjudicación del Programa) es contrario a los artículos 43 a 55 del Tratado y al principio de igualdad de trato, ya que dicho particular dispone de un periodo de tiempo más largo que el de los otros particulares para elaborar una alternativa que recoja de manera detallada los compromisos y obligaciones que asume e, incluso, las relaciones de colaboración con los propietarios de los terrenos que, como indica el artículo 47.2 de la LRAU, será el criterio principal para adjudicar la proposición jurídico-económica.

Como anteriormente indicado, el plazo para presentar alternativas técnicas por parte de otros particulares, fijado en 20 días, dificulta de manera particular la posibilidad de elaborar una alternativa que recoja todos los elementos necesarios para poder ser evaluada en condiciones de igualdad con respecto a aquella que ha sido originariamente presentada por el particular y sometida a pública información por el Ayuntamiento.

En dicho sentido, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha indicado que “los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de preparar sus ofertas como al ser valoradas éstas por la cantidad adjudicadora” (Sentencia SIAC Construcción de 18 de octubre de 2001, C-19/00, apartado 34).

Esta situación se ve agravada por la posibilidad de simplificación del procedimiento, prevista por el artículo 48 de la LRAU, por el que no resulta necesaria la aprobación por parte del Ayuntamiento de la alternativa técnica presentada por el particular que pretenda su ejecución. Este procedimiento simplificado permite depositar una copia de la alternativa en el Ayuntamiento que, posteriormente, será protocolizada ante notario, respetando los mismos requisitos de publicidad y plazos que los previstos para el procedimiento normal del artículo 46. En este caso, la violación del principio de igualdad de trato es todavía más clara, puesto que el particular fija las condiciones que los demás ciudadanos deberán respetar para ejecutar el Programa, sin intervención a priori del Ayuntamiento.

En dichas circunstancias, la Comisión estima que la posibilidad admitida por los artículos 45, 46.1 y 48 de la LRAU por la que el Ayuntamiento puede someter a competencia las proposiciones de programa (o alternativas técnicas) elaboradas por particulares es contraria a los artículos 43 a 55 del Tratado y al principio de igualdad de trato, puesto que permite un periodo más largo de preparación de la proposición para el particular que la presente, así como la fijación de las condiciones del programa que los demás competidores deberán (esto último, en el caso en que la aprobación previa del Ayuntamiento no sea obligatoria).

**En cuanto a la inexistencia de criterios de selección.**

La Comisión estima que la LRAU, al no prever criterios de selección cualitativas para la adjudicación de los Programas de Actuación Integrada, no respeta las disposiciones del Capítulo II del Título IV de la Directiva 93/37/CEE (o Capítulo II del Título VI de la Directiva 92/50/CEE, en el caso del contrato público de servicios del apartado 1.3 de esta carta).

**En cuanto al criterio de adjudicación relativo al precio.**

La Comisión estima que el hecho de que la proposición económico-financiera regulada por el artículo 32.2 D) de la LRAU sólo deba estimar, siquiera sea de manera preliminar y aproximada, los costes de la obra urbanizadora y que dicha proposición sirva según el artículo 47.2 de la LRAU para elegir al Urbanizador seleccionado (precio máximo de realización de las obras y beneficio empresarial más proporcionado del Urbanizador por la promoción y gestión de la Actuación) no respeta los artículos 43 a 55 del Tratado ni el principio de igualdad de trato en la medida en que no hay un precio cierto, lo que permite al Ayuntamiento una libertad incondicional a la hora de elegir el adjudicatario de dicho Programa, ya que las ofertas de los diversos competidores no pueden ser efectivamente comparadas.

Lo anteriormente mencionado queda corroborado por el hecho de que dichas cargas serán aprobadas posteriormente por el Ayuntamiento, pudiendo ser modificadas en virtud del artículo 67.3 de la LRAU, cuando dicha modificación responda a causas objetivas que no hayan podido ser previstas por el Urbanizador en el momento de comprometerse a ejecutar la Actuación, no pudiendo, en todo caso, dicha retasación modificar la cuantía del beneficio del Urbanizador. Así, nada impide a un candidato

minusvalorar sus costes de urbanización en el momento de presentar su proposición jurídico-económica, ya que dicha valoración solo ha de ser aproximada y preliminar, para conseguir así que se le adjudique el Programa y demandar posteriormente al Ayuntamiento, sobre la base de una memoria presentada por el Urbanizador, una retasación de cargas.

También el artículo 71.2 de la LRAU dispone que el Urbanizador sea retribuido adjudicándole la proporción de terrenos edificables prevista en el Programa corregida, en su caso, proporcionadamente, si el presupuesto de cargas anejo al proyecto de urbanización presentara diferencias de coste respecto al estimado en dicho Programa. Nada impide tampoco, en este caso, que el proyecto de urbanización presentado por el Urbanizador (simultánea o posteriormente a la aprobación del Programa) recoja un presupuesto con un aumento de costes respecto al aprobado en el Programa (sin necesidad siquiera de causas objetivas para dicho aumento, como en el párrafo anterior) que será aprobado posteriormente por el Ayuntamiento, con audiencia de los propietarios. En este caso dichas cargas también pueden recaudarse en metálico a través de cuotas de urbanización.

En dicho sentido, y como queda indicado en el punto IV de esta carta, el Tribunal de Justicia ha indicado que “los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de preparar sus ofertas como al ser valorados éstos por la entidad adjudicadora (Sentencia SLAC Construcción, citada, apartado 34).

El Tribunal de Justicia ha indicado igualmente que “resultaría incompatible con el artículo 29 de la Directiva 71/305 en su versión modificada un criterio de adjudicación en la medida en que implicase la atribución a la entidad adjudicadora de una libertad incondicional de elección para la adjudicación a un licitador del contrato de que se trate” (Sentencia Beentjes, de 20 de septiembre de 1988, AsC31/87, apartado 26).

En consecuencia, la Comisión estima que la LRAU, permitiendo a los particulares realizar estimaciones aproximativas y preliminares del coste de la urbanización de la alternativa técnica que presentan, coste que será utilizado como criterio para adjudicar los programas en virtud de su artículo 47.2 o, permitiendo el aumento posterior de costes respecto al presupuesto aprobado en el Programa, está violando los artículos 43 a 55 del Tratado y el principio de igualdad de trato a la hora de

evaluar las diferentes proposiciones, ya que no existe un precio cierto que pueda servir de base de comparación entre competidores.

En conclusión, la Comisión considera que el Reino de España ha vulnerado las obligaciones que le incumben conforme a la Directiva 93/37/CEE del Consejo de 14 de junio de 1993 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, y particularmente, sus artículos I, II, a 13 ( y subsidiariamente, sus artículos 3 y 15), así como el Capítulo II de su Título IV, a la Directiva 92/50/CEE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios y particularmente, sus artículos I, 15 a 19 y el capítulo II de su Título VI, así como a los artículos 43 a 55 del Tratado y a los principios generales indicados por el Tribunal de Justicia.

Por todo ello, y de acuerdo con el artículo 226 del Tratado CEE, la Comisión solicita al Gobierno español que le haga llegar, en el plazo de 2 meses contados a partir de la fecha de recepción de la presente carta, sus observaciones sobre los puntos de vista en ella expuestos, La Comisión, llegado el caso, y tras haber estudiado dichas observaciones, así como en la hipótesis de que las mismas no le fueren comunicadas en el plazo establecido, se reserva la posibilidad de emitir el dictamen motivado previsto en el artículo 226 del citado del citado Tratado.

## **5.2.- Escrito de requerimiento complementario de 10 de abril de 2006**

La Comisión llama de nuevo su atención sobre la incompatibilidad con la normativa comunitaria sobre contratación pública de ciertas disposiciones de la Ley 16/2005 de 30 de diciembre (Ley Urbanística Valenciana) relativas a la adjudicación de Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas (en adelante PAI), tras la primera carta de emplazamiento enviada el 21 de marzo de 2005 (ref. SG (2005) D/201301) y el Dictamen motivado enviado el 15 de diciembre de 2005 (Ref. SG (2005) D/207018).

### **Antecedentes de hecho.**

En su carta de emplazamiento de 21 de marzo de 2005 la Comisión llamó la atención de las autoridades españolas sobre la incompatibilidad de ciertas disposiciones de la ley 6/1994 Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante LRAU) con las Directivas 93/37/CEE y 92/50/CEE y ciertos principios generales

derivados del Tratado CE. Las autoridades españolas contestaron por carta de 25 de mayo de 2005 e incluyeron un proyecto de Ley Urbanística Valenciana (en adelante LUV) que en el futuro revocaría y reemplazaría a la LRAU. Siguieron dos cartas de los servicios de la Comisión de 28 de junio y de 30 de septiembre de 2005 solicitando aclaraciones a la respuesta y/o al proyecto de ley. Las autoridades españolas contestaron mediante cartas de 15 de septiembre y 27 de octubre de 2005, respectivamente. Con su última carta las autoridades españolas incluyeron un proyecto revisado de LUV. La comisión considerando que este proyecto era insatisfactorio y que las autoridades españolas no habían adoptado medidas para corregir la infracción emitió un dictamen motivado el 15 de diciembre de 2005.

El 30 de diciembre de 2005 el Parlamento Regional de Valencia adoptó el Proyecto de LUV como Ley 16/2005. La ley se aprobó formalmente el 30 de diciembre y se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana de 31 de diciembre de 2005. Las autoridades españolas contestaron al dictamen motivado el 24 de enero de 2006. La LUV entró en vigor el 1 de febrero de 2006. La ley revoca y reemplaza la LRAU.

El 21 de febrero de 2006 los servicios de la Comisión y las autoridades españolas mantuvieron una reunión. Los servicios de la Comisión solicitaron aclaraciones sobre ciertas disposiciones de la LUV, sobre el número de PAI adjudicados en la Comunidad autónoma desde el 21 de marzo de 2005 y hasta esa fecha, y sobre las actuaciones emprendidas por las autoridades competentes en España para evitar la adjudicación de contratos en infracción de la normativa comunitaria sobre contratación pública después del 21 de marzo de 2005. Las autoridades españolas hicieron observaciones sobre estos aspectos por carta de 17 de marzo de 2006, como respuesta adicional al dictamen motivado.

La Comisión considera que la LUV no corrige algunas de las infracciones de la normativa comunitaria que fueron descritas en su primera carta de emplazamiento y dictamen motivado en relación con la LRAU. Por otro lado, otras disposiciones de la LUV son también incompatibles con la normativa comunitaria sobre contratación pública. Por lo que se refiera a la aplicación práctica de la ley, las autoridades españolas han continuado adjudicando PAI conforme a la LRAU después de la recepción de la carta de emplazamiento de 21 de marzo de 2005 y antes y después del vencimiento del plazo que figura en el dictamen motivado. La comisión considera que las autoridades españolas deberían haber tomado medidas para cancelar contratos adjudicados

después del 21 de marzo de 2005 que no se habían aún ejecutado y podrían razonablemente cancelarse, y para evitar la adjudicación de más contratos conforme a la LRAU después de esa fecha. Alternativamente, las autoridades españolas deberían haber tomado medidas después del 15 de diciembre de 2005 para cancelar contratos que no habían sido aún ejecutados y podrían razonablemente cancelarse en aquel momento, y para evitar la adjudicación de más contratos conforme a la LRAU.

**Aplicación de la Directiva 2004/18/CE a la adjudicación de PAI conforme a la LUV.**

La Comisión mantiene la posición expresada en su primera carta de emplazamiento y dictamen motivado de que exige un contrato público de obra en la adjudicación a agentes urbanísticos.

La Comisión hace referencia a las siguientes disposiciones de la LUV y de la ley 6/1998 de 13 de abril sobre régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) muchas de las cuales tenían más equivalentes en la LRAU y se mencionaban ya en la primera carta de emplazamiento y dictamen motivado.

El artículo 5 LRSV formula el principio de reparto equitativo de beneficios y cargas derivados del planeamiento entre todos los propietarios afectados, en proporción a sus aportaciones.

Los artículos 14 (2) y 18 (1) (2) (3) y (4) LRSV imponen entre otras las siguientes obligaciones a los propietarios de terrenos en suelo urbano y urbanizable. Deben ceder a la administración, gratuitamente, todo el suelo necesario para viales, espacios libres, zonas verdes, dotaciones públicas y sistemas generales necesarios para la actuación. Los propietarios deben también ceder a la administración el suelo correspondiente al 10 % del aprovechamiento urbanístico del sector correspondiente. A su vez, la administración está obligada a contribuir a las cargas de urbanización, en proporción a la cantidad de suelo que representa dicho aprovechamiento urbanístico. Finalmente, los propietarios deben proceder a la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del planeamiento ante de la ejecución material del mismo.

El artículo 3 LUV declara que la actividad urbanística es una función pública de debe llevarse a cabo conforme a lo dispuesto en la LUV y la legislación reguladora de la administración actuante. Según el artículo 4 LUV los objetivos de la actividad

administrativa en el urbanismo incluyen, entre otros, los siguientes: fomentar la iniciativa primada y la libertad de empresa en el ámbito de la promoción urbanística y la edificación, con garantía del derecho reconocido en el artículo 38 de la Constitución española; equidistribuir los beneficios y cargas de la actividad urbanística entre todos los propietarios afectados y garantizar que la comunidad participa en las plusvalías que genera la acción urbanística de conformidad con el artículo 47 de la Constitución.

De conformidad con el artículo 5 LUV la Generalitat y los municipios comparten la responsabilidad de la actividad urbanística. Según el artículo 39 LUV los PAI son uno de los principales instrumentos de planeamiento de ordenación del proceso de gestión, urbanización y adjudicación. El artículo ¿? LUV los define del siguiente modo : “programas que se desarrollan mediante unidades de ejecución y que tienen por objeto de urbanización pública conjunta de dos o más parcelas conforme a una única programación”. La ejecución de PAI ha de preverse cuando, en los terrenos que se pretendan urbanizar la conexión a las redes de servicios exija producir dos o más solares, las dimensiones del terreno a ocupar son iguales o superiores a 40.000 metros cuadrados, o se estima necesaria la ejecución del planeamiento mediante un PAI para asegurar mayor calidad y homogeneidad de las obras de urbanización.

El artículo 11 LUV define los solares como las parcelas que han sido urbanizadas y cuentan al menos con los siguientes servicios: (i) acceso rodado por vía pavimentada abierta al uso público, (ii) suministro de agua potable y electricidad a un nivel suficiente para atender las necesidades de la edificación prevista, (iii) evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado, (iv) acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en al menos una de las vías a que de frente la parcela. Además, las parcelas deben tener ejecutadas las infraestructuras necesarias para conectar e integrar la actuación con su entorno territorial.

El artículo 117 (4) LUV declara que la ejecución de PAI es siempre pública, correspondiendo a la administración decidir su gestión directa o indirecta. La gestión es indirecta cuando la administración decide ejecutar la actuación a cargo de la financiación comprometida por un tercero y delega la condición de agente urbanizador a ese terreno, seleccionado según el procedimiento establecido en la LUV.

El artículo 151 LUV declara que la urbanización y edificación de solares requiere la previa concurrencia de los siguientes requisitos: (a) aprobación de una ordenación pormenorizada que puede establecerse en el plan general (PGOU) o aprobarse

posteriormente al plan general y (b) la aprobación de un PAI. El PAI sirve para identificar la estructura de la urbanización y de las obras públicas necesarias para acometerla. Conforme al artículo 117 (3) LUV la aprobación del PAI y de la ordenación pormenorizada puede ser simultánea. Además, de conformidad con el artículo 152 LUV, la ejecución de obras de urbanización también exige la elaboración y aprobación por la administración de un proyecto de urbanización, detallando las características de las obras. El artículo 157 LUV se refiere a las obras de infraestructura pública que deben figurar en el proyecto de urbanización, por ejemplo, calzadas pavimentadas y con encintado de aceras, aparcamiento, señalización, redes de distribución de agua, gas y electricidad, colección y evacuado de aguas residuales, jardines, árboles y espacios abiertos.

El artículo 117 (1) LUV prescribe los siguientes objetivos de los PAI: (a) identificar el ámbito geográfico de la actuación y las obras que deben ejecutarse, (b) establecer un plazo para su ejecución, (c) fijar las condiciones técnicas y económicas que regirán el proyecto; (d) regular los compromisos y obligaciones del agente urbanizador y definir sus relaciones con los propietarios y la administración pública, y (e) fijar las garantías necesarias para asegurar la ejecución del proyecto.

El artículo 118 LUV declara que cualquier persona física o jurídica, sea o no propietario de los terrenos, tiene el derecho de solicitar a la administración que ponga en marcha el procedimiento de aprobación de un PAI. Este derecho se ejercerá de conformidad con la sección 5, capítulo XIV título II de la LUV (procedimiento para la aprobación de un PAI y selección del agente urbanizador).

Conforme al artículo 121 LUV cualquier persona física o jurídica que tenga capacidad de obrar, cumpla los criterios de selección expuestos en las bases que regulen la adjudicación de un PAI y no estén incurso en una prohibición de contratar con la Administración Pública puede actuar como agente urbanizador.

El artículo 162 LUV establece que los agentes urbanizadores deben soportar los costes del proyecto, en la medida que le sean compensados por los propietarios, pagando cargas de urbanización. Las cargas de urbanización pueden satisfacerse de dos maneras: (a) mediante cesión de terrenos al urbanizador, o (b) mediante pago en metálico de una contribución, proporcionalmente al terreno que ocupa la parcela.

Conforme al artículo 168 LUV, las cargas de urbanización incluyen los costes de: (a) las obras de urbanización y las obras de conexión necesarias para integrar la urbanización en su entorno territorial; (b) la obligación de rehabilitar edificios que vengan impuestas por el programa, por ser consideradas útiles a la actuación, (c) la redacción, dirección y registro de proyectos técnicos; (d) la gestión del proyecto por parte del agente urbanizador y hasta un 10 % de beneficio empresarial; (e) los honorarios profesionales que se generen en el ayuntamiento por los informes técnicos y jurídicos necesarios para adoptar los acuerdos administrativos de programación, planeamiento y gestión.

El artículo 109 LUV declara que la aprobación de planes y programas implica la declaración de utilidad pública de las obras, y la necesidad de ocupación de los bienes, derechos e intereses patrimoniales necesarios para su ejecución, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

El artículo 188 (2) LUV declara que las obras de urbanización se entienden recibidas por la administración a los tres meses de su ofrecimiento formal al ayuntamiento sin que haya respuesta administrativa expresa, o desde que quedan abiertas al uso público. El agente urbanizador es responsable del mantenimiento de las obras desde su terminación hasta la recepción por el ayuntamiento. Tras la recepción, la obligación de conservación y mantenimiento de las obras recae en la administración receptora.

### **Aplicación del artículo 1 de la Directiva 2004/18/CE.**

El artículo 1(2) (b) de la Directiva 2004/18/CE define contratos públicos de obras del siguiente modo: “ (...) los contratos públicos cuyo objeto sea bien la ejecución o bien conjuntamente el proyecto y la ejecución de obras relativas a una de las actividades mencionadas en el anexo I o de una obra, bien la realización por cualquier medio de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder de ejecución (...)”.

El artículo 1 (2) (d) de la Directiva 2004/18/CE (artículo 1 (a) de la Directiva 92/50/CEE) define los contratos públicos de servicios del siguiente modo: “(...) los contratos públicos distintos de los contratos públicos de obras o de suministro cuyo objeto sea la prestación de los servicios a los que se refiere el anexo II”.

El considerando 10 de la Directiva 2004/18/CE establece: “ Un contrato debe considerarse un contrato público de obras sólo si su objeto abarca específicamente la ejecución de alguna de las actividades que se detallan en el anexo I, si bien el contrato puede conllevar la prestación de otros servicios necesarios para la realización de dichas actividades. (...)”.

La Comisión afirma que el contrato entre poder adjudicador agente urbanizador es un contrato público, conforme a la definición establecida en el artículo 2 (1) (a) de la Directiva 2004/18/CE. La existencia de un poder adjudicador es clara y se demuestra, por ejemplo, en los artículos 3, 5, y 117 LUV. La existencia de un contrato escrito se demuestra en el artículo 138 LUV, que prevé la formalización del contrato en el plazo de un mes desde la adjudicación y enumera sus contenidos mínimos. La existencia de un contratista se demuestra, por ejemplo, en los artículos 117 (1), 118 (2), 119, 159 y 168 LUV. Finalmente, hay carácter oneroso, como se demuestra entre otros, en los artículos 163, 167 a 169 y 181 LUV, y tal como se expone más delante en el punto 2.1.2.1.

El objeto del contrato incluye tanto obras en el sentido del artículo 1 (2) (b), principalmente las obras de urbanización mencionadas en los artículos 11 y 157 LUV, y servicios en el sentido del artículo 1 (2) (d) de la Directiva 2004/18/CE (p.e. redacción de documentos de planeamiento, proyecto de urbanización y proyecto de reparcelación, valoraciones de terrenos, gestionar las relaciones con los propietarios de los terrenos, financiar el aplazamiento en el pago de las cargas de urbanización, y seleccionar al empresario constructor). El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo TJCE) ha declarado que en el caso de contratos mixtos, el principal objeto de contrato se determinará teniendo en cuenta las prestaciones accesorias (por ejemplo, obras/servicios). El considerando 10 a la Directiva 2004/18/CE (considerando 16 a la Directiva 92/50/CEE) también apoya esta interpretación.

La Comisión afirma que el hecho de que el agente urbanizador no pueda ejecutar personalmente las obras no modifica la naturaleza del contrato. Ello tampoco obstaculiza la consideración del agente urbanizador como “contratista” de la autoridad local. En su sentencia en el asunto Scala de Millán, el TJCE confirmó que el artículo 1 (a) de la Directiva 93/37/CEE (ahora artículo 1 (2) (b) de la Directiva 2004/18/CE) no requiere que, para ser considerado un contratista, la persona que concluye un contrato con un poder adjudicador deba ejecutar las obras con sus propios medios, o incluso estar en disposición de ejecutarlas. Un contratista solo necesita poder concertar la

ejecución de las obras por persona distinta y suministrar las garantías necesarias de su cumplimiento.

En el presente caso, aunque los agentes urbanizadores no ejecuten las obras de urbanización, siguen siendo responsables de proporcionar las garantías necesarias de su ejecución, de mantener las obras desde su finalización y de entregarlas al poder adjudicador. Así pues, el contrato debe considerarse un contrato público de obras. Por otra parte, de conformidad con el artículo 120 (7) LUV el urbanizador puede ejecutar personalmente los trabajos si hay acuerdo unánime entre todos los propietarios a que los ejecute el agente urbanizador (o, si hay un solo propietario, si está de acuerdo).

Por lo tanto, la Comisión concluye que la adjudicación de PAI a agentes urbanizadores constituye un contrato público de obras conforme a la definición del artículo 1 (2) (b) de la Directiva 2004/18/CE y debe respetar esta Directiva.

#### **Sobre la existencia de carácter oneroso.**

#### **Los principales elementos que muestran el carácter oneroso.**

En su respuesta al dictamen motivado, las autoridades españolas afirman que no existe un contrato público porque falta el carácter oneroso. Apoyan esta conclusión en el hecho de que el poder adjudicador no paga al agente urbanizador de sus propios recursos por ejecutar las obras de infraestructura pública. La compensación por las obras públicas la proporcionan los propietarios de los terrenos afectados por la actuación. Para justificar su posición, las autoridades españolas hacen referencia al apartado 77 de la Sentencia en el asunto Scala de Milán.

Las autoridades españolas subrayan que para que exista carácter oneroso la compensación por las obras o servicios debe corresponder (ser debida por) al poder adjudicador. Concluyen que en las circunstancias del asunto Scala de Milán, existía un carácter oneroso en tanto en cuanto la administración pública aceptaba la ejecución directa de las obras públicas con imputación a cuenta de la cantidad adeudada por el titular de la licencia. Así pues, el poder adjudicador renunciaba al cobro de una cantidad adeudada por el contratista, a cambio de la ejecución directa por el contratista, de las obras públicas. Por el contrario, en las circunstancias de la LUV no existe ninguna deuda del agente urbanizador a favor del poder adjudicador; y éste último no paga ninguna cantidad de sus recursos propios. Todos los costes de las obras

de urbanización son sufragados por los propietarios de los terrenos afectados por el PAI. Esto impediría que el contrato pudiera considerarse un contrato público.

La Comisión observa que los argumentos de las autoridades españolas se contradicen. Alegan por una parte, que solo puede haber un contrato público si el poder adjudicador paga una suma de dinero al contratista, de sus propios fondos. Sin embargo, por otro lado están de acuerdo con las conclusiones de la Sentencia Scala de Milán de que existe un contrato público cuando el poder adjudicador no paga nada, sino que simplemente acepta renunciar a una deuda de la que es deudora la otra parte del contrato.

En realidad, la relevancia del apartado 77 de dicha sentencia no es mostrar que los poderes adjudicadores deban pagar un precio a cambio de la realización de las obras públicas (en el asunto Scala no existía tal pago). El interés es mostrar que el concepto de “título oneroso” en la directiva requiere un contrato bilateral y que la contraprestación del poder adjudicador esté directamente relacionada con la ejecución de las obras públicas. Sin embargo, dicha contraprestación no necesariamente ha de consistir en el pago de una suma de dinero y puede consistir en otra contraprestación, por ejemplo, renunciar al cobro de una deuda.

En las circunstancias de la LUV, hay un contrato bilateral, con obligaciones recíprocas y la contraprestación del poder adjudicador está directamente relacionada con la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios. Por otra parte, el agente urbanizador recibe una compensación en dinero o su equivalente en terrenos, a cambio de las obras y servicios que proporcionan durante la ejecución del proyecto.

La Comisión afirma que la naturaleza bilateral del contrato y el vínculo oneroso se demuestran en los siguientes elementos, que fueron la objeto de exposición en el dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005 en relación con la LRAU.

La existencia de un contrato bilateral entre el poder adjudicador y el agente urbanizador se demuestra, por ejemplo, en los artículos 28, 117 (1) (d), 137 (5), 138, 140 (3), 141, 143, 158, 160, 163, 168, 171, 174, 177, 188, y 189 LUV. Estas disposiciones muestran que hay derechos y obligaciones recíprocos entre el poder adjudicador y el agente urbanizador. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 28 (5) LUV, los poderes adjudicadores pueden imponer una obligación al urbanizador de soportar costes de urbanización que sean objeto de aplazamiento o exoneración en ciertas

circunstancias. Si ello ocurre, el poder adjudicador compensará al urbanizador con una parte del excedente de aprovechamiento equivalente a la obligación impuesta. De conformidad con el artículo 117 LUV si la ejecución del proyecto presumía de excedente de aprovechamiento en su conjunto, el agente urbanizador debe compensar al poder adjudicador por ese excedente. La compensación puede hacerse efectiva por diversos medios incluidas la financiación y ejecución de obras públicas y la realización de un pago en metálico.

El carácter oneroso del contrato se demuestra en la decisión del poder adjudicador de aprobar el PAI y seleccionar al agente urbanizador. Conforme al artículo 117 (4) LUV la ejecución de actuaciones integradas es siempre pública. El poder público puede elegir gestionar el proyecto con sus propios medios (gestión directa) o seleccionar a un tercero (gestión indirecta) para este fin. En este caso, la decisión de adjudicación, aprobaciones por el poder adjudicador y el ejercicio de potestades públicas permite que el urbanizador sea remunerado por sus propios costes y obtenga un beneficio empresarial, la decisión de adjudicación determina el montante de la remuneración que debe pagarse al urbanizador por sus servicios, al aprobar el coeficiente de canje, si el pago se realiza en terrenos, y/o las cargas de urbanización que se distribuirán entre todos los propietarios en proporción a sus aprovechamientos.

Según el artículo 109 LUV, la aprobación de un PAI implica la declaración de utilidad pública de las obras, y el derecho de ocupar los terrenos y bienes necesarios para su ejecución, conforme a la legislación sobre expropiación. De conformidad con el artículo 110 LUV los particulares quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones de un PAI aprobado por la Administración, incluyendo el pago de las cargas de urbanización aprobadas al efecto. Según el artículo 163 (c) y (d) LUV la decisión de adjudicación crea un derecho a favor del urbanizador de exigir que los propietarios de terrenos le retribuyan y un derecho a ocupar los terrenos necesarios para desarrollar las infraestructuras de urbanización.

Si la decisión de adjudicación prevé el pago en terrenos y los propietarios declinan cooperar, el poder adjudicador puede aprobar el proyecto de reparcelación forzosa que adjudica el urbanizador una o más parcelas edificables en retribución por las obras de urbanización y servicios proporcionados durante el proyecto. La compensación debida por cada propietario se calcula aplicando el coeficiente de canje previsto en la oferta del agente urbanizador. Para la aprobación del proyecto de reparcelación forzosa, no es necesario el consentimiento de los propietarios afectados.

Si la remuneración al urbanizador debe realizarse en metálico, o si los propietarios eligen pagar de esta manera, las parcelas edificables resultantes quedan afectas, con garantía real inscrita en el Registro de la Propiedad, al pago de las cargas de urbanización que corresponden al propietario. Si las cuotas de urbanización continúan impagadas al mes de ser formalmente requeridas, el poder adjudicador ha de proceder a la ejecución forzosa a favor del urbanizador, por medio de apremio sobre la finca, y dentro del mes siguiente. El poder adjudicador es responsable patrimonialmente frente al urbanizador por cualesquiera perjuicios que cause el retraso en el ejercicio de estos poderes.

Estas aprobaciones y ejercicio de potestades públicas por el poder adjudicador constituyen una contraprestación por las obras y servicios proporcionados por el urbanizador en la medida en que permiten que el urbanizador obtenga una remuneración de los propietarios de terrenos. En conformidad con los artículos 165 (6) y 168 LUV está claro que las cargas de urbanización deben cubrir los costes de las obras públicas y los proyectos Técnicos necesarios para ejecutar aquellas, los costes de rehabilitación de edificios impuestos por el programa, los costes de gestión del urbanizador y su beneficio empresarial.

El hecho de que el agente urbanizador deba avanzar los fondos necesarios para sufragar los costes de las obras de urbanización no afecta esta conclusión. El agente urbanizador también es titular de un derecho a exigir compensación por esos costes de los propietarios de terrenos. El hecho de que conforme a la LRSV los propietarios de terrenos están obligados a costear las obras de urbanización que afectan a sus propiedades tampoco afecta esta conclusión. Aunque esta obligación existe por imperativo de la ley, sólo llega a ser ejecutoria cuando el poder adjudicador adjudica el contrato, seleccionando una oferta, y con ello fijando los costes de las obras de urbanización que se distribuirán entre los propietarios. Es el poder adjudicador, y no los propietarios, quien determina las obras de infraestructura pública que se van a ejecutar y su decisión fija los costes de esas obras que los propietarios deben sufragar conforme a su obligación legal.

Finalmente, el simple hecho de que el pago por las obras públicas lo efectúen los propietarios de terrenos en lugar del poder adjudicador, es en sí mismo insuficiente para excluir la existencia de un contrato público. Hay ejemplos de contratos públicos donde el pago al contratista lo realizan personas distintas al poder adjudicador. En el

caso de las concesiones de obras y servicios (que son contratos públicos) el poder adjudicador otorga al concesionario el derecho de explorar una obra o actividad económica. En estos casos, el poder adjudicador puede no pagar ningún precio y se limita a otorgar derechos al concesionario a recaudar tarifas de los usuarios del servicio, como pago por las inversiones realizadas por el concesionario para establecer y operar la concesión.

**Los elementos adicionales que muestran la existencia de carácter oneroso.**

Hay otras disposiciones en la LUV y otra normativa que también apuntan a la existencia de un vínculo oneroso entre el poder adjudicador y agente urbanizador. Esos otros indicadores pueden no estar presentes en todos los contratos, ya que dependen del cumplimiento de requisitos que figuran en las disposiciones pertinentes. Sin embargo, cuando se cumplen dichos requisitos, estos elementos adicionales refuerzan la opinión de que el contrato tiene carácter oneroso.

**La contribución del poder adjudicador a las cargas de urbanización.**

Los artículos 14 (2) y 18 (1) (2) (3) y (4) LRSV y el artículo 23 (b) LUV obligan a los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística a ceder al poder adjudicador el suelo correspondiente al 10 % (como máximo) del aprovechamiento del ámbito correspondiente. Tras la cesión, los terrenos pasan a formar parte del patrimonio municipal del suelo y pueden ser destinados a proyectos de utilidad social o vendidos para realizar el beneficio. De conformidad con los artículos 14 y 18 LRSV el poder adjudicador debe contribuir a las cargas de urbanización, pagando al urbanizador el importe correspondiente a la cantidad de suelo que recibe. No obstante, conforme al artículo 33 (b) LUV las autoridades locales pueden reducir su contribución a las cargas de urbanización si han establecido normas a este respecto en el Plan General.

En su dictamen motivado de 15 de diciembre la Comisión concluyó que el hecho de que los poderes adjudicadores deban pagar cargas de urbanización en proporción a la cantidad de suelo que reciben también demuestra que el contrato es de carácter oneroso. De conformidad con el artículo 168 LUV las cargas de urbanización deben cubrir los costes de las obras de urbanización y de la prestación de servicios por parte del agente urbanizador, además de su beneficio empresarial. Con ello queda claro que

el pago de cargas de urbanización está directamente relacionado con la ejecución de obras de urbanización y provisión de servicios por el urbanizador. El hecho de que el poder adjudicador participe en los costes de la urbanización como cualquier otro propietario no afecta esta conclusión.

Las autoridades españolas sostienen que la obligación del poder público de contribuir a las cargas de urbanización no puede utilizarse para mostrar que existe carácter oneroso por dos razones: (i) cuando el poder adjudicador paga cargas de urbanización, no está actuando como poder público sino simplemente como propietario. Debe pagar dichas cargas en la misma proporción y por la misma razón que cualquier otro propietario afectado por el programa, y (ii) el artículo 23 (b) LUV permita a los poderes adjudicadores reducir su contribución a las cargas de urbanización en la proporción establecida en el Plan General. Así, puede ocurrir que en el futuro los poderes adjudicadores obtengan suelo de forma totalmente gratuita, sin ninguna contribución a las cargas de urbanización.

La Comisión discrepa del primer argumento. Como el artículo 4 (f) LUV establece claramente, uno de los objetivos de la participación pública en la actividad urbanística es asegurar que la Comunidad participa en las plusvalías que genera la actividad urbanística. El suelo que reciben las autoridades locales puede utilizarse para construir edificios de interés público o venderse para reinvertir los beneficios en la Comunidad. Por otro lado, el artículo 258 (4) LUV también deja claro que los patrimonios municipales del suelo (que incluyen los terrenos recibidos por los poderes adjudicadores por este concepto) son un instrumento de servicio público para llevar a cabo la intervención en el mercado del suelo y apoyar las políticas de vivienda. Ello muestra que las autoridades locales actúan como poderes públicos tanto cuando reciben los terrenos como cuando utilizan o enajenan esos terrenos. Finalmente, el hecho de que conforme a la LUV los poderes adjudicadores puedan reducir la parte de cargas de urbanización que les corresponden por la cantidad de suelo que reciben no hace sino subrayar que están actuando como poderes públicos, pues ningún otro propietario tiene la misma posibilidad.

Por lo que se refiere al segundo argumento, si se permitiera que los poderes adjudicadores redujeran a cero su contribución a las cargas de urbanización ello iría en contra de la obligación establecida en los artículos 14 y 18 LRSV de contribuir a los costes de las obras públicas. No obstante, los poderes adjudicadores podrán eximir el pago de cargas de urbanización a cambio de una menor proporción de terrenos que los

que obtendrían de otro modo. En estos casos, la contribución del poder adjudicador a las cargas de urbanización será la diferencia entre la cantidad de terrenos o aprovechamientos que le corresponderían de otro modo y lo que realmente reciba.

Finalmente la Comisión discrepa de la afirmación de las autoridades españolas en el sentido de que aunque el poder adjudicador contribuya a las cargas de urbanización, la Directiva 2004/18/CE sólo se aplicaría si el importe de esas cargas supera los umbrales establecidos en la Directiva. El artículo 9 de la Directiva 2004/18/CE establece las normas que han de aplicarse para calcular el valor estimado de un contrato público. De conformidad con estas normas, el valor estimado de un contrato público se calcula teniendo en cuenta el importe total a pagar al contratista, según las estimaciones del poder adjudicador. En este caso, esa cantidad total incluye no sólo la contribución del poder adjudicador sino la del resto de propietarios a las cargas de urbanización y otros costes derivados del programa. Por lo tanto, el hecho de que las cargas de urbanización que debe sufragar el poder adjudicador estén por debajo de los umbrales de la Directiva 2004/18/CE no impide que no apliquen la Directiva, si el valor global del contrato teniendo en cuenta las contribuciones de todos los propietarios supera dichos umbrales. A este respecto, el artículo 8 de la Directiva 2004/18/CE regula un ejemplo de contrato público (aquellos subvencionados en más del 50 % por los poderes adjudicadores) donde el montante de la contribución del poder adjudicador puede no superar dichos umbrales. Sin embargo, el contrato entra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva si su valor estimado (calculado aplicando las normas de valoración antes mencionadas) supera esos umbrales.

### **Descuento en la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles.**

El artículo 73 (1) de la Ley reguladora de las Haciendas Locales sobre bonificaciones obligatorias, establece un descuento entre el 50 % y el 90 % en la cuota íntegra de impuesto sobre bienes inmuebles respecto a los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria tanto de obra nueva como de rehabilitación, siempre que dichos inmuebles no figuren entre los bienes de su inmovilizado. La empresa debe solicitar la bonificación antes del inicio de las obras y se aplica desde el periodo impositivo que sigue al de comienzo de las obras hasta el posterior a su finalización, siempre que durante ese tiempo se realicen las obras de urbanización o construcción efectiva. La aplicación de la bonificación no puede, en ningún caso exceder de tres periodos impositivos.

La Comisión hace referencia a las observaciones realizadas en su dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005. Tal como expuso allí, existe una relación entre la condición de agente urbanizador y la de propietario de bienes inmuebles sujetos a este impuesto. La LUV, como la LRAU, favorece el pago al agente urbanizador en terrenos edificables, que pasan a ser propiedad de agente urbanizador; como se prevé, por ejemplo, en los artículos 167, 169 y 180 LUV. Además, los terrenos adjudicados al urbanizador como pago por las obras y servicios deben estar comprendidos en el ámbito geográfico del PAI.

En su respuesta al dictamen motivado, las autoridades españolas argumentan que estas circunstancias solamente serán satisfechas en supuestos muy excepcionales e inusuales, pues requieren el cumplimiento de varias condiciones acumulativas (p.e. que el agente urbanizador sea tanto propietario de terrenos como empresa de urbanización, construcción o promoción inmobiliaria, que los inmuebles no formen parte de su inmovilizado, que el agente urbanizador no haya vendido los terrenos en el momento del devengo del impuesto, y que el urbanizador haya solicitado el descuento). Las autoridades españolas alegan igualmente que no existe ninguna relación entre este impuesto, que se aplica a todos los propietarios de terrenos y la condición de agente urbanizador; finalmente, mantienen que aunque se aceptase que la bonificación es un elemento indicativo del carácter oneroso del contrato, las Directivas comunitarias no se aplicarían en ningún caso porque los importes recaudados en concepto de este impuesto son tan bajos que nunca superarían los umbrales de aplicación de la Directiva 2004/18/CE.

La Comisión discrepa de estos argumentos y mantiene la posición expresada en su dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005. Aunque sea de forma excepcional, cuando se cumplan las circunstancias descritas en esta sección, existirá una relación directa entre la condición de agente urbanizador y la ejecución de obras públicas, y la bonificación en la cuota del impuesto aplicable a los terrenos propiedad del agente urbanizador. Aunque el impuesto se aplique a todos los propietarios de terrenos, los beneficiarios de la bonificación son sólo ciertos tipos de empresas, entre las que se encuentran las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria. Según la información de que dispone la Comisión en la práctica muchos agentes urbanizadores son empresas de construcción y promoción inmobiliaria. Así pues, la aplicación de una bonificación fiscal a esas empresas no es una coincidencia y está relacionada con su actividad empresarial.

Como ocurre con el argumento anterior, la Comisión acepta que si no se cumplen las circunstancias que permiten que el agente urbanizador se beneficie de la bonificación, este elemento indicativo del carácter oneroso del contrato estará ausente. Sin embargo, ello no significa que el contrato no tenga carácter oneroso, pues los elementos principales que muestran el carácter oneroso, discutidos anteriormente, seguirán estando presentes.

Por el contrario, si se dan las circunstancias mencionadas anteriormente, la bonificación en la cuota del impuesto sobre bienes inmuebles también muestra el carácter oneroso del contrato entre poder adjudicador y agente urbanizador.

Por lo que se refiere a la afirmación de que en cualquier caso los contratos no estarían sometidos a la Directiva 2004/18/CE porque el importe recaudado por los poderes adjudicadores por este impuesto es mucho más bajo que los umbrales pertinentes de la Directiva comunitaria, la comisión hace referencia a las observaciones realizadas anteriormente en relación con el cálculo del valor estimado de un contrato público.

### **Aplicación de la Directiva 2004/18/CE**

La existencia de un derecho de explotación podría quedar establecida en el artículo 147 LUV que establece una preferencia por la remuneración en terrenos a los agentes urbanizadores. El agente urbanizador se convierte en propietario de esos terrenos sobre los que puede construir o vender como terrenos edificables. Según la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre las Concesiones y el Derecho Comunitario de la Contratación Pública, el concesionario es responsable de realizar las inversiones necesarias para que la obra pueda ponerse a disposición de los usuarios. A este respecto, el concesionario debe soportar los riesgos inherentes a la construcción y explotación de la obra.

A pesar de ello, de conformidad con el artículo 168 LUV las cargas de urbanización que deben retribuir todos los propietarios, deben en principio compensar al urbanizador por el coste de las obras de urbanización e integración de la urbanización en el territorio circundante, rehabilitación de edificios, elaboración de proyectos técnicos, gastos de gestión y beneficio del urbanizador.

La lista de conceptos que se consideran incluidos en las cargas de urbanización sugiere que los urbanizadores no soportan el riesgo económico de la construcción y gestión de las obras, o por lo menos la parte mayoritaria de estos riesgos. Conforme a este artículo, la única variable económica significativa que no está incluida en las cargas de urbanización, y sobre la cual el agente urbanizador puede soportar riesgo económico es la que se menciona en el artículo 168 (2) (a) LUV (indemnizaciones debidas a los propietarios por obras existentes que sean útiles a la actuación y las compensaciones por extinción de derechos y destrucción de bienes o traslado de actividades que sean incompatibles con el nuevo planeamiento).

La respuesta de las autoridades españolas al dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005 contesta la existencia de una concesión por las siguientes razones: (i) no hay ningún derecho de explotación porque el agente urbanizador no tiene el derecho a explotar las obras de urbanización, o de cobrar tarifas por su uso. Éstas se entregan al poder adjudicador al final del proyecto y pueden ser utilizadas libremente por todos los ciudadanos; (ii) el derecho del agente urbanizador sobre los terrenos que adquiere a consecuencia del proyecto no puede asimilarse a un derecho de explotación. El derecho de explotación lleva implícito un requisito de continuidad temporal, es un derecho que se ejerce durante un período de tiempo determinado, que puede ser más o menos largo. Este derecho deja de existir cuando la concesión llega a su fin. Nada de ello existe en el derecho de propiedad que obtiene el urbanizador sobre sus terrenos edificables, que es permanente y no sujeto a vencimiento o condición en su ejercicio.

### **La incompatibilidad de ciertas disposiciones de la LUV con la Directiva 2004/18/CE y ciertos principios generales del derecho comunitario.**

La Comisión considera que a pesar de los cambios introducidos en la LUV, la Ley no corrige algunas de las infracciones que se detectaron en la LRAU. Además, la LUV contiene otras disposiciones que con igualmente incompatibles con la legislación comunitaria sobre contratación pública.

### **Selección del agente urbanizador y adjudicación del PAI. Contenido de la solicitud de iniciar un PAI.**

El artículo 130 (1) y (2) LUV declara que cualquier persona, sea o no propietaria de los terrenos, puede solicitar al alcalde que inicie el procedimiento para desarrollar

un Programa de Actuación Integrada mediante gestión indirecta. La petición puede ir acompañada de un documento de planeamiento donde se especifique la ordenación detallada o estructural que se propone desarrollar y los documentos enumerados en el artículo 131 (2) (a) (b) (c) (d) y (e) LUV.

Estos documentos son los siguientes:

- a) Indicación de la ordenación urbanística vigente en el ámbito del PAI.
- b) Memoria de necesidades y objetivos a satisfacer con el PAI, de conformidad con el artículo 124;
- c) Ficha de gestión o, si procede, directrices de evolución urbana y ocupación del territorio establecidas en el Plan General.
- d) Criterios y objetivos urbanísticos y territoriales de las propuestas de planeamiento a formular, si procede, por los concursantes, con fijación de las directrices y estrategias que tendrá que observar la ordenación que propongan;
- e) Descripción de los objetivos de edificación privada que han de cumplirse en el ámbito del PAI, con especial referencia a aquellas construcciones privadas que revistan un especial interés social por tratarse de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o por tratarse de construcciones o instalaciones de interés terciario o industrial (...).

Conforme al artículo 131 (2) LUV estos documentos formarán parte de las bases particulares que regulen el procedimiento para la adjudicación del PAI. Si se aprueba la solicitud (con o sin enmiendas) el poder adjudicador pone en marcha el procedimiento de aprobación de un PAI y al mismo tiempo decide si seleccionará un agente urbanizador (gestión indirecta) o gestionará el proyecto de forma directa. Si el poder adjudicador decide seleccionar un agente urbanizador, el procedimiento de adjudicación comienza con la publicación de un anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.

La conformidad con el artículo 135 (a) LUV uno de los criterios de adjudicación de los PAI es el grado de cumplimiento de los criterios urbanísticos y territoriales señalados en el artículo 131 (a) y (e) LUV, según lo detallado en las bases particulares. De conformidad con el artículo 135 (4) (c) LUV otro criterio de adjudicación de la proporción de terrenos propiedad del urbanizador o de otros con los que tenga contrato que hayan aceptado afectar los terrenos con garantía real inscrita en el Registro de la Propiedad al cumplimiento de las obligaciones especiales de edificación derivadas del

programa. Otro criterio de adjudicación conforme a la misma disposición es la menor proporción de terrenos que necesitarán ser puestos a disposición del urbanizador por medio de reparcelación forzosa, de conformidad con el artículo 169 (3) LUV.

El artículo 131 (2) (a) a (e) en relación con el artículo 129 (1) y el artículo 135 (3) (a) y (4) (c) LUV es contrario al principio de igualdad de trato y no discriminación, que encuentra expresiones específicas en los artículos 43 a 55 del Tratado CE, y en el artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE. Tal como se explica en el dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005 estas disposiciones significan que el licitador que solicita al poder adjudicador el inicio del procedimiento para aprobar un PAI no está sujeto a ningún plazo para elaborar los detalles de su propuesta, incluida la celebración de contratos con los propietarios de terrenos, para lograr apoyos para su proyecto. Por el contrario, los demás competidores tienen un plazo de tres meses para lograr lo mismo. El poder adjudicador puede, por decisión suya, establecer un plazo más largo, solo si el proyecto es particularmente complejo.

Además y particularmente, la primera propuesta determina algunas de las principales condiciones que las demás propuestas concurrentes deben cumplir y que serán evaluadas por el poder adjudicador para adjudicar el contrato, lo que atribuye una ventaja al autor de esa propuesta.

En su carta de 17 de marzo de 2006, las autoridades españolas argumentan que el primer licitador no tiene ninguna ventaja, porque todos los requisitos del procedimiento de licitación los establece el poder adjudicador (bases generales y bases particulares). Alegan que el contenido de los documentos proporcionados por el primer licitador no tiene necesariamente que coincidir con el contenido de las bases generales y las bases particulares, pues el poder adjudicador puede modificar los documentos proporcionados por el primer licitador. No obstante, las autoridades españolas también admiten que el poder adjudicador no está obligado a ello.

La Comisión considera que en tanto en cuanto el contenido de los documentos proporcionados por el primer licitador puede coincidir con algunos de los contenidos de las bases particulares (al pliego de cláusulas administrativas particulares), el primer licitador dispone de una ventaja respecto a sus competidores, pues su propuesta determina algunos de los parámetros que todas las demás ofertas deben cumplir. Ello es contrario al principio de igualdad de trato y no discriminación.

Todo ello se confirma por el hecho de que la solicitud de inicio del procedimiento de aprobación de un PAI se entiende aprobada por silencio administrativo si el poder adjudicador no adopta una decisión en el plazo de tres meses desde su recepción y el proyecto implica el desarrollo de las directrices de ordenación estructural.

Conforme a la jurisprudencia del TJCE el deber de respetar el principio de igualdad de trato y no discriminación corresponde a la eficacia misma de las Directivas comunitarias sobre contratación pública. Este principio se aplica a todas las fases del procedimiento de licitación y requiere que los licitadores se encuentren en pie de igualdad tanto cuando formulan sus ofertas como cuando el poder adjudicador evalúa sus ofertas.

Por otra parte, una vez que el primer licitador ha concluido un contrato con los propietarios de terrenos por el que éstos aceptan retribuir al urbanizador con sus terrenos (por lo que estos terrenos no estarán sujetos a reparcelación forzosa), ello puede impedir a otros competidores concluir contratos similares. Si es así, el primer licitador siempre dispondrá de una ventaja respecto al criterio de adjudicación establecido en el artículo 135 (4) (c) LUV.

En la reunión que se celebró el 21 de febrero de 2006, las autoridades españolas afirmaron que este no ha de ser necesariamente el caso, porque los propietarios de terrenos pueden concluir contratos similares con más de un licitador. Pueden concluir dichos contratos con todos los licitadores, sujetos a una condición resolutoria según la cual, el propietario dará su apoyo al proyecto presentado por el licitador (incluyendo las condiciones económicas) solo si el licitador gana el concurso. Las autoridades españolas ampliarían sus argumentos en una carta a enviar a los servicios de la Comisión tras la reunión. No obstante, en su cara de 17 de marzo de 2006, las autoridades españolas no hicieron ningún otro comentario sobre este punto. La comisión por lo tanto mantiene su posición de que en tanto en cuanto los contratos con los propietarios de terrenos puedan ser exclusivos, por aplicación de la ley o en la práctica, el primer licitador dispone de una ventaja respecto al resto de competidores en cuanto a la aplicación del criterio de adjudicación en el artículo 135 (4) (c) LUV, la cual es contraria al principio de igualdad de trato y no discriminación.

**Sobre el contenido de los anuncios de licitación para la adjudicación del PAI.**

El artículo 132 (1) LUV obliga a los poderes adjudicadores a publicar un anuncio de licitación que incluya en todo caso la información enumerada en este artículo. El Gobierno Regional adoptará un modelo tipo de anuncio, mediante orden de conformidad con el Reglamento (CE) N° 1564/2005 de la Comisión de 7 de septiembre de 2005.

No obstante, el artículo 132 (1) LUV no parece requerir la siguiente información en los anuncios de licitación: objeto del contrato, extensión de las obras, valor estimado del contrato, plazo para la presentación de licitaciones, lugar, fecha y hora de la apertura de proposiciones y personas autorizadas a estar presente en la apertura. Esta información debe figurar en los anuncios de licitación conforme al artículo 36 y anexo VIIA de la Directiva 2004/18/CE y el Reglamento 15645/2005.

En su carta de 17 de marzo de 2006, las autoridades españolas alegan que el contenido de los anuncios de licitación se ajusta a la información requerida en el Anexo VIIA de la Directiva 2004/18/CE y al artículo aplicable del Reglamento 1564/2005. La Comisión observa que en la descripción del objeto del contrato, los poderes adjudicadores han de indicar “servicios”. Sin embargo, la Comisión ha concluido anteriormente que el objeto principal del contrato son obras y por tanto, esta descripción no se ajustaría a ese objeto. Por otro lado, la referencia a la categoría 14 del Anexo II de la Directiva 2004/18/CE (servicios de limpieza de edificios y servicios de administración de bienes raíces) no parece corresponder en absoluto con el tipo de servicios que proporcionan los agentes urbanizadores. La categoría 12 (servicios de arquitectura, servicios de ingeniería y servicios integrados de ingeniería que incluye la planificación del territorio y valuaciones de terrenos) parece mucho más apropiada para describir el tipo de servicios. Esta información podría figura en la sección II. 1. b) del modelo de anuncio.

Por lo demás, la Comisión observa lo siguiente respecto al modelo de anuncio, tal como aplicado por las autoridades españolas a la publicación de licitaciones para la adjudicación de PAI. En la sección III.1.1) “depósitos y garantías exigidos” el modelo de anuncio requiere que las autoridades contratantes indiquen que los licitadores deben depositar una garantía provisional equivalente al 2 % del presupuesto estimado de las cargas de urbanización, en lugar de indicar una cantidad precisa. La Comisión considera que esta mención sólo cumplirá con el artículo 36 y el Anexo VIIA de la Directiva 2004/18/CE si el anuncio de licitación proporciona el importe estimado de

las cargas de urbanización, como una cifra específica. Sin embargo, el modelo de anuncio no parece hacer referencia al importe estimado de las cargas de urbanización. La sección II.2.1) “Extensión o cantidad total del contrato” se mantiene vacía y no requiere a los poderes adjudicadores indicar el valor estimado de las cargas de urbanización.

En la Sección IV.3.4) “Plazo de recepción de ofertas y solicitudes de participación”, el modelo de anuncio requiere que las autoridades contratantes indiquen que las ofertas deberán ser recibidas en un plazo de tres meses (o un plazo superior, si se especifica así en las bases particulares) desde la fecha de envío del anuncio al Diario Oficial de la UE. La Comisión opina que las autoridades contratantes deben especificar la fecha después de la cual no se aceptarán las ofertas, en lugar de indicar tres meses desde la fecha de envío del anuncio. Esta mención podría quedar invalidada, por ejemplo, si la autoridad contratante necesita enviar un anuncio correctivo al DOUE.

La sección IV.3.8) “Condiciones para la apertura de ofertas”, hace referencia a la fecha de apertura de la apertura de proposiciones jurídico- económicas pero omite una referencia a la apertura de las alternativas técnicas, que también son parte de la oferta.

Por último, por lo que se refiere a la sección VI.3 “Información adicional” la Comisión entiende que la consulta pública de los documentos a que se refiere el artículo 134 LUV se completará antes de que los licitadores envíen sus ofertas a la autoridad contratante. De esta forma, cualesquiera modificaciones que sea necesario aportar a raíz de la consulta pública se incorporarán a la oferta antes de someterla a consideración de la autoridad contratante. De este modo, esta disposición estaría autorizando la modificación de las ofertas después de su recepción por la autoridad contratante contrariamente a los principios que rigen los procedimientos de contratación públicos.

Además de todo lo anteriormente mencionado, la Comisión observa que el artículo 132 LUV permite que las bases particulares, esto es, los pliegos de cláusulas administrativas, definan su contenido por referencia a instrumentos generales de planeamiento y a la legislación generalmente aplicable. Sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia del TJCE, las bases particulares (los pliegos) no pueden definir su contenido por referencia a otros documentos, ya sean éstos las bases generales, los documentos de planeamiento o la legislación generalmente aplicable. Toda la

información necesaria y pertinente a un contrato debe estar en los pliegos de cláusulas administrativas que rigen el contrato y/o en el anuncio de licitación. Por lo demás, la información debe presentarse de forma clara, de modo que todos los licitadores puedan interpretarla de la misma manera. Los pliegos de cláusulas administrativas deben estar disponibles desde la publicación del anuncio de licitación y ser suministrados o estar a disposición de los licitadores que los soliciten.

**Sobre el criterio de selección basado en la experiencia de los licitadores con contratos similares.**

De conformidad con el artículo 123 (1) (a) LUV los licitadores deben suministrar, entre otras referencias, una lista de los PAIS que han promovido y gestionado. Ello se tendrá en cuenta par evaluar su capacidad técnica.

La Comisión considera que la referencia a experiencia en la promoción y gestión de PAI es demasiado estricta. Los PAI son un tipo de contrato creado y regulado por la LUV. No obstante, hay contratos similares de planificación urbanística y urbanización en otras Comunidades Autónomas en España y en otros Estados miembros de la UE. Estos bien pueden proporcionar a los licitadores una experiencia equivalente, incluso aunque las características del contrato sean distintas. Por otra parte, la capacidad técnica de los licitadores no debería evaluarse en relación al tipo de contrato sino a las obras y servicios que constituyen el objeto del contrato. Así pues, debería ser suficiente que los licitadores demostrasen que tienen el nivel requerido de experiencia con obras y servicios similares a los previstos en el contrato (p.e. en obras de infraestructura pública, elaboración de documentos técnicos y de planificación urbanística, gestión de relaciones con los propietarios de terrenos, etc).

### **Sobre el contenido de las alternativas técnicas.**

El artículo 126 LUV enumera el contenido de las alternativas técnicas. El párrafo (a) requiere que las ofertas incluyan una propuesta de ordenación detallada, si no existe aún una ordenación detallada al momento de lanzar el PAI. El párrafo (b) requiere una indicación del ámbito geográfico propuesto para el PAI. El párrafo k declara que si la oferta propone modificar la ordenación estructural, debe incluir la documentación mencionada en los artículos 72 a 74 LUV. Estos artículos regulan la aprobación de los planes parciales y planes de reforma interior que modifican la ordenación estructural o la calificación del suelo. Finalmente, el artículo 37 (1) LUV enumera el contenido de la ordenación pormenorizada. Ésta determina, entre otros aspectos, las condiciones de edificación para un área determinada, tal como el volumen de los edificios, altura, el número de plantas, etc. Los documentos de ordenación pormenorizada también deben contener las ordenanzas generales de la edificación. De conformidad con el artículo 37 (2) LUV los municipios son responsables de la aprobación de la ordenación pormenorizada.

La Comisión considera que el artículo 125 (a) (b) y (k) LUV en relación con los artículos 72 a 74 y el artículo 37 LUV infringen el principio de igualdad de trato y no discriminación porque el objeto del contrato es definido por las ofertas formuladas por los licitadores y no por el poder adjudicador. Si el poder adjudicador no establece un único parámetro que todas las ofertas deban cumplir, pueden existir tales diferencias entre el alcance y contenido del PAI propuesto por los distintos licitadores que las ofertas no sean comparables. Ello otorgaría al poder adjudicador una libertad incondicional de elegir una u otra oferta, contrariamente al principio de igualdad de trato y no discriminación y a la obligación de la transparencia que implica este principio. Ello se ve reforzado por el hecho de que el artículo 131 (4) LUV permite a poderes adjudicadores que evalúen los documentos que contienen el ámbito del PAI, la propuesta de ordenación detallada y la modificación de la ordenación estructural para adjudicar el contrato.

Del mismo modo, al requerir los licitadores que presenten un documento de ordenación pormenorizada, la ley permite a licitadores interferir con las especificaciones técnicas del contrato, algunas de las cuales pueden estar contenidas en las ordenanzas generales de edificación. Sin embargo, tales especificaciones deberían

estar fijadas de antemano por el poder adjudicador, de manera que exista un parámetro uniforme con el que evaluar las ofertas.

En su carta de 17 de marzo de 2006, las autoridades españolas subrayan la importancia de la delimitación del ámbito geográfico del PAI. Dicho ámbito geográfico puede estar ya delimitado en el Plan General, de conformidad con el artículo 58 (1) LUV. No obstante, el ámbito geográfico delimitado en el Plan General (la Unidad de Ejecución), puede ser objeto de modificación, de conformidad con el artículo 58 (2) LUV.

La Comisión considera que dada la importancia del ámbito geográfico del PAI, que determina todo el contenido del contrato entre el poder adjudicador y el agente urbanizador, debe delimitarse claramente por la autoridad contratante en las bases particulares. Sin embargo, las autoridades españolas admiten que el ámbito geográfico del PAI no está siempre delimitado de antemano y que de conformidad con el artículo 131(2) (g) LUV, los licitadores pueden proponer modificaciones al ámbito geográfico sin que estas modificaciones se consideren variantes (véanse las observaciones realizadas más abajo, en el punto 2.2.1.6. en relación con las variantes. La comisión por lo tanto, concluye que las autoridades españolas no han proporcionado garantías de que las bases particulares contendrán un único parámetro de referencia por lo que se refiere al ámbito geográfico del PAI y la ordenación urbanística, conforme al cual se vayan a comparar las ofertas (con la salvedad de la admisión de variantes, si éstas se permiten y la autoridad contratante ha establecido los requisitos mínimos a satisfacer con ellas).

### **Sobre el contenido de las ofertas.**

Conforme al artículo 126 LUV las licitaciones deben incluir un inventario preliminar de construcciones e instalaciones que deberán ser demolidas, destruidas o erradicadas para ejecutar la urbanización y una estimación general de aquellos gastos de urbanización variables cuyo importe exacto no pueda determinarse por la concurrencia de ofertas entre licitaciones. Estos costes no se consideran incluidos en las cargas de urbanización según el artículo 168 LUV. Tampoco son tomados en cuenta por la autoridad contratante para adjudicar el contrato, según el artículo 131(4) LUV. De conformidad con el artículo 166 (1) (d) y 167 (2) LUV el importe exacto de esos costes variables y compensaciones por demoliciones, se calculará después de la adjudicación del contrato.

La Comisión considera que estas compensaciones y gastos variables forman parte del precio del contrato, como lo demuestra el hecho de que corren a cargo de los propietarios de terrenos. Los poderes adjudicadores han de tomarlos en consideración para determinar la oferta económicamente más ventajosa. De otro modo, el resultado podría ser que la oferta seleccionada no sea la más ventajosa, porque no se tuvieron en cuenta algunos componentes del precio.

Por otro lado, los licitadores sólo necesitan proporcionar una estimación general y aproximativa de los gastos variables en sus ofertas. Los importes definitivos se establecerán tras la adjudicación. La Comisión considera que las autoridades contratantes deben definir el anuncio de licitación y/o en las bases particulares los tipos de gastos que pueden incluirse en este concepto. Los licitadores tendrían entonces que proporcionar no solamente una cifra global sino el desglose de los gastos considerados en su oferta. Además, aquellos gastos que puedan razonablemente determinarse por los licitadores antes de presentar una oferta no deberían variar tras la adjudicación. A este respecto, conforme al artículo 129 (2) LUV, las autoridades contratantes pueden autorizar a los licitadores a ocupar temporalmente terrenos a fin de obtener información (por ejemplo hacer mediciones o valoraciones) necesaria para presentar una oferta a un PAI.

No obstante, si aún así existen gastos que no puedan legítimamente determinarse antes de presentar una oferta, las autoridades contratantes deberían indicar en el anuncio de licitación y/o en las bases particulares que la cantidad exacta se determinará tras la adjudicación y proporcionar los parámetros que vayan a utilizarse para calcular esa cantidad (por ejemplo, un máximo, la fecha a que se fijarán determinadas variables, o una banda de fluctuación). A este respecto, la Comisión hace referencia a las observaciones realizadas más adelante, en la sección 2.2.1.10 sobre la posibilidad de incrementar el precio de contrato después de la adjudicación. Tal como se comenta allí, para respetar el principio de igualdad de trato e los licitadores, la posibilidad de realizar modificaciones en el contrato, tras la adjudicación, debe ser claramente anunciada en los pliegos de cláusulas administrativas y/o en el anuncio de licitación y las autoridades contratantes deben haber establecido las condiciones precisas que deberán observarse.

Finalmente, la Comisión observa que para determinar la oferta económicamente más ventajosa, los licitadores no siempre han de proporcionar una cifra específica en sus ofertas. Esta cifra depende de variables que sólo se pueden determinar tras la

adjudicación del contrato, puede ser posible identificar la oferta económicamente más ventajosa requiriendo a los licitadores que proporcionen una estructura de precios que incluya por ejemplo, precios unitarios que puedan sumarse tras la adjudicación para calcular el importe global en función del número de unidades, o el porcentaje final que los licitadores estén dispuestos a cobrar por distintos conceptos.

### **Sobre las variantes.**

Conforme al artículo 131 (2) (g) LUV las autoridades contratantes deben indicar en las bases particulares si se aceptan las variantes y establecer los requisitos mínimos que éstas deben cumplir. Sin embargo, ciertas ofertas alternativas no se consideran variantes. Éstas incluyen “meros retoques o ajustes de detalle”, en algún punto perimetral del ámbito geográfico del PAI, o de sus conexiones viarias, o cuando el terreno añadido (conforme a la oferta alternativa) es de pequeñas dimensiones y no es susceptible de programación autonómica. Estas ofertas alternativas serán aceptables en todo caso, incluso si para un contrato en particular, no se aceptaran las variantes.

Conforme al sistema establecido en el artículo 24 de la Directiva 2004/18/CE los licitadores solo pueden presentar sea únicamente una oferta principal, sea una oferta de base y sus variantes (sin que la directiva imponga un límite superior al número de variantes que puedan aceptarse para un contrato determinado). Las ofertas alternativas que no se consideren variantes no son admisibles. Por otra parte, las variantes sólo son admisibles si los pliegos de cláusulas administrativas han establecido los requisitos mínimos que deben satisfacer. Si los pliegos no establecen tales requisitos, los poderes adjudicadores no pueden tomar en consideración las variantes para adjudicar el contrato.

Por el contrario, el artículo 131 (2) (g) LUV permite a los poderes adjudicadores tomar en consideración ofertas alternativas que modifican el ámbito geográfico del proyecto o conexiones viarias, o que incluyen distintas parcelas o partes de ellas, sin que se consideren variantes y sin haber establecido los requisitos mínimos que esas ofertas deben satisfacer. La Comisión concluye que ello es contrario a los artículos 24 y 53 de la Directiva 2004/18/CE.

### **Sobre la posibilidad de modificar el proyecto de urbanización.**

El artículo 157 LUV enumera las obras de infraestructura pública que deben figurar necesariamente en todo PAI. Incluyen p.ej. calles con pavimentación, acerado o iluminación, aparcamientos, redes de distribución de agua, gas y electricidad, redes de alcantarillado, arbolado y ornamentación en los espacios libres. De conformidad con el artículo 126 LUV, las alternativas técnicas deben incluir un proyecto de urbanización que detalle estas obras públicas y las obras necesarias para enlazar la urbanización con los terrenos circundantes. De conformidad con el artículo 127 LUV la oferta económica debe incluir los costes de ejecutar el proyecto de urbanización propuesto por el licitador. De conformidad con el artículo 137 LUV el poder adjudicador adjudicará el PAI a la oferta más ventajosa.

No obstante, conforme al artículo 155 LUV las autoridades contratantes pueden modificar el proyecto de urbanización propuesto por adjudicatario del programa. Las autoridades contratantes son libres de introducir cualesquiera modificaciones que estimen necesarias hasta un 20 % del presupuesto estimado por el licitador. Si el presupuesto de las obras se incrementa en más del 20 % el procedimiento de licitación deberá cancelarse. Un nuevo procedimiento puede entonces comenzar para elegir otro proyecto.

Esta disposición otorga libertad a las autoridades contratantes para solicitar modificaciones en el proyecto de urbanización propuesto por el adjudicatario del programa, siempre que éstas representen menos del 20 % del valor de las obras, (y la proporción correspondiente del valor del contrato). La Comisión considera que ello es contrario al principio de igualdad de trato y no discriminación, que encuentra expresiones particulares en el artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE y en los artículos 43 a 55 del Tratado CE. Conforme a las observaciones realizadas más adelante, en el punto 2.2.1.9 el poder adjudicador con tales cambios el poder adjudicador podría estar apartándose del objeto del contrato establecido en la licitación o permitiendo cambios al contenido de una sola de las ofertas, en detrimento de otros licitadores. La Comisión recuerda que de conformidad con el artículo 131 (2) (h) LUV las bases particulares (los pliegos de cláusulas administrativas) deben contener las especificaciones técnicas mínimas de los proyectos de urbanización. Si el poder adjudicador modifica el proyecto presentado por el adjudicatario, podría estar modificando las especificaciones técnicas de la licitación, contrariamente al principio de igualdad de trato y no discriminación.

Alternativamente, el poder adjudicador estaría permitiendo cambios a una sola de las ofertas, en detrimento de otras ofertas. Por otra parte, el incremento del precio puede dar por resultado que la oferta ganadora no sea la más ventajosa económicamente.

### **Sobre los criterios de adjudicación del PAI.**

El artículo 135 (2) LUV requiere que los poderes adjudicadores evalúen independientemente las partes técnica y económica de las ofertas de los licitadores. El párrafo (3) de esta disposición establece criterios de adjudicación para las ofertas técnicas y el párrafo (4) para las ofertas económicas. De conformidad con el artículo 137 (3) LUV las autoridades contratantes adjudicarán el contrato a la oferta más ventajosa, tras aplicar los criterios de adjudicación, pero sin atender necesariamente al valor económico de la misma.

La Comisión recuerda que, tal como se afirma en el dictamen motivado de 15 de diciembre, los criterios de adjudicación del PAI deben cumplir con el artículo 53 (1) de la Directiva 2004/18/CE (artículo 30 de la Directiva 93/37/CEE, artículo 36 de la Directiva 92/50/CEE). Si el contrato no se adjudica al precio más bajo, debe adjudicarse a la oferta más económicamente ventajosa. A este fin, los poderes adjudicadores pueden elegir los criterios de adjudicación del contrato que estimen convenientes. Sin embargo, su discreción está limitada por el requisito de seleccionar la ofertas más ventajosa.

Por lo tanto, la evaluación de ofertas técnicas independientemente de las ofertas económicas y la aplicación de los criterios de adjudicación deben permitir a la autoridad contratante identificar la oferta económicamente ventajosa.

### **Sobre los criterios de adjudicación para las ofertas técnicas.**

#### **Medios para el control de la calidad y medidas de gestión medioambiental.**

El artículo 135 (3) (b) LUV establece como criterio de adjudicación los “medios ofrecidos por el licitador) para el control de la calidad de cada una de las prestaciones que constituyen el objeto del programa”. Esta criterio evalúa los medios técnicos a disposición del contratista para ejecutar el contrato. Se trata de un criterio de selección

relativo a la capacidad técnica de los licitadores, tal como está previsto en el artículo 48 (2) (b) y (c) de la Directiva 2004/18/CE.

En su sentencia en el asunto Beenljes el TJCE confirmó que las directivas comunitarias sobre contratación pública conciben la evaluación de la capacidad de los contratistas y la adjudicación del contrato como dos operaciones distintas, que se rigen por diversa normativa.

La finalidad de la fase de adjudicación es identificar la mejor oferta. Los poderes adjudicadores solo deben utilizar criterios que se refieran a las características de la oferta o a las cualidades intrínsecas de la obra o servicio. Por el contrario, no deben utilizar criterios relativos a la capacidad de los contratistas.

La Comisión concluye que los medios de que dispone el contratista para controlar la calidad de las obras o servicios no pueden utilizarse como criterio de adjudicación. De hecho, dichos medios de control de calidad se evalúan ya durante la fase de selección conforme al artículo 123 LUV. Los poderes adjudicadores no pueden evaluarlos de nuevo para adjudicar el contrato.

Por los mismos motivos, el artículo 131 (4) LUV en relación con el artículo 126 (h) LUV es incompatible con el artículo 53 de la directiva 2004/18/CE. Conforme a esta disposición los poderes adjudicadores pueden tomar en consideración para adjudicar el contrato las medidas de gestión medioambientales aplicadas por los licitadores durante la ejecución del contrato. Sin embargo, éste también es un criterio de selección de conformidad con el artículo 48 (2) de la Directiva 2004/18/CE y el artículo 123 LUV.

Finalmente, las mismas consideraciones se aplican al artículo 160 LUV sobre la selección del empresario constructor, por lo que se refiere a la posibilidad de tener en cuenta el control de calidad y medidas de gestión medioambientales para la adjudicación del contrato.

En su carta de 16 de marzo de 2005, las autoridades españolas afirman que el Gobierno Regional propondrá al Parlamento la derogación del artículo 135 (3) (b) LUV. En cualquier caso, esta infracción solo se corregirá si todas las disposiciones que permiten el uso de criterios de selección para la adjudicación del contrato, comentadas antes, son derogadas.

### **Inversiones en programas de restauración paisajística.**

El artículo 135 (3) (d) LUV establece como criterio de adjudicación “la inversión en programas de restauración paisajística o de imagen urbana, dentro del ámbito del programa, como objetivos complementarios del mismo, de acuerdo con los artículos 30 a 35 de la ley 4/2004 sobre Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje”.

El artículo 124 LUV regula los objetivos obligatorios y complementarios de los PAI. Estos últimos pueden incluir p.e. la ejecución de obras públicas o privadas, y programas de restauración paisajística. Los costes derivados de estos objetivos complementarios no se repercuten ni al poder adjudicador ni a los propietarios y son a cuenta del agente urbanizador.

De conformidad con el artículo 53 de la Directiva 2004/18/CE y la jurisprudencia del TJCE los criterios de adjudicación de un contrato deben estar estrictamente vinculados a su objeto. Por otro lado, los objetivos complementarios solo podrán utilizarse como criterios de adjudicación si el poder adjudicador los ha identificado como parte del objeto del contrato en las bases particulares y el anuncio de licitación. Además, los poderes adjudicadores deben definir el tipo de objetivos complementarios que pretenden y las condiciones mínimas que éstos deben cumplir (incluyendo por ejemplo, las características, calidad, coste). Ello es esencial para permitir a los licitadores preparar ofertas significativas. También es necesario para garantizar que los poderes adjudicadores no disponen de una libertad incondicional de elección de las propuestas, lo que infringirían el artículo 53 de la Directiva 2004/18/CE.

### **Sobre los criterios de adjudicación para las ofertas económicas.**

La Comisión observa, en primer lugar, que de conformidad con el artículo 127 LUV sobre el contenido de las ofertas económicas, los licitadores no necesitan incluir prueba de estos contratos. Si este es el caso, este criterio infringiría el artículo 53 de la Directiva 2004/18/CE porque el poder adjudicador es incapaz de verificar su cumplimiento por los licitadores. En segundo lugar, en la medida en que estos contratos sean exclusivos y los propietarios estén imposibilitados (en derecho o en la práctica) para concluirlos con más de un licitador, este criterio infringiría el principio de igualdad de trato y no discriminación que encuentra expresiones particulares en el artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE y los artículos 43 a 55 del Tratado CE. Si ello

sucede, un licitador podría impedir que otros competidores satisfagan este criterio, mientras que para cumplir con el principio de igualdad de trato todos los licitadores deben estar en pie de igualdad, tanto cuando preparan sus ofertas, como cuando éstas se evalúan por el poder adjudicador. Por otro lado, ello concedería al primer licitador una ventaja injusta, dado que, contrariamente a otros licitadores, el primer licitador no está sujeto a ningún plazo para elaborar su propuesta, incluyendo para celebrar acuerdos con los propietarios.

Incluso si los contratos no fueran exclusivos, la Comisión se reserva el derecho de realizar las observaciones que estime pertinentes, a la luz de la experiencia con la aplicación práctica de este criterio.

En su carta de 17 de marzo de 2006, las autoridades españolas afirman que este criterio cumple con el artículo 53 de la Directiva 2004/18/CE, pues está estrictamente vinculado al objeto del contrato. Una de las prestaciones que han de proporcionar los agentes urbanizadores durante el contrato es confeccionar el proyecto de reparcelación. Este criterio está vinculado a esa prestación y permite a la autoridad contratante elegir la oferta que proporciona mayores garantías de ejecución del proyecto y que se traduce en menores costes para los propietarios de terrenos. Ello se debe a que cuanto mayor sea el número de propietarios que están de acuerdo con la proporción de terrenos (o aprovechamientos) que les corresponden conforme a las condiciones financieras propuestas por un licitador, confirmadas por un contrato con ese licitador, menores serán los costes de redactar, aprobar y gestionar el proyecto de reparcelación forzosa.

La Comisión no discute que este criterio esté vinculado al objeto del contrato. La comisión argumenta que este criterio puede ser contrario al principio de igual de trato y no discriminación, particularmente si los contratos con propietarios del suelo son exclusivos, y un licitador puede impedir a sus competidores concluir esos contratos o si existe un determinado orden de prelación en la ejecutoriedad de los contratos, establecido por el derecho nacional. Sin embargo, las autoridades españolas no han realizado ninguna observación sobre este punto, por lo que la comisión mantiene la postura expuesta antes.

**La proporción de terrenos que garantizan el cumplimiento de las obligaciones especiales de edificación.**

El artículo 135 (4) (c) in fine LUV establece como criterio de adjudicación la “mayor proporción de terrenos propios o de asociados que deben quedar afectos con garantía real inscrita en el Registro de la Propiedad al cumplimiento de las obligaciones especiales de la edificación derivadas del aprobación del programa”.

Esta disposición ha de ser interpretada conjuntamente con los artículos 124 (2), 127 (1) (b) y 135 (3) (i) LUV. De conformidad con el artículo 124 (2) el compromiso de edificar los solares propiedad del urbanizador o de otros propietarios adheridos a su iniciativa en plazos más breves que los establecidos en el PAI con carácter general, se considera siempre objetivo complementario. El artículo 127 (1) (b) requiere que los licitadores identifiquen los terrenos, dentro del ámbito del PAI, y que sean de su propiedad o de otros propietarios con los que tenga contrato suficiente y que quedarán afectos como garantía al cumplimiento de las obligaciones del urbanizador. De conformidad con el artículo 135 (3) (f) uno de los criterios de adjudicación de las ofertas técnicas es el compromiso de edificar los solares resultantes de la actuación simultáneamente a la urbanizador, y por encima de un mínimo legal exigible.

Este criterio de adjudicación tiene en cuenta la proporción de terrenos que garantiza el cumplimiento del compromiso de edificación en plazos más cortos que los dispuestos en la legislación y/o los pliegos de cláusulas administrativas del contrato.

La Comisión observa, en primer lugar, que los criterios en los artículos 135 (3) (f) para las ofertas técnicas y 135 (4) (c) para las ofertas económicas, parecen coincidir. Si, por ejemplo, la legislación prevé que los agentes urbanizadores deban edificar los solares en el plazo de un año desde la adjudicación del PAI, y los pliegos de cláusulas administrativas prevén el mismo plazo, el compromiso de edificación en más breve plazo de tiempo (p. e. seis meses) parece que se evaluaría dos veces. Primero, se evaluaría como parte de la oferta técnica, y más tarde también como parte de la oferta económica (en relación con la garantía de su cumplimiento).

La Comisión hace referencia a las observaciones realizadas anteriormente en relación con los objetivos complementarios de los PAI. Estos objetivos complementarios solo pueden ser utilizados como criterio de adjudicación si forman

parte del objeto del contrato y si el poder adjudicador ha definido los requisitos mínimos que deben satisfacerse.

La primera parte de este criterio de adjudicación, la proporción de terrenos propiedad del licitador, sería contraria al principio de igualdad de trato y no discriminación y/o al artículo 49 del Tratado CE. Como antedicho, para cumplir con el principio de igualdad de trato, los licitadores deben estar en pie de igualdad respecto a los criterios de adjudicación. Conforme a la LUV cualquier persona física o jurídica que cumpla los criterios de selección puede actuar como agente urbanizador, independientemente de que sea o no propietario de los terrenos objeto de la actuación. Sin embargo, este criterio va contra ese objetivo, al favorecer a los licitadores que sean propietarios de todo o una parte del terreno sobre los que no lo son. Esta diferencia de trato no está justificada a la luz de su objetivo, y es contraria al principio de igualdad de trato y no discriminación.

Po lo que se refiere a la segunda parte de este criterio, la proporción de terrenos propiedad de otros propietarios que hayan firmado un contrato con el urbanizador, la Comisión hace referencia a las observaciones realizadas más arriba, en relación con el primer criterio de adjudicación. Si en derecho o en la práctica, los propietarios están imposibilitados para concluir los contratos con más de un licitador, y/o si hay diferencias en el valor de la garantía dependiendo de la fecha de conclusión de los contratos o del orden en que se concluyeron, este criterio sería contrario al principio de igualdad de trato y no discriminación. Efectivamente, si este es el caso, un licitador podría impedir que sus competidores cumplan este criterio y con ello adquirir una ventaja competitiva respecto a esos licitadores.

En cualquier caso, la Comisión hace referencia a las observaciones realizadas ante en relación con la proporcionalidad de requerir una garantía real y de excluir otros medios. De igual modo, no parece proporcionado que si basta una garantía financiera para asegurar el cumplimiento de las obligaciones principales del urbanizador, se exija una garantía real respecto al cumplimiento de las obligaciones complementarias.

Por último, la Comisión se reserva el derecho de realizar cualesquiera otras observaciones que estime pertinentes a la luz de la experiencia en la aplicación práctica de este criterio por las autoridades contratantes.

## **Sobre la aprobación por el Gobierno regional tras la adjudicación del PAI.**

Conforme al artículo 137 (5) LUV si la oferta adjudicataria propone modificar la ordenación estructural, la adjudicación del PAI por la autoridad local debe ser objeto de aprobación por el Gobierno Regional antes de que se firme el contrato. El Contrato no puede ejecutarse entre tanto el Gobierno regional no haya otorgado la aprobación definitiva. Si el Gobierno Regional deniega la aprobación de adjudicación, decide si el adjudicatario tiene el derecho al reintegro por parte del ayuntamiento de alguno de los costes de licitación, los costes de elaboración de proyectos.

Aunque la LUV no lo aclara, la comisión entiende de la información de que dispone, que el Gobierno Regional puede otorgar su aprobación definitiva condicionada a que el poder adjudicador realice cambios al proyecto. Teniendo en cuenta el contenido del artículo 35 LUV sobre los contenidos de la ordenación estructural, la Comisión observa que estos cambios bien pueden modificar el objeto del contrato, o el contenido de la oferta realizada por el adjudicatario. Estas modificaciones serían contrarias al principio de igualdad de trato y no discriminación en el artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE y artículos 43 a 55 del Tratado CE. La autoridad contratante estaría apartándose del objeto del contrato permitiendo modificaciones al contenido de una sola de las ofertas en detrimento de otros licitadores. El hecho de que estas modificaciones se practiquen tras la adjudicación y antes de la firma del contrato no afecta esta conclusión. Las autoridades contratantes están obligadas a cumplir con el clausulado de los pliegos de cláusulas administrativas, no solo durante el procedimiento de selección del agente urbanizador, sino durante toda la duración del contrato con el urbanizador.

En su carta de 17 de marzo de 2006 las autoridades españolas argumentan que de conformidad con el artículo 85 LUV, el Gobierno regional solo puede denegar su aprobación cuando se dan alguna de las circunstancias que se regulan en este artículo. En todos los demás casos, el Gobierno Regional debe aprobar definitivamente el PAI. También alegan que ya que el procedimiento de aprobación definitiva se regula en la LUV, debe asumirse que los licitadores conocen su existencia cuando presentan una oferta, y no podrían por ello ser contrario a las Directivas comunitarias sobre contratación pública.

La Comisión insiste en el hecho de que, según la información de que dispone, que las autoridades españolas no han contradicho, el Gobierno regional puede otorgar su aprobación condicionada a la inclusión de modificaciones en el proyecto, y que estas modificaciones bien pueden cambiar al objeto del contrato que fue objeto de publicidad en el anuncio de licitación. El hecho de que este procedimiento esté previsto en la ley no afecta la conclusión de que dichas modificaciones serían contrarias al principio de igualdad de trato y no discriminación. Una posible solución para evitar esos cambios en el proyecto podría ser que el Gobierno regional diese su aprobación al proyecto tal como concebido por la autoridad contratante y descrito en las bases particulares, antes de iniciar el procedimiento de licitación. Por último, la comisión recuerda que de acuerdo con la jurisprudencia constante del TJCE, la necesidad de obtener aprobación de un órgano administrativo no puede considerarse circunstancia imprevisible.

**Sobre las posibles modificaciones en el proyecto de urbanización y en los costes de las obras de urbanización tras la adjudicación del contrato.**

Además del artículo 155 (6), el artículo 167 (4) LUV también permite modificaciones en el proyecto de urbanización y en los costes de las obras de urbanización, en este caso tras la adjudicación del contrato. Los poderes adjudicadores pueden, en algunos casos, aprobar el proyecto de reparcelación antes del proyecto de urbanización. Si ello sucede, el proyecto de urbanización puede sufrir modificaciones y con ello la estimación de los costes de ejecución del proyecto. Si el coste de las obras aumenta, los propietarios deben sufragar la diferencia en metálico, pudiendo recaudarse mediante cuotas de urbanización.

La Comisión observa, en primer lugar, que el artículo 167 (4) LUV parece contradecirse con los artículos 125 y 137 LUV. Conforme a estas disposiciones, el poder adjudicador aprobará el proyecto de urbanización cuando adjudique el contrato al agente urbanizador seleccionado, pues el proyecto de urbanización forma parte de la oferta técnica realizada por los licitadores. Así pues, el proyecto de reparcelación deberá aprobarse necesariamente tras la adjudicación del PAI aplicando el coeficiente previsto en la oferta adjudicataria. No obstante, la Comisión se reserva el derecho de realizar cualesquiera otras observaciones que estime pertinentes sobre estas disposiciones a la luz de las eventuales aclaraciones que proporcionen las autoridades españolas.

Incluso aunque el proyecto de reparcelación se apruebe tras la adjudicación del PAI, el artículo 167 (4) LUV prevé cambios en el proyecto de urbanización y aumentos de costes en las obras de urbanización, después de la adjudicación del contrato. La Comisión afirma que, para cumplir con los principios de transparencia e igualdad de trato en el artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE y artículos 43 a 55 del Tratado CE, los poderes adjudicadores deben haber anunciado esta posibilidad en los pliegos de cláusulas administrativas y/o en el anuncio de licitación y haber establecido las normas precisas que habrán de aplicarse. Por otra parte, los poderes adjudicadores deben estar en condiciones de justificar que estos cambios se deben a razones no imputables al propio poder adjudicador, a variables que no podían conocerse antes de la adjudicación, o a circunstancias objetivamente imprevisibles en aquel momento.

Así pues, para que los licitadores tengan conocimiento de esta posibilidad y estén en pie de igualdad al elaborar sus ofertas, la posibilidad de realizar estas modificaciones debe recogerse claramente en las bases particulares y/o en el anuncio de licitación. A este respecto, no es suficiente que esta posibilidad se prevea expresamente en la LUV. Debe figurar en los pliegos de cláusulas administrativas y/o en el anuncio de licitación, que conforman el marco jurídico que regula el procedimiento de licitación específico de que se trate. Sin embargo, los artículos 131 LUV (sobre el contenido de las bases particulares y 132 LUV sobre el contenido de los anuncios de licitación, no contiene ninguna obligación a este respecto.

### **Sobre la retasación de cargas.**

El artículo 167 (2) LUV Requiere que los licitadores indiquen en sus ofertas económicas el importe de las cargas de urbanización que se repercutirá a los propietarios. De conformidad con el artículo 135 (4) (a) LUV las cargas de urbanización propuestas son uno de los criterios de adjudicación del contrato. El artículo 159 LUV declara que la ejecución del proyecto es a riesgo y ventura del agente urbanizador, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 168 LUV para la retasación de cargas.

El artículo 168 (1) LUV proporciona un desglose de los conceptos que se consideran incluidos en las cargas de urbanización, p. e. los costes de redactar los proyectos técnicos, costes de ejecutar las obras de urbanización, costes de gestión y beneficio del agente urbanizador. Los artículos 167 (2) y 168 (3) y (4) LUV permiten a los poderes adjudicadores incrementar las cargas de urbanización tras haber seguido un procedimiento administrativo con participación de los propietarios afectados. No

hay límite máximo a la cuantía del aumento. No obstante, si el resultado de la retasación excede el 20 % de las cargas previstas en la oferta adjudicataria, la diferencia no podrá repercutirse a los propietarios, (y deberá costearla el agente urbanizador. En cualquier caso, la retasación no puede dar lugar a un aumento en la parte de las cargas de urbanización que corresponden al beneficio del urbanizador. Conforme al artículo 168 (4) LUV procede la retasación de cargas en dos supuestos: (a) cuando el PAI no se ha ejecutado transcurridos dos años tras la presentación de la oferta adjudicataria, por motivos no imputables al adjudicatario, o (b) debido a la aparición de circunstancias sobrevenidas que no hubieran podido preverse en el momento de la redacción de la oferta adjudicataria. Finalmente, de conformidad con el artículo 143 (2) (i) LUV el agente urbanizador puede rescindir el contrato si las cargas de urbanización aumentan en más del 20 %.

La Comisión hace referencia a las observaciones realizadas anteriormente, en relación con el proyecto de urbanización. Los poderes adjudicadores deben no solamente anunciar la posibilidad de cambios en las bases particulares y/o el anuncio de licitación, sino confinar la posibilidad de cambios dentro de unos límites estrictos, que han de haber sido definidos por adelantado en las bases particulares y/o el anuncio de licitación.

La Comisión también observa que los artículo 167 (2) y 168 (3) y (4) LUV permiten aumentos ilimitados en las cargas de urbanización (que forman parte del precio del contrato) tras la adjudicación. Tales aumentos ilimitados serían contrarios a los principios de igualdad de trato y no discriminación y de transparencia. El hecho de si el incremento de las cargas de urbanización supera el 20 % la diferencia no podrá repercutirse a los propietarios, o que el beneficio del urbanizador no pueda aumentar como consecuencia de una retasación, no modifica esta conclusión. La violación del principio de igualdad de trato y no discriminación resulta de un precio final del contrato mayor que el que fue objeto de publicación y adjudicación. El que no existe un límite superior cuantitativo a objeto de publicación y adjudicación. El que no existe un límite superior cuantitativo a las modificaciones lo demuestra el hecho de que el urbanizador puede rescindir el contrato si el valor del incremento supera el 20 % aunque no esta obligado a ello.

Las bases particulares deberían especificar un límite cuantitativo máximo para las retasaciones de manera que los licitadores puedan tenerla en cuenta al preparar las ofertas. Si el incremento supera este límite máximo el contrato deberá relicitarse. Los

poderes adjudicadores deben también haber definido de forma precisa las situaciones en las que se permitirían retasaciones. Además deben estar en condiciones de justificar que los motivos del incremento no son imputables a ellos, y son debidas a acontecimientos imprevisibles en el momento de evaluar las ofertas o a variables que solo pueden determinarse tras la adjudicación del contrato.

La Comisión observa que el primer motivo que permite la retasación recogido en el artículo 168 (4) LUV (que el proyecto no haya sido ejecutado transcurridos dos años desde la adjudicación por razones no imputables al urbanizador) no cumple los requisitos anteriormente mencionados. Este motivo es muy amplio y puede autorizar retasaciones por razones de diversa índole, incluidas razones imputables al propio poder adjudicador.

La respuesta de las autoridades españolas al dictamen motivado mantiene que al prohibir el aumento en las cargas de urbanización de dar lugar a un aumento en el beneficio del urbanizador, la LUV previene cualquier posibilidad de la discriminación, al desincentivar a los licitadores a minusvalorar sus ofertas.

La Comisión no comparte esta opinión. Los costes previstos en las ofertas de los licitadores, incluyendo p.ej. los correspondientes a la elaboración de proyectos técnicos, ejecución de la urbanización y gastos de gestión por el proyecto pueden aumentar tras la licitación. Así pues, nada impide a los licitadores infravalorar estos costes para ofrecer un precio más bajo y hacerse con el contrato a sabiendas que pueden solicitar una retasación tras la adjudicación. Hasta el límite del 20 % establecido en el artículo 168 (4) los agentes urbanizadores no soportan ningún riesgo de incurrir en pérdidas por motivo de una retasación. El aumento de costes se compensa con un incremento en las cargas de urbanización que soportan los propietarios manteniendo el mismo nivel de beneficios del urbanizador.

Así pues, la Comisión concluye que los artículos 167 (2) y 168 (3) y (4) LUV no corrigen la infracción que fue objeto de examen en el punto 2.6 del dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005 en relación con la LRAU.

Por lo que se refiere al segundo motivo (incrementos debidos a circunstancias sobrevenidas tras la adjudicación que no hubieran podido preverse en aquel momento) la respuesta al dictamen motivado mantiene que esta disposición es una aplicación del artículo 31 (4) (a) de la directiva 2004/18/CE (artículo 7 (3) (d) de la Directiva

97/37/CEE). Esta disposición permite a los poderes adjudicadores adjudicar contratos de obras y de servicios por el procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de licitación, al contratista ya seleccionado, para obras o servicios adicionales no incluidos en el contrato original, que debido a circunstancias imprevistas, pasen a ser necesarios para la realización del proyecto. Las autoridades españolas afirman que la LUV es más favorable para los licitadores que la Directiva ya que el límite superior de las obras o servicios adicionales es del 20 % en lugar del 50 % que permite la directiva.

La Comisión discrepa de esta interpretación. Como se afirma anteriormente, la LUV no establece un límite superior al incremento de las cargas de urbanización. El único límite es que el urbanizador no está obligado a aceptar un aumento de más del 20 % del precio original. Sin embargo, nada obliga al poder adjudicador a re-licitar el contrato si el agente urbanizador está de acuerdo con el aumento, incluso aunque supere el 20 %. Por el contrario, la directiva establece un límite cuantitativo superior del 50 % para todas las obras o servicios adicionales.

Por otro lado, los artículos 167 y 168 LUV son más amplios que el artículo 31 (4) De la Directiva, pues no requieren a los poderes adjudicadores justificar la existencia de obras o servicios adicionales que hayan pasado a ser necesarios para la realización del proyecto inicial, y que no puedan separarse del contrato original sin causar inconvenientes mayores.

Por todo ello, la Comisión afirma que, quedando a salvo la posibilidad para los poderes adjudicadores de hacer uso de lo dispuesto en el artículo 31 (4) (a) de la Directiva 2004/18/CE, si existen obras o servicios complementarios que cumplan los requisitos de esta disposición, los artículos 167 (2) y 168 (4) LUV no son una aplicación correcta del artículo 31 (4) de la Directiva 2004/18/CE.

**Sobre la adjudicación al segundo o sucesivos licitadores si el contrato se resuelve sin que el proyecto haya sido totalmente ejecutado.**

De conformidad con artículo 143 (4) (d) LUV si el contrato con el agente urbanizador se resuelve sin que se hayan terminado las obras, el poder adjudicador puede continuar con el proyecto de dos maneras. Puede requerir a los licitadores que formularon proposiciones jurídico- económicas a la alternativa técnica seleccionada para que continúen la ejecución del programa. En este caso, el poder adjudicador seguirá el orden derivado de la aplicación de los criterios de adjudicación y requerirá

primero al licitador cuya oferta quedó en segundo lugar, y si este licitador declina aceptar, al licitador cuya oferta quedó en tercer lugar, y así sucesivamente. Subsidiariamente, el poder adjudicador puede iniciar una nueva licitación sobre la base de la alternativa técnica seleccionada en primera licitación.

La Comisión observa que en virtud del sistema previsto en la LRAU, los licitadores podían realizar ofertas económicas a la alternativa técnica propuesta por otro licitador. Conforme a los artículos 126, 127, 133(2), 135, y 137 LUV, y a la respuesta de las autoridades españolas al dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005, esta posibilidad ya no existiría en el procedimiento instaurado por la LUV. Conforme a la LUV cada licitador ha de presentar su propio proyecto, incluidas la oferta técnica y económica, y sus variantes, si estas se permiten en la licitación de que se trate. Sin embargo, el artículo 143 (4) (d) LUV se basa en la premisa de que los licitadores realizaron ofertas económicas al proyecto técnico de otro licitador. Ya que esos otros licitadores no se vieron adjudicado el contrato, la referencia a "... proposiciones jurídico – económicas a la alternativa técnica seleccionada" solo puede significar que habían realizado una oferta económica a la alternativa técnica adjudicataria del contrato. Esos licitadores tendrán la oportunidad de continuar con la ejecución del programa, si el primer contrato se resuelve antes de finalizar dicha ejecución.

La Comisión afirma que esta posibilidad es contraria al sistema establecido por la LUV y a la Directiva 2004/18/CE.

Por lo que se refiere a la Directiva 2004/18/CE, el artículo 143 (4) (d) LUV parece permitir la posibilidad de llevara cabo un procedimiento negociado sin publicación de un anuncio de licitación con sus participantes en la primera licitación. Sin embargo, las circunstancias de este artículo no se corresponden con ninguna de las situaciones en las que se permite el procedimiento negociado.

De conformidad con el artículo 30 de la Directiva 2004/18/CE los poderes adjudicadores deben negociar sobre la base de las ofertas realizadas por cada licitador. No se permite la negociación con diversos licitadores sobre la base de una sola de las ofertas. Finalmente, los poderes adjudicadores están obligados a garantizar la confidencialidad de las ofertas. Los licitadores no tiene pues acceso a las ofertas de otros licitadores, a fin de realizar una contraoferta. Así pues, la Comisión concluye que el recurso a la primera posibilidad prevista en el artículo 143 (4) (d) LUV infringiría inevitablemente artículos 6, 30 y 31 de la directiva 2004/18/CE.

Por lo que se refiere a la segunda posibilidad (relícitar el contrato) la Comisión afirma que los poderes adjudicadores necesitarán elaborar unas nuevas bases particulares y nuevo anuncio de licitación que refleje el estado de ejecución del programa, tras la resolución del primer contrato. Así pues, el punto de partida de la segunda licitación no puede ser simplemente la alternativa técnica seleccionada en la primera licitación. El poder adjudicador tendrá que en las bases particulares el grado de ejecución de los trabajos y /o servicios y explicar que se requiere de los licitadores para completar el proyecto, para que éstos puedan preparar sus ofertas.

### **Sobre la existencia de un mandato.**

En su respuesta al dictamen motivado, las autoridades españolas contestan a cualquier infracción de la Directiva 2004/18/CE. Afirman que existe un mandato entre el poder adjudicador y el agente urbanizador tal como descrito por el TJCE en su sentencia en el asunto Scala de Milán. Conforme a este mandato, el agente urbanizador es responsable de seleccionar al empresario constructor, a través de un procedimiento conforme a las Directivas comunitarias sobre contratación pública. Aunque existiese alguna violación o no aplicación de las Directivas en la selección del mandatario, ello no tendría ninguna consecuencia práctica para la selección del empresario constructor y no podría por si misma, considerarse una infracción a la Directiva 2004/18/CE.

Aparte de las observaciones realizadas más adelante, en el punto 2.2.2. la Comisión afirma que un mandato no es un contrato excluido a priori del ámbito de aplicación de las directivas comunitarias sobre contratación pública. Para determinar si las Directivas se aplican a un contrato de las características de un mandato se debe aplicar la definición de “contrato Público de obras” del artículo 1 (2) (b) de la Directiva 2004/18/CE (artículo 1 (a) de la Directiva 93/37/CEE) y los umbrales que sean pertinentes. A este efecto, la Comisión hace referencia, por analogía, a la sentencia del TJCE en el asunto Comisión c. Francia en la que el Tribunal concluyó que un mandato para la supervisión y dirección de obras era un contrato de servicios sujeto a la Directiva 92/50/CEE.

Aunque de conformidad con el artículo 118 LUV el agente urbanizador debe contratar con un empresario constructor para la ejecución de las obras públicas, ello no libera al poder adjudicador de su obligación de aplicar las directivas comunitarias sobre contratación pública en la selección del agente urbanizador. La selección del

empresario constructor implica la subcontratación solo de las obras de infraestructura pública a que se refiere el artículo 157 (2) LUV. Ello no incluye todo el contenido del contrato entre el poder adjudicador y el agente urbanizador. Si el agente urbanizador continúa siendo responsable de p. e. adelantar la financiación necesaria para el proyecto, elaborar todos los documentos técnicos necesarios, incluido el proyecto de urbanización, los documentos de planeamiento y el proyecto de reparcelación, así como de conservar y entregar las obras públicas al poder adjudicador al final del proyecto. Así pues, el objeto de los dos contratos es diferente. La selección de un empresario constructor no significa que todo el PAI sea objeto de licitación pública por segunda vez.

Los artículos 56 a 65 de la Directiva 2004/18/CE (artículo 3 de la Directiva 93/37/CEE) también apoyan esta interpretación. De conformidad con estas disposiciones, la aplicación de la Directiva a la adjudicación de contratos por un concesionario de obras (independientemente de si el concesionario es en si mismo un poder adjudicador), no exime al poder adjudicador de la obligación de aplicar la Directiva a la selección de dicho concesionario.

Por otro lado, la LUV prevé excepciones de la obligación de seleccionar un empresario constructor. Conforme al artículo 120 (6) LUV los agentes urbanizadores pueden ejecutar directamente las obras de infraestructura pública si su valor estimado está por debajo de los umbrales establecidos en la Directiva 2004/18/CE para los contratos de obras. De conformidad con el artículo 120 (7) LUV incluso si dicho valor estimado de las obras supera el umbral pertinente, el agente urbanizador está eximido de seleccionar un empresario constructor si hay acuerdo entre todos los propietarios afectados (o si solo existe un propietario, si este está de acuerdo) en ejecutar las obras en otros términos, pactados con el urbanizador. Así pues, en estas situaciones no existe mandato.

Por lo tanto, conforme a lo expuesto, en caso de que el agente urbanizador deba seleccionar a un empresario constructor, la existencia de este procedimiento de selección no autoriza a los poderes adjudicadores a eximir la aplicación de la Directiva 2004/18/CE para la selección del agente urbanizador. Por otro lado, en las situaciones reguladas en el artículo 120 (6) y (7) LUV no se selecciona ningún empresario constructor y no hay de esta forma una segunda etapa del procedimiento en la que aplicar las disposiciones de la Directiva.

La Comisión considera además que las observaciones realizadas por el TJCE en el párrafo 100 de su sentencia Scala de Milán no contradicen esta conclusión. La legislación italiana concernida por ese caso obligaba al propietario de los terrenos objeto de programación a pagar una contribución al poder adjudicador por la ejecución de las obras de infraestructura pública, es en su lugar, ejecutar dichos trabajos. La otra parte del contrato a concluir por el poder adjudicador había de ser necesariamente el propietario de los terrenos y titular de la licencia. Por el contrario, de conformidad con los artículos 119 (3) y 121 LUV cualquier persona o empresa que cumpla ciertos criterios de selección puede constituirse en agente urbanizador, sea o no propietario de los terrenos objeto de programación. En estas circunstancias y siempre que la relación constituya un contrato público de conformidad con las directivas comunitarias las observaciones del tribunal no pueden interpretarse como otorgando discreción a los poderes adjudicadores para no cumplir con la Directiva aplicable, y en su lugar, otorgar un mandato al agente urbanizador seleccionado para que este aplique dicha Directiva en un procedimiento distinto y posterior (la selección del empresario constructor). Es obvio que ello no salvaguardaría el efecto útil de las directivas, tal como es mencionado por el Tribunal en el apartado 100 de la Sentencia Scala de Milán.

### **Selección del contratista de obras.**

Según el artículo 120 LUV el empresario constructor es responsable de ejecutar las obras de urbanización, de conformidad con el proyecto de urbanización aprobado.

El contratista será seleccionado por el agente urbanizador a través de un procedimiento abierto, de acuerdo con los artículos 82 y siguientes de la legislación española sobre contratos públicos (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

El artículo 160 LUV regula otros aspectos del procedimiento de selección. El urbanizador debe garantizar que al menos la presentación de ofertas, la apertura pública de pliegos y la garantía de la integridad de los documentos se realice bajo fe pública notarial. Por otro lado, el urbanizador debe someter los pliegos de cláusulas administrativas, las especificaciones técnicas y la propuesta de adjudicación y aprobación por el poder adjudicador. El poder adjudicador puede aprobar o modificar estos documentos si infringen disposiciones legales o administrativas.

En la respuesta de las autoridades españolas al dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005, afirman que esta fase corresponde a la segunda fase del mandato,

donde el beneficiario del mandato aplica la normativa comunitaria sobre contratación pública para cumplir la obligación que, de otro modo, recaería en el poder adjudicador.

La Comisión hace referencia a los comentarios hechos anteriormente, en el punto anterior 2.2.1.12 en relación con el mandato. A criterio de la Comisión no puede existir un mandato en las circunstancias de la LUV, porque el objeto del contrato entre el poder adjudicador y el agente urbanizador (obras y servicios) es distinto al objeto del contrato entre el agente urbanizador y el empresario constructor (obras).

Incluso aunque se aceptase que existe un mandato, la aplicación íntegra de la Directiva 2004/18/CE en la segunda fase plantea dudas. A este respecto, la referencia a los artículos 82 y siguientes de la LCAP es demasiado amplia e incluye disposiciones que en ningún caso se aplican a la selección del contratista. Otras disposiciones pueden o no aplicarse dependiendo de la interpretación que realicen las autoridades pertinentes. Por ejemplo, esta referencia incluye disposiciones que regulan los procedimientos restringidos y negociados, mientras que los artículos 120 y 160 LUV solamente parecen permitir el procedimiento abierto para seleccionar al empresario constructor. Por lo que se refiere a la obligación de publicar anuncios de licitación en el DOUE, la referencia a los artículos 82 y siguientes incluye el artículo 135 LCAP sobre la obligación de publicar los contratos públicos de obras cuyo valor sobrepase los umbrales de la Directiva 2004/18/CE. Sin embargo, ello no incluye el artículo 78 LCAP, que también regula la publicación de anuncios en el DOUE.

**Sobre la adjudicación de PAI conforme a la LRAU desde el 31 de marzo de 2005 hasta el 31 de enero de 2006.**

Por lo que se refiere a la aplicación práctica de la LRAU , las autoridades españolas han continuado aplicándola a la adjudicación de PAI tras la recepción de la carta de emplazamiento de 21 de marzo de 2005 y antes y después de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado. La Comisión considera que las autoridades españolas deberían haber tomado medidas para cancelar contratos públicos adjudicados después del 21 de marzo de 2005 que no se habían aún ejecutado y podían razonablemente cancelarse, y para evitar la adjudicación de más contratos conforme a la LRAU después de esta fecha. Alternativamente, las autoridades españolas deberían haber tomado medidas después del 15 de diciembre de 2005 para cancelar contratos que no habían sido aún ejecutados y podrían razonablemente cancelarse en aquel momento, y para evitar la adjudicación de más contratos conforme a la LRAU.

El punto 2 de la disposición adicional primera de la LUV establece que los PAI que hayan sido adjudicados y aquellos en los que haya vencido el plazo máximo establecido en la LRAU para su aprobación, a la entrada en vigor de la LUV (1 de febrero de 2006) continuarán rigiéndose por la LRAU para su ejecución. La LUV se aplicará por tanto a aquellos PAI que no hayan sido adjudicados para los cuales el plazo máximo para adoptar una decisión no haya concluido a 1 de febrero de 2006. Por el contrario, los PAI aprobados a esa fecha o aquellos para los que el plazo para adoptar una decisión haya vencido (incluso si no ha adoptado ninguna decisión) continuarán rigiéndose por la LRAU. En su dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005, la Comisión consideró que esta disposición era insuficiente para corregir la infracción.

En su respuesta al dictamen motivado, las autoridades españolas argumentan que la LUV no podría haberse aplicado de forma retroactiva a los PAI ya adjudicados con base a la LRAU porque ello hubiera supuesto una violación del principio de la confianza legítima. En la reunión que se celebró el 21 de febrero de 2006, las autoridades españolas añadieron que, contrariamente a lo que parece que ha publicado la prensa española, la cifra de PAI adjudicados entre marzo de 2005 y esa fecha, y en particular durante el mes de enero de 2006 era extremadamente pequeña y que proporcionarían datos fehacientes que así lo mostraban. También hicieron referencia a una decisión del Gobierno Regional que mostraría que el Gobierno había adoptado medidas para impedir la adjudicación de contratos con base a la LRAU, y en infracción de la normativa comunitaria sobre contratación pública tras la recepción de la carta de emplazamiento de 21 de marzo de 2005.

Con su carta de 17 de marzo de 2006, las autoridades españolas incluyeron una tabla clasificatoria del número de PAI que proponen la reclasificación de suelo aprobados por el Gobierno regional entre enero de 2004 y enero de 2006. También adjuntaron una decisión del Gobierno Regional de 30 de junio de 2004 dirigida a las autoridades locales recordándoles que la LRAU estaba en trámite de modificación e instándoles a que tuviesen en cuenta en la adjudicación de PAI, una serie de consideraciones que formarían parte de la nueva ley.

La Comisión considera que las cifras proporcionadas por las autoridades españolas no son un fiel reflejo del número de PAI aprobados en la Comunidad autónoma durante el transcurso del presente procedimiento de infracción. La Comisión observa que los datos solo se refiere a planes reclasificados que han sido objeto de

revisión por las Comisiones Territoriales de Urbanismo del Gobierno Regional. No obstante, no todos los PAI reclasifican suelo y conforme al artículo 137 LUV (o su equivalente, el artículo 40 LRAU) no todos los PAI necesitan ser objeto de aprobación por el Gobierno Regional. Por otro lado, según la información de que dispone la Comisión, entre junio del 2004 y septiembre de 2005, se publicaron cerca de 1000 procedimientos para la adjudicación de PAI en el Boletín Oficial de la Generalitat Valenciana, más de 300 solo en el periodo entre marzo y septiembre de 2005. Por el contrario, las cifras proporcionadas por las autoridades españolas muestran solo 34 PAI aprobados por las Comisiones Territoriales de urbanismo en el 2004 y 35 en el 2005. Por ejemplo, conforme a estas cifras en octubre de 2005 y en enero de 2006 las comisiones territoriales de urbanismo no aprobaron ningún PAI. Sin embargo, de acuerdo con la información de que dispone la Comisión, las autoridades locales aprobaron un número de PAI en esos meses, incluyendo PAI de un valor superior a los umbrales de las directivas comunitarias. Por tanto, la lista proporcionada por las autoridades españolas no da una indicación exacta de la cifra de PAI aprobados en la Comunidad autónoma desde el 21 de marzo de 2005.

Por lo que se refiere a la decisión de 30 de junio de 2004, la Comisión considera que no se puede interpretar como un intento del Gobierno Regional de asegurar que las autoridades locales cumplen la normativa comunitaria sobre contratación pública en la adjudicación de PAI. En primer lugar, esta decisión es anterior al procedimiento de infracción que se inició con la carta de emplazamiento de 21 de marzo de 2005 y su finalidad no es cumplir con esa carta de emplazamiento o con el dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005. En segundo lugar, los requisitos que son objeto de examen en esta decisión no aseguran el cumplimiento de la normativa comunitaria y algunos contradicen directamente estas directivas. El proyecto de LUV al que hace referencia esta decisión era muy distinto del proyecto finalmente aprobado por el Parlamento regional como ley 16/1995. Por ejemplo, este proyecto no exigía la publicación de anuncios de licitación en el DOUE, continuaba permitiendo que los licitadores realizasen ofertas económicas a la alternativa técnica ofertada por otro licitador, los criterios de adjudicación no eran objeto de publicidad y adjudicación del contrato se realizaba sobre la base de estimaciones generales y provisionales que podrían aumentar considerablemente tras la adjudicación. En resumen, este proyecto de ley no corregía las infracciones que se describieron en la carta de emplazamiento de 21 de marzo de 2005, tal como se deduce de los comentarios realizados por los servicios de la Comisión en su carta de 28 de junio de 2005. La comisión por lo tanto concluye que la decisión de 30 de junio de 2004 no es una instrucción ni una recomendación a las autoridades

locales para que respeten la normativa comunitaria sobre contratación pública en la adjudicación de PAI conforme a la LRAU.

Por último, la Comisión observa que las autoridades españolas preparan un proyecto de Reglamento sobre la aplicación de la LUV. La Comisión no tiene conocimiento del proyecto que será sometido a aprobación por parte del Gobierno Regional y por tanto, se reserva el derecho de realizar las observaciones que estime pertinentes sobre la compatibilidad de este Reglamento con las directivas comunitarias sobre contratación pública y los principios generales del Derecho Comunitario.

En consecuencia, la Comisión de las Comunidades Europeas considera, con carácter complementario del emplazamiento que ya le remitió con fecha 21 de Marzo de 2005 (ref.(2005) D/201301) y el dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005 (ref. SG(2005) D/207018), que el reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a los artículos 2,6,24,30,31(4)(a),36, 48(2) y 53 de la Directiva 2004/18/CE, el principio de igualdad de trato y no discriminación tal como se deriva de las disposiciones del Tratado CE y la jurisprudencia del TJCE, el artículo 49 CE y alternativamente el Título III de la Directiva 2004/18/CE.

### **5.3.- Recurso interpuesto el 9 de julio de 2008 por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España (Asunto C-306/08)**

Las **pretensiones** ejercitadas consistían en que se declare que el Reino de España al atribuir los Programas de Actuación Integrada conforme a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística en la Comunidad Valenciana, ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 93/37/CEE<sup>1</sup> del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, y particularmente sus artículos 1, 6, párrafo 6, 11, 12, así como el Título II de su Capítulo IV (artículos 24 a 29) y al atribuir los Programas de Actuación Integrada conforme a la Ley 16/2005, Urbanística Valenciana, desarrollada mediante el Decreto regional valenciano 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, 6, 24, 30, 31, párrafo 4, apartado a), 48, párrafo 2, y 53 de la Directiva 2004/18/CE<sup>2</sup> del Parlamento europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios.

Que se condene en costas al Reino de España.

Y en cuanto a los **motivos y principales alegaciones** la Comisión señalaba que la adjudicación de programas de actuación integrada, "PAI", un instrumento de desarrollo urbanístico establecido en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana (LRAU) y su sucesora, la Ley 16/2005, Urbanística Valenciana (LUV), se refieren a obras públicas, que deben adjudicarse siguiendo lo dispuesto en las Directivas 93/37/CE y 2004/18/CE. En otras palabras, la Comisión afirmaba que los PAI son contratos públicos de obras adjudicados por entidades locales que incluyen la realización de obras públicas de infraestructura por parte de agentes urbanizadores seleccionados por la Administración local. Así, la Comisión consideraba que la LUV infringe las Directivas comunitarias de contratación pública en varios aspectos, relativos, entre otros, a la posición privilegiada del primer licitador, a la experiencia de los licitadores en contratos similares, a la presentación de alternativas a la propuesta del primer licitador en sobre abierto, a la regulación de las variantes, a los criterios de la adjudicación de los PAI, a la posibilidad de modificar el contrato tras su adjudicación (por ejemplo, la posibilidad de incrementar las cargas de urbanización) y a la regulación de los supuestos de ejecución incompleta del contrato por parte del licitador adjudicatario. Algunas de estas infracciones son comunes a la LRAU y otras son específicas de la LUV.

#### **IV.- LA RACIONALIZACIÓN DEL MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO<sup>67</sup>: LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA (LUV)<sup>68</sup>**

##### **1.- La promoción y el fomento del desarrollo sostenible**

---

<sup>67</sup> No obstante, el mérito primordial de la LUV es innegablemente el de contribuir a racionalizar la actividad urbanística en la Comunidad Valenciana, a partir del estado de absoluta irracionalidad a que se estaba llegando, tal como los hechos descritos parecen describir: irracionalidad en la producción de amplias extensiones de suelos urbanizados al margen de especiales consideraciones sobre los riesgos para el ambiente en general y para un recurso tan preciado como el agua, en particular; irracionalidad en contrataciones masivas de obras, "públicas" por su naturaleza, al margen de los procedimientos en principio prescritos al efecto por la normativa comunitaria garantía de Administraciones y ciudadanos, destinatarios finales de tales obras; irracionalidad en el tratamiento de la posición de los propietarios, a despecho de las exigencias –crecientes en los últimos tiempos– impuestas por la jurisprudencia europea para salvaguarda de las diversas facetas en que se descompone el derecho al respeto de los propios bienes en el ámbito geopolítico que compartimos (E. SANCHEZ GOYANES).

<sup>68</sup> Nos limitamos a recoger los principios básicos de la nueva legislación en los términos expresados en el Preámbulo de la Ley Urbanística Valenciana.

En los últimos diez años *la idea de un desarrollo sostenible ha emergido como elemento fundamental de la planificación urbana*. Existe una necesidad reconocida de aplicar estos principios como parte integral del planeamiento y el desarrollo urbano. La mejora de la calidad del medio ambiente, la protección del patrimonio urbano y el entorno cultural dentro y fuera de las ciudades, o el fomento de la vivienda social, se perfilan hoy como objetivos imprescindibles que deben guiar la planificación urbanística de nuestras ciudades. La *necesidad de crear una ciudad más sostenible* se convierte así en uno de los mayores retos a los que se enfrentan los poderes públicos del siglo XXI, reto que la presente ley afronta decididamente dotando a nuestra comunidad del mecanismo legal necesario para diseñar políticas urbanísticas dirigidas a compatibilizar crecimiento y dinamismo económico con cohesión social, de forma que se alcance a conjugar las necesidades de crecimiento con los imperativos del desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

En desarrollo de una política territorial sostenible para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, *la nueva Ley Urbanística Valenciana tiene cuatro objetivos principales: reforzar los derechos de los propietarios de suelo, dotar de mayor transparencia y competitividad los procesos de selección del urbanizador y adjudicación de programas para el desarrollo de actuaciones integradas, adecuar la regulación de los programas a la realidad socio-jurídica vigente y fomentar la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección*.

## **2.- El reforzamiento de los derechos de los propietarios de suelo**

La *LUV parte de la concepción del urbanismo como una función pública* desarrollada por las administraciones públicas competentes en la materia, a través de la cual planifican o definen el modelo urbanístico de ciudad; y lo desarrollan, con la participación de los propietarios, y demás operadores públicos y privados, de forma que también los ciudadanos, en cuanto sujetos particulares, tienen el derecho a intervenir y colaborar en la consecución de los objetivos expuestos. La LUV, al establecer el régimen urbanístico del suelo y el estatuto del propietario, *parte del necesario respeto a las competencias estatales en la materia*, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con la doctrina del Tribunal Constitucional, del mismo modo que garantiza y respeta la autonomía municipal al otorgar a los ayuntamientos las competencias en urbanismo, quedando reservadas para la comunidad autónoma exclusivamente las que se refieren al control de la legalidad y al interés supramunicipal.

La LUV refuerza la posición de los propietarios del suelo garantizando sus intereses legítimos en el desarrollo de las actuaciones urbanísticas, sin perjuicio del mantenimiento del principio en que se fundamenta el sistema relativo a considerar la producción de solares edificables como una típica función empresarial. Por eso, exige la previa definición de las obras de urbanización a desarrollar a fin de aclarar incertidumbres que posteriormente tienen su reflejo en el cálculo de los costes de urbanización y el necesario conocimiento del precio del suelo que se propone a efectos de pago en especie, así como al establecimiento de unos plazos razonables en los que sea posible un conocimiento efectivo de sus derechos y obligaciones por parte de los propietarios del suelo. La LUV, procurando salvaguardar al máximo el derecho que asiste a los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística de obtener cumplida información sobre las vicisitudes de su derecho de propiedad, *mantiene y refuerza la necesidad de formular aviso a los titulares catastrales*, con la convicción de que los propietarios de terrenos cumplirán, así mismo, con su obligación de inscribir y mantener actualizados sus datos en el catastro, porque de otra forma, su derecho a la información quedaría desvirtuado por el incumplimiento de sus propios deberes. Se regula por primera vez en el ámbito de la Comunidad Valenciana uno de los problemas que más conflictos ha generado en las relaciones jurídicas entre el urbanizador y los propietarios de suelo. Nos referimos a las edificaciones consolidadas que se ven afectadas por la aprobación y posterior ejecución de programas de actuación integrada. La LUV ha diseñado para tales situaciones un especial régimen jurídico destinado a mantener la integridad del patrimonio inicial de tales propietarios, minorando los costes de urbanización de manera que tales propietarios sólo tendrán que hacer frente al coste derivado de las mejoras y de los nuevos servicios implantados con la ejecución del programa.

### **3.- Ejecución del planeamiento y competencia autonómica para la regulación de los Programas de Actuaciones Integradas**

*El actual sistema de planificación urbanística valenciano rompió con el tradicional régimen español, basado en planes jerarquizados y rígidos. La diferenciación entre ordenación estructural y pormenorizada, adoptada como estándar por el resto de legislaciones urbanísticas autonómicas, ha permitido dotar de rigor a la actividad planificadora y clarificar la diferenciación del marco competencial que, en la materia, comparten la administración autonómica y la local. La ruptura con el rígido principio de jerarquía entre planes, sustituido por su especialización según el tipo de determinaciones y con capacidad de interacción entre ellos, ha permitido unas*

respuestas más ágiles a la cambiante demanda social de diferentes productos inmobiliarios, y la mejor explotación de la escala más adecuada para los problemas que se abordan. El modelo urbanístico de la LRAU *introdujo una serie de novedades en el ámbito de la ejecución del planeamiento con el objetivo*, reconocido en el propio preámbulo de la ley, *de incorporar el suelo al proceso urbanizador*, de modo que el planeamiento no quede en mera exposición de intenciones, sino que se concrete en realidades tras su ejecución. La *relectura de las figuras propias del urbanismo concertado*, preexistentes en el derecho estatal, que se realizaba en la propia ley, y que se concretó en la regulación de los programas para el desarrollo de actuaciones integradas y en la figura del urbanizador, *tuvo por objeto dotar de mayor agilidad a la posterior fase de gestión urbanística*, permitiendo la rápida ejecución de las infraestructuras y la pronta puesta en el mercado de los solares resultantes de las actuaciones integradas.

Una década después, *los procesos que se diseñaron y las figuras que se crearon ya han desarrollado sus potencialidades*, de modo que, en la actualidad, buena parte de las actuaciones urbanísticas iniciadas al amparo de aquella ley están, desde un punto de vista material, concluidas, y, desde un punto de vista jurídico, han empezado a recaer las primeras sentencias de los tribunales. Todo este bagaje de experiencia, consecuencia de la extraordinaria acogida que la ley tuvo en el dinámico tejido empresarial de la Comunidad Valenciana, debe ser recogido y, en particular, las disfunciones apreciadas y reconducidas. La eficacia con que la norma ha sido aceptada y la positiva incidencia ejercida en el mercado del suelo permiten considerar que la ley de 1994 es un instrumento positivo para la consecución de los fines públicos establecidos en la Constitución. *Por ello, el tratamiento de la ejecución del planeamiento en la nueva ley debe ser considerado, no como una tarea de innovación normativa, sino más bien, como una tarea de mejora* que, manteniendo los principios que han permitido alcanzar la actual eficacia del modelo de gestión urbanística valenciano, permita reconducir la aplicación práctica de la norma y adecuarla al ordenamiento jurídico, interpretado en su conjunto, máxime después de las diversas incidencias acontecidas desde la entrada en vigor de la LRAU.

En este sentido, *la LUV ha optado por un modelo que afirma la competencia autonómica*, al tiempo que respeta los principios de la legislación estatal, tanto en materia de régimen del suelo y valoraciones, como en materia de contratos de las administraciones públicas, así como de procedimiento administrativo común.

*La afirmación de la competencia autonómica para la regulación de los programas de actuación integrada, no sólo en su vertiente sustantiva, como instrumentos de ordenación, sino también en lo tocante al procedimiento para su aprobación y adjudicación, se asienta en la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía y la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, y, entre otros, de los arts. 177 y siguientes reguladores de los programas de actuación urbanística y de las modalidades o procedimientos para su adjudicación, por entender que el modo de adjudicación de los indicados programas formaba parte de la materia urbanismo, y, en consecuencia, resultaba de competencia autonómica. Así, el título competencial que habilita a la Comunidad Valenciana para la regulación del urbanismo, mediante norma con rango de ley, ampara la regulación del procedimiento de contratación, en aquellas materias que, en terminología urbanística clásica, podríamos denominar de "urbanismo concertado", de modo que la cuestión planteada consiste en determinar las especialidades de contratación que, en su caso, quedan amparadas dentro del urbanismo; y la aplicabilidad de la norma estatal en materia de contratos de las administraciones públicas por vía supletoria. El Tribunal Constitucional reconoce que: «el Estado carece de competencias para regular tales programas, así como para su adjudicación misma y, en consecuencia, no podría anudar ciertos efectos o consecuencias jurídicas a una institución cuya regulación no le compete», de modo que la adjudicación de programas de actuación urbanística constituye »una técnica urbanística que corresponde establecer a las comunidades autónomas«. Este mismo criterio se reproduce en la sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, que declara inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En el marco de esta doctrina encuentran cabida las formulas de gestión indirecta en la proposición y ejecución del planeamiento ya contenidas en la Ley reguladora de la actividad urbanística.*

*El Programa de Actuación Integrada es un instrumento de ordenación y, al tiempo una figura compleja que toma rasgos de los convenios administrativos, de los contratos administrativos, de los instrumentos de ordenación y de antiguas figuras de urbanismo concertado de las que es tributario. La LUV define la actividad urbanística como una función pública atribuida a la Generalitat y a los municipios reservando la tramitación y aprobación de los programas de actuación integrada a los municipios. El objeto, pues, de los programas de actuación integrada está vinculado al giro o tráfico específico de la administración municipal, para satisfacer de forma directa o inmediata*

una finalidad pública de la específica competencia de la administración "contratante", lo que, para el supuesto presente, *implica el reconocimiento de que la relación entre la administración y el urbanizador es un contrato especial*, en los términos establecidos por la legislación estatal reguladora de la contratación pública. El régimen jurídico de estos contratos, de acuerdo con el art. 7.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, está constituido por sus propias normas preferentemente, quedando como supletoria la legislación estatal en materia de contratos de las administraciones públicas. Así se compatibiliza la legislación urbanística autonómica y la legislación estatal en materia de contratos de las administraciones públicas, puesto que la Ley Urbanística Valenciana contiene su propia regulación y, remite, para su aplicación supletoria, a las normas rectoras de la contratación administrativa. *En consecuencia, la legislación de contratos de las Administraciones Públicas no resulta directamente aplicable a los programas de actuación integrada, sino sólo en la medida en que la administración con competencia legislativa en la materia ha decidido su aplicación en ejercicio de su competencia normativa.*

Teniendo en cuenta tales premisas, no ha de perderse de vista el contexto jurídico, social y económico en que se desenvuelve la actividad urbanística, cuyo desarrollo ha provocado un incremento importante de los operadores económicos encargados de la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico en la Comunidad Valenciana, constituyendo en la actualidad uno de los sectores en alza en la configuración de su producto interior bruto. *Ello exige de los poderes públicos la adopción de instrumentos que promuevan y garanticen una competencia efectiva entre todos los agentes económicos implicados, eliminando aquellos obstáculos que impidan la materialización de los principios que rigen actualmente en el derecho de la contratación pública*, recogidos en el ámbito europeo en la recién Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consell, de 31 de marzo de 2004, pendiente aún de transposición al ordenamiento jurídico interno.

Partiendo de la competencia autonómica en la materia, y desde el reconocimiento y respeto escrupuloso a la competencia del Estado para la transposición de la normativa europea en materia de contratación pública, *la LUV ha apostado decididamente por adherir la regulación jurídica de la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico con los principios reguladores de la contratación pública, convencida de que así se mejoran la transparencia y la competitividad en el procedimiento de selección y adjudicación de los programas de*

*actuación integrada. Dicha tarea de integración exige un esfuerzo importante de síntesis, capaz de aglutinar en un solo texto legal una regulación jurídica que consiga compatibilizar, en definitiva, la actividad urbanística de iniciativa particular con los principios de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, así como los principios que de estas libertades se deriven, como son el principio de igualdad de trato, el principio de no discriminación, el principio de reconocimiento mutuo, el principio de proporcionalidad y el principio de transparencia. Principios cuya aplicación práctica ya reclamó en el año 1996 el Libro Verde de la Contratación Pública, adoptado por la Comisión Europea por medio de la Comunicación de 27 de noviembre de 1996, en la cual se recordaba la necesidad de someter la actividad contractual de todos los estados miembros, cualesquiera que sean los umbrales o la tipología de los contratos, a los principios del Tratado de la Unión Europea.*

*La permanente vocación europeísta de la Comunidad Valenciana, cuyos sectores estratégicos se encuentran fuertemente arraigados en el espacio económico europeo, ha de servir de impulso para la incorporación de tales principios a la actividad urbanística de los poderes públicos.*

#### **4.- Nueva regulación del modo de seleccionar al Urbanizador en el Procedimiento de Gestión Indirecta de los Programas de Actuaciones Integradas**

*En la gestión indirecta del programa de actuación integrada, el agente urbanizador seleccionado por la Administración en un procedimiento público, asume el cumplimiento de obligaciones de las que son sujetos pasivos los propietarios de suelo, a cambio de obtener la pertinente retribución por parte de los indicados propietarios del suelo, de manera que la Administración se asegura un interlocutor y permite concretar el alcance y el modo de cumplimiento de las obligaciones que, legalmente, están atribuidas a los propietarios, controlando el proceso de cumplimiento de las mismas y las características y calidad de las obras de urbanización que han de serle cedidas, lo que sería del todo imposible si los propietarios de suelo intentaran cumplir individualmente dichas obligaciones. Así se concreta el cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria. Estas obligaciones de los propietarios y los correlativos derechos de la administración no se ven alterados por la intervención del agente urbanizador que es un mero gestor que, por medio de la redacción de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, facilita tanto el cumplimiento de*

las obligaciones de los propietarios de suelo *como* la participación de la administración actuante en las plusvalías generadas por la acción urbanística, asegurando la obtención de suelo público debidamente urbanizado y haciendo efectivo el cumplimiento del principio rector de la política social y económica establecido en el art. 47 de la Constitución española. En todo caso, quien costea la intervención del urbanizador son los propietarios de suelo y no la administración, lo que impide configurar el Programa de actuación integrada como contrato administrativo típico. *Capítulo esencial de esta reforma legal es la nueva regulación del modo de seleccionar al urbanizador en el procedimiento de gestión indirecta de los programas de actuación integrada.* Esta selección ha de basarse en criterios objetivos reglados que impidan toda desviación hacia el subjetivismo y que hagan previsibles las decisiones públicas para todos los afectados, en pie de igualdad y suscitando sana competencia entre ellos. Por eso, la LUV *ha optado por un procedimiento ágil en el que los ayuntamientos garanticen la aprobación y adjudicación del programa a la proposición económicamente más ventajosa desde el punto de vista de la ordenación urbanística y del territorio de sus municipios,* procurando que la elección del modelo urbanístico más coincidente con el interés general *no se haga atendiendo exclusivamente al precio más bajo, sino valorando en su conjunto la ordenación propuesta, la gestión urbanística de la actuación o la calidad y el diseño técnico de las soluciones aportadas* para la ejecución de la urbanización para cada una de las propuestas de programación presentadas al concurso. La selección y adjudicación del Programa de actuación integrada se llevará a cabo, en definitiva, atendiendo *a criterios estrictamente objetivos* que permitan seleccionar la mejor propuesta sin controversia respecto a tal elección.

Los cambios operados por la LUV en el procedimiento de selección del urbanizador redundarán *en una mayor transparencia y seguridad jurídica* para todos los operadores, consiguiendo con ello que las decisiones administrativas se adopten con más y mejores elementos de juicio. *La selección del urbanizador en el procedimiento de gestión indirecta se apoya, de esta manera, en los siguientes principios básicos:*

1) *Se establecen los instrumentos necesarios para facilitar la dirección y el impulso público del procedimiento en todos sus trámites,* exigiendo de los ayuntamientos una labor activa en el desarrollo del mismo. Para ello se requiere la aprobación previa de unas *bases generales* para la adjudicación de programas de actuación integrada como ordenanza municipal. Y para cada actuación integrada se tendrán que aprobar, así mismo, unas *bases particulares* reguladoras, en las que se fijarán con claridad cuáles son las normas por las que se regirá el concurso de selección

y adjudicación de cada programa. Se establece un único procedimiento de selección y adjudicación, exigiendo que el anuncio del concurso se publique, cualquiera que sea la cuantía estimada del programa en el Diario Oficial de la Unión Europea, facilitando con ello la máxima concurrencia competitiva.

*2) Se reconoce la iniciativa particular para la presentación de propuestas de programa, incluyendo los documentos de planeamiento necesarios para ello, de conformidad con la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones. La presentación de una iniciativa no otorga, no obstante, ninguna ventaja a su promotor, que tendrá que someterse en igualdad de condiciones que el resto de concursantes al procedimiento competitivo diseñado por la ley.*

*3) La selección y adjudicación de los programas de actuación integrada se llevará a cabo, en un único acto, por medio de la ponderación adecuada de los criterios objetivos de adjudicación previamente definidos por los ayuntamientos en sus bases reguladoras. Tales criterios respetarán plenamente los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, garantizando que la evaluación de las ofertas se realice en condiciones de competencia efectiva.*

*4) Se exige a todos los aspirantes a urbanizador el cumplimiento de los criterios de solvencia económica y financiera, técnica y profesional establecidos por los ayuntamientos en las bases particulares reguladoras de cada programa, aplicándoles las mismas prohibiciones para contratar que las establecidas en el art. 20 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

*5) Se establece una separación nítida entre las figuras del urbanizador y del empresario constructor de las obras de urbanización. Mientras que al urbanizador le corresponderá redactar todos los documentos técnicos necesarios para la gestión del programa en su integridad, el empresario constructor tendrá que ejecutar las obras previamente definidas en el proyecto de urbanización aprobado por el ayuntamiento. Incluso reconociendo el carácter privado de la relación jurídica que une a ambos operadores económicos, el empresario constructor tendrá que ser seleccionado por el urbanizador por medio de concurso o subasta, siguiendo un procedimiento en el que quede garantizada la efectividad de todos y cada uno de los principios reguladores de la contratación pública, estableciendo un sistema ágil de tutela administrativa que*

*ratifique con plenas garantías jurídicas el cumplimiento de la normativa de contratación pública.*

*6) La LUV prevé, con el objetivo de facilitar la gestión a los pequeños y medianos municipios, que en todas aquellas fases del procedimiento en que se requiera la elaboración de una documentación administrativa compleja, las entidades locales puedan acogerse a los modelos tipo que se establezcan mediante una orden de conselleria competente en la materia. Con independencia de ello, y con eficacia jurídica supletoria en defecto de ordenanza municipal, la LUV establece que por medio de decreto del Consell de la Generalitat se aprobarán unas bases generales reguladoras de la adjudicación de programas de actuación integrada ajustadas al contenido de la misma, de manera que quede mínimamente regulado en todo el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana el procedimiento de selección del urbanizador por medio del procedimiento de gestión indirecta, facilitando así que en todos los municipios puedan llevarse a cabo aquellas actuaciones urbanísticas que el interés público de cada ayuntamiento, en ejercicio de su autonomía y de la legitimidad que le confiere su representatividad democrática, tenga por conveniente, con respeto siempre a la legalidad y a la esfera de los intereses supramunicipales, cuya garantía compete a la comunidad autónoma.*

*7) La LUV renuncia a implantar una ponderación fija o un gancho ajustable a cada criterio de adjudicación de los programas de actuación integrada, dejando que sean los ayuntamientos, bien directamente, bien por medio de la asunción de la ponderación que como modelo tipo fije la conselleria competente en urbanismo, los que la establezcan. Se refuerza así la necesaria autonomía municipal, al tiempo que se respetan las circunstancias específicas de cada caso concreto, sin prejuzgar la participación de cada criterio de adjudicación en la puntuación total del concurso, cuya concreción puede variar de uno a otro municipio en función de cuáles sean los intereses públicos en juego.*

## **5.- El Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística Valenciana**

Por Decreto 67/2006, de 19 de Mayo, del Consell, se Establece el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística Valenciana (en adelante, ROGTUV).

*Durante los trabajos de elaboración del Reglamento, fue preocupación constante la plena observancia de las Directivas Comunitarias en materia de contratación pública. En este contexto, e inspirado por lo dispuesto en el artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE, el Reglamento se decanta por potenciar en la selección del Urbanizador y del Empresario Constructor, el principio de tratamiento igualitario y no discriminatorio, así como los principios de transparencia y publicidad. La difusión pública de los procedimientos licitatorios toma como base los modelos de anuncio previstos en las Directivas y concretados en el Reglamento de la Comisión Europea de 7 de septiembre de 2005.*

El objetivo es conseguir que, en términos comprensibles, homogéneos y que garanticen la igualdad efectiva en el ejercicio de sus derechos, cualquier operador de la Unión Europea disfrute de igualdad de oportunidades en el proceso de selección y adjudicación del contrato que el Urbanizador celebra con la Administración Pública, o el que el Urbanizador realiza con el Empresario Constructor.

## **V.- LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS EN LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA Y EN EL DECRETO 67/2006, DE 19 DE MAYO, DEL CONSELL, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA**

### **1.- Los Programas de Actuaciones Integradas**

#### **1.1.- Objeto (artículo 117.1 LUV)**

Los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas **tienen por objeto:**

- a) Identificar el ámbito de una Actuación Integrada con expresión de las obras que se han de acometer.
- b) Programar los plazos para su ejecución.
- c) Establecer las bases técnicas y económicas para gestionar la Actuación.
- d) Regular los compromisos y obligaciones que asume el Urbanizador designado al aprobar el Programa, definiendo, conforme a esta Ley, sus relaciones con la administración y con los propietarios afectados.

e) Fijar las garantías de su cumplimiento.

### **1.2.- Ámbito (artículo 117.2 LUV)**

El Programa abarcará **una o varias** Unidades de Ejecución completas.

### **1.3.- Oportunidad de la formulación (artículo 117.3 LUV)**

La aprobación del Programa puede ser **simultánea o posterior** a la de la ordenación pormenorizada. Excepcionalmente, también puede ser **anterior** cuando el programa se desarrolle en fases correspondientes a varios sectores y junto a él se apruebe el Plan Parcial de la primera fase.

### **1.4.- Gestión Directa e Indirecta (artículo 117.4 LUV)**

La ejecución de las actuaciones integradas es siempre pública, correspondiendo a la administración decidir su **gestión directa o indirecta**.

Se considera que una actuación es de **gestión directa**, cuando la totalidad de las obras e inversiones que comporta son financiadas con fondos públicos y gestionadas por la administración, por sí misma o a través de sus organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público.

La gestión es **indirecta** cuando la administración decide cometer la actuación a cargo de la financiación comprometida por un tercero y delega la condición de urbanizador adjudicándola a favor de una iniciativa seleccionada de conformidad con el procedimiento establecido en la presente ley.

### **1.5.- Condición de Urbanizador: Adjudicación del Programa de Actuación Integrada (artículo 117.5 LUV)**

La gestión indirecta de los programas de actuación integrada **implicará necesariamente la previa selección** de una propuesta de programa formulada por un particular legitimado para eso así como **la posterior adjudicación** a un empresario constructor de la ejecución de las obras de urbanización correspondientes a la actuación integrada.

Con el fin de garantizar el pleno respeto a los principios que informen la normativa europea y estatal en materia de contratación pública, quien sea seleccionado como urbanizador **no podrá**, en ningún caso, participar como licitador en los procedimientos de selección del empresario constructor del programa de actuación integrada de que se trate.

### **1.6.- Objetivos Imprescindibles (artículo 124.1 LUV)**

Los Programas han de contener las previsiones precisas para cumplir con los siguientes **objetivos mínimos**:

- a) Gestionar la transformación jurídica de las fincas afectadas por el programa.
- b) Urbanizar completamente la unidad de ejecución que constituya el objeto del programa y realizar las obras públicas adicionales que se precisen para cumplir lo dispuesto en los apartados siguientes, con sujeción a las previsiones temporales y económicas del programa.
- c) Conectar e integrar adecuadamente la urbanización con las redes de infraestructuras, de energía, comunicaciones y servicios públicos existentes.
- d) Suplementar las infraestructuras y espacios públicos o reservas dotacionales en lo necesario para no menguar ni desequilibrar los niveles de calidad, cantidad o capacidad de servicio existentes y exigibles reglamentariamente.
- e) Obtener los suelos dotacionales públicos del ámbito de la actuación, o adscritos a la misma, a favor de la administración gratuitamente.
- f) Obtener el aprovechamiento que legalmente corresponda, con destino al patrimonio público de suelo, a favor de la administración actuante de forma gratuita, sin perjuicio de la obligación legal de soportar las cargas de urbanización correspondientes a la cesión.
- g) Ordenar el reparto equitativo de las cargas y beneficios de la actuación entre los afectados.
- h) Establecer plazos para edificar los solares resultantes de la actuación urbanizadora.

### **1.7.- Objetivos Complementarios (artículo 124.2 LUV)**

El programa **podrá incluir**, si procede, **otros objetivos complementarios cuyo coste sea asumido por el urbanizador sin repercutirlo a los propietarios de terrenos afectados**, tales como la realización, bajo condiciones y plazos específicos, de obras particulares que revistan especial interés social, o la implantación de instalaciones recreativas o deportivas privadas, o de obras públicas accesorias susceptibles de concesión y que, por razones técnicas, hayan de ejecutarse junto a las principales del programa, o la ejecución de programas de restauración paisajística o de imagen urbana dentro del ámbito del programa, conforme a las directrices establecidas en la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje. La edificación de los terrenos propiedad del urbanizador o de otros propietarios adheridos a su iniciativa en plazos más breves que los establecidos por el programa con carácter general se considera siempre objetivo complementario del programa.

### **2.- INICIATIVA PARA LA TRAMITACION DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS (artículo 118.1 LUV)**

Los programas de actuación integrada – conforme al artículo 118.1 LUV - podrán ser aprobados a iniciativa de:

a) Los **municipios**, los organismos o entidades dependientes o de los que formen parte, para la ejecución del planeamiento municipal. Cuando la entidad promotora no cuente con la potestad expropiatoria, se tendrá como administración actuante al municipio.

b) La **administración autonómica**, por sí misma o a través de sus organismos o entidades o de las empresas de capital íntegramente público o participadas mayoritariamente por esta administración, para la promoción de suelo con destino a dotaciones públicas o a actuaciones promotoras que fomentan la industrialización o la vivienda sujeta a cualquier régimen de protección pública. En este caso, su tramitación y aprobación se sujetará a las reglas establecidas para los planes especiales, de acuerdo con lo que dispone el art. 89 de la presente ley.

c) Los **particulares**, personas físicas o jurídicas, sean o no propietarios de los terrenos, pudiendo a este efecto solicitar y obtener de las administraciones completa información sobre las resoluciones y previsiones oficiales que condicionen el desarrollo de cada actuación.

### **3.- LEGITIMACION PARA FORMULAR LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS**

#### **3.1.- Requisitos para la promoción de programas de actuación integrada mediante gestión indirecta: requisitos de capacidad y solvencia (artículo 121.1 LUV y artículo 310.1 ROGTUV)**

Podrán ser urbanizadores y, si procede, promover programas de actuación integrada todas las personas, naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan **plena capacidad de obrar**, sean o no propietarias de los terrenos afectados y reúnan las **condiciones de solvencia económica y financiera, técnica y profesional** exigibles en cada caso, conforme a algún o algunos de los criterios de admisión señalados en esta ley, que tendrán que ser establecidos en las bases reguladoras y debidamente identificados por los ayuntamientos en los anuncios del concurso.

El aspirante a Urbanizador deberá reunir y acreditar la plena capacidad de obrar y las condiciones de solvencia económica y financiera, técnica y profesional exigibles de conformidad con lo dispuesto en los artículos 121 a 123 de la Ley Urbanística Valenciana y en las Bases reguladoras del concurso, así como en la legislación estatal y europea de contratación administrativa.

#### **3.2.- Innecesariedad de clasificación especial para ser Urbanizador (artículo 119.5 LUV y artículo 310.2 ROGTUV)**

En ningún caso se requerirá una clasificación especial para ser Urbanizador.

#### **3.3.- Prohibiciones de contratar (artículo 121.2 LUV)**

En ningún caso podrán ser urbanizadores ni promover programas de actuación integrada las **personas en las que concurra alguna prohibición de contratar** de las previstas en el art. 20 del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 6 de junio.

### **3.4.- Supuestos de Exclusión de Candidatos a Urbanizador (artículo 121.3 LUV y artículo 310.3 ROGTUV)**

Dejando fuera de peligro el derecho reconocido por el art. 118.2 de esta ley, **no podrán ser urbanizadores ni promover programas de actuación integrada los que hayan participado** en la investigación, la experimentación, el estudio o el desarrollo del plan de acción territorial o el plan general que afecte la ordenación del ámbito del programa que se licita.

La presencia en el equipo técnico o redactor del aspirante a Urbanizador de particulares que hubieran participado en la redacción, tramitación o aprobación, provisional o definitiva, del Plan de Acción Territorial o del Plan General que afecte a la ordenación del ámbito del Programa que se licita **determinará la descalificación** de esa iniciativa de Programa en los términos establecidos en la normativa reguladora de los contratos de las Administraciones Públicas.

### **3.5.- Procedimiento para la exclusión de candidatos a Urbanizador (artículo 121.4 LUV y artículo 311 ROGTUV)**

Cuando por aplicación de lo que dispone el artículo 121.3 LUV **se inicie un procedimiento para la exclusión de un licitador**, el ayuntamiento tendrá que dar audiencia al interesado en los plazos y forma que reglamentariamente se establezcan, concediéndole la posibilidad de demostrar que, en las circunstancias del caso concreto, la experiencia adquirida por tal licitador no ha podido falsear la competencia o infringir de otra manera los principios que informen la normativa europea y estatal en materia de contratación pública.

El procedimiento para la exclusión de quien se postule como Urbanizador **se iniciará por la Administración actuante**, de oficio o a instancia de cualquier interesado, mediante notificación a aquél en quien puedan concurrir las circunstancias previstas en el artículo 121.3º de la Ley Urbanística Valenciana.

Mediante esa notificación se le concederá **un plazo de quince días hábiles** para que pueda formular **alegaciones** en defensa de su candidatura, **por no haber participado** en actuaciones de investigación, experimentación, estudio o desarrollo del Plan de Acción Territorial o del Plan General que afecte a la ordenación del ámbito del

Programa que se licita, **porque** esa participación no haya influido en beneficio propio o de su grupo empresarial en la fijación de las condiciones que vayan a regir el procedimiento de programación, o bien **porque** no sea empresa vinculada con la que incurra en las causas de inhabilitación previstas en el artículo 121. de la Ley Urbanística Valenciana. El plazo de quince días será también hábil para practicar o solicitar todos aquellos **medios de prueba** que se estimen oportunos.

El Ayuntamiento **deberá resolver** acerca de la continuidad o no del aspirante a Urbanizador en el **plazo de quince días hábiles** desde la finalización del plazo de audiencia al candidato. La falta de resolución expresa en ese plazo determinará que se presuma que el candidato tiene capacidad para contratar y la prosecución del procedimiento.

La resolución del incidente de exclusión de un candidato a Urbanizador será **recurrible** en los términos previstos en el ROGTUV.

### **3.6.- Solvencia económica y financiera del urbanizador (artículo 122 LUV)**

La justificación de la solvencia económica y financiera del urbanizador **se acreditará por uno o algunos de los medios siguientes:**

- a) Informe de instituciones financieras o, si procede, justificando la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales.
- b) Si se tratara de personas jurídicas, presentación de las cuentas anuales o de extracto de las mismas, en el caso en que la publicación de estas sea obligatoria en la legislación del país donde el aspirante a urbanizador esté establecido.
- c) Declaración sobre el volumen global de negocios y, si procede, sobre el volumen de negocios relacionado con el desarrollo y la promoción de actuaciones parecidas que son objeto de concurso, correspondiendo como máximo a los tres últimos ejercicios.

Si por razones justificadas el urbanizador no estuviera en condiciones de presentar las referencias solicitadas por el ayuntamiento, podrá acreditar su solvencia económica y financiera **mediante cualquier otro documento que la administración considere suficiente**, pudiendo basarse en la solvencia de otras entidades, con independencia de los vínculos jurídicos que tengan establecidos entre ellos. A estos efectos, las agrupaciones de interés urbanístico podrán acreditar su

solvencia económica y financiera con **la acreditación de la titularidad registral de los derechos sobre los terrenos que sirvieron de base para su constitución.**

La justificación de la solvencia económica y financiera de las agrupaciones de interés económico, uniones temporales de empresas o otras agrupaciones de personas naturales o jurídicas que decidan concurrir conjuntamente al concurso podrán basarse **en los requisitos de solvencia de, por lo menos, uno de sus miembros.**

### **3.7.- Solvencia Técnica y Profesional del Urbanizador (artículo 123 LUV)**

La justificación de la solvencia técnica y profesional del urbanizador **se acreditará por uno o varios de los medios siguientes:**

a) Presentación de una relación de los programas de actuación integrada promovidos y gestionados por el concursante.

b) Indicación del equipo técnico, esté o no integrado en la estructura organizativa del urbanizador, que vaya a participar en la gestión del programa de actuación integrada, y especialmente de los responsables del control de calidad.

c) Titulaciones académicas y profesionales del personal de dirección del urbanizador.

d) Declaración que indique la media anual de personal, con mención, en su caso, del grado de estabilidad en el empleo y la plantilla del personal directivo durante los tres últimos años.

e) Declaración del material, instalaciones y equipo técnico con el que cuente el urbanizador para el cumplimiento de sus compromisos.

f) Declaración de las medidas adoptadas para controlar la calidad durante el desarrollo y ejecución del programa de actuación integrada, incluyendo los medios de estudio e investigación de los que se disponga.

g) Declaración de las medidas de gestión medioambiental que el concursante está dispuesto a aplicar durante el desarrollo y ejecución del programa de actuación integrada.

Si por razones justificadas en cada caso concreto el urbanizador no estuviera en condiciones de presentar las referencias solicitada por el ayuntamiento, podrá acreditar su solvencia técnica y profesional **basándose en la solvencia de otras entidades**, con independencia de los vínculos jurídicos que tengan establecidos entre ellos,

habiendo de demostrar en este caso ante el ayuntamiento que contará con los medios necesarios para la ejecución del programa de actuación integrada, presentando los compromisos o documentos de análoga naturaleza que hayan suscrito entre ambos. Lo anterior se aplicará, en todo caso, cuando concurra a la licitación una agrupación de interés urbanístico.

La justificación de la solvencia técnica y profesional de las agrupaciones de interés económico, uniones temporales de empresas u otras agrupaciones de personas naturales o jurídicas que decidan concurrir conjuntamente al concurso **podrá basarse en los requisitos de solvencia de, al menos, uno de sus miembros.**

El aspirante a Urbanizador deberá incluir entre la justificación de su **solvencia técnica** la documentación acreditativa de la titulación de su equipo técnico redactor y asesor. El referido equipo deberá estar integrado, como mínimo, por un Arquitecto o Ingeniero Superiores y un Licenciado en Derecho.

#### **4.- CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS**

##### **4.1.- Documentación integrante de los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas (artículo 125 LUV)**

###### **Documentos (artículo 125.1,2 y 3 LUV)**

La Alternativa Técnica y la Proposición Jurídico-económica **son los dos documentos integrantes** de los Programas para el desarrollo de las Actuaciones Integradas.

La **alternativa técnica** es el documento que identifica el ámbito de suelo objeto de transformación, establece si procede la ordenación detallada o estructural a desarrollar mediante el programa y incluye el proyecto de urbanización así como su correcta integración en la ciudad o el territorio.

La **Proposición Jurídico-económica** es el documento del Programa que determina las condiciones jurídicas, económicas y financieras de su ejecución.

###### **Especialidades**

- **Gestión Directa (artículo 125.4 LUV)**

Cuando el ayuntamiento o la administración autonómica actúe por gestión directa, por sí misma o a través de sus organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público, **no será de aplicación** lo dispuesto en los arts. 126,f) e i) y 127.1.a).

- **Municipios que carezcan de plan general y cuyas las normas subsidiarias de planeamiento no hubieran sido homologadas : necesidad de documento de justificación de la integración territorial (artículo 125.5 LUV)**

En los municipios que carezcan de plan general y cuyas las normas subsidiarias de planeamiento no hubieran sido homologadas conforme a la disposición transitoria primera de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, reguladora de la actividad urbanística, los programas de actuación integrada **incluirán un documento de justificación de la integración territorial**, ajustado a lo que establece el art. 74 de la presente ley.

- **Plazo de edificación de solares resultantes (artículo 125.6 LUV)**

Los programas preverán la edificación de los solares resultantes en un año contador a partir de la recepción municipal de las obras de urbanización, pudiéndose ampliar de manera justificada en las condiciones de absorción por el mercado inmobiliario hasta un plazo máximo de cuatro años, determinándose la secuencia y prioridad de la ejecución, en dos bases bianuales.

**4.2.- La Alternativa Técnica (artículo 126 LUV y artículo 307 ROGTUV)**

La alternativa técnica de un programa de actuación integrada –tal y como establece el artículo 126 LUV - **contendrá la documentación siguiente:**

a) Identificación del documento de planeamiento que regule la ordenación detallada a desarrollar, si el mismo estuviera ya aprobado con anterioridad al concurso para la selección del urbanizador. En cualquier otro caso, la alternativa técnica deberá ir acompañada necesariamente de un documento de planeamiento que incluya una propuesta de ordenación detallada para el ámbito del programa.

- b) **Ámbito de la actuación integrada.**
- c) **Justificación del cumplimiento de las condiciones de integración de la actuación con el entorno.**
- d) **Existencia o no de agrupación de interés urbanístico y, en su caso, estatutos y acuerdos sociales de la misma.**
- e) **Plazos que se proponen para el desarrollo de la actuación integrada, determinándose tanto el correspondiente a las obras de urbanización como a las obras de edificación de los solares resultantes.**
- f) **Proyecto de urbanización determinándose el correspondiente a las obras de urbanización como a las obras de edificación de los solares resultantes.**
- g) **Enunciado de los objetivos complementarios que se proponen conforme al art. 124.2 LUV, con indicación expresa, en su caso, de los compromisos de edificación simultánea a la urbanización que esté dispuesto a asumir por encima del mínimo legal.**
- h) **Medidas de control de calidad y cumplimiento de las normas de calidad ambiental, en su caso.**
- i) **Inventario preliminar de construcciones, plantaciones e instalaciones cuya demolición, destrucción o erradicación exija la urbanización.**
- j) **Estimación preliminar y general de aquellos gastos de urbanización variables cuyo importe, aun siendo repercutible a los propietarios, no se pueda determinar por la concurrencia de ofertas.**
- k) **Si la propuesta de programa modificara la ordenación estructural, deberá incorporar la documentación establecida en los arts. 72 a 74 LUV.**

Además de los contenidos enumerados en el artículo 126 de la Ley Urbanística Valenciana, las Alternativas Técnicas **deberán cumplir las siguientes reglas:**

1. Aquellas que incorporen instrumentos de planeamiento que pretendan modificar la ordenación estructural, o se propongan incorporar nuevos suelos urbanizables a la estructura territorial, deberán incorporar, al menos, la **solicitud de Cédula Territorial de Urbanización** regulada en los artículos 112 y siguientes de la Ley Urbanística Valenciana. La solicitud deberá ser objeto de exposición al público junto con la Alternativa Técnica.

2. El **proyecto de edificación únicamente** será exigible cuando el Urbanizador ofrezca como compromiso voluntario la edificación simultánea a la urbanización o en Programas de Actuación Aislada que tengan por objeto la edificación o rehabilitación de inmuebles.

3. En el supuesto de que, conforme a lo dispuesto en la legislación de ordenación del territorio y protección del paisaje, proceda obtener informes sectoriales para la Actuación propuesta, se deberá exponer al público junto con la Alternativa Técnica, **la copia sellada del documento por el que se solicitaron.**

#### **4.3.- Especial referencia al Proyecto de Urbanización**

##### **Los Proyectos de Urbanización (artículo 152 LUV y artículo 346 ROGTUV)**

Los Proyectos de Urbanización **definen** los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los Planes. Se redactarán **con precisión suficiente** para poder, eventualmente, ser ejecutados bajo dirección de técnico distinto a su redactor. Toda Alternativa Técnica que prevea la ejecución de obra pública de urbanización, ya sea Integrada o Aislada, **deberá integrar** un Proyecto de Urbanización, no siendo suficiente un anteproyecto. La **exposición al público** del Proyecto de Urbanización tendrá lugar junto con la de la Alternativa Técnica en que se integre y el despliegue de sus efectos precisará de la **aprobación administrativa** y la **previa publicación** de ésta en el Boletín Oficial de la Provincia y en el *Diari Oficial de la Generalitat*. Tanto la aprobación como la publicación **podrán coincidir** con las propias de la Alternativa Técnica del Programa que integren.

##### **Sujeción del Proyecto de Urbanización a las determinaciones del planeamiento que desarrolle (artículo 153 LUV y artículo 348 ROGTUV)**

Los Proyectos de Urbanización **no podrán modificar** las previsiones del Plan que desarrollen, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones de detalle exigidas por las características del suelo y subsuelo en la ejecución material de las obras. Si la adaptación **supone alterar determinaciones** sobre ordenación o régimen del suelo o la edificación, debe legitimarse tramitando una modificación de planeamiento, salvo en aquellos supuestos en que solamente se produzcan reducciones de superficie de las parcelas privadas originadas por la implantación de un elemento propio de los servicios o infraestructuras de las obras, como centros de transformación, torres de tendidos eléctricos, instalaciones de energías renovables, torres de iluminación, pasarelas peatonales y asimilables. Para aquellos supuestos en que las modificaciones comporten reducciones de superficie de las parcelas privadas de carácter

permanente y no de naturaleza provisional, propias de la ejecución de las obras, deberán tenerse presente la disminución del aprovechamiento privado que comporten dichas modificaciones en el proyecto de reparcelación al objeto de que la reducción sea asumida por el conjunto de la actuación, cumpliéndose la justa distribución de beneficios y cargas.

**En ningún caso** los Proyectos de Urbanización **pueden contener** determinaciones sobre ordenación, régimen del suelo o de la edificación.

La **planta viaria** de un Proyecto de Urbanización se ha de corresponder con la existente en la ordenación pormenorizada, con los siguientes criterios:

- a) Podrán ejecutarse como peatonales viarios previstos como de tránsito rodado.
- b) Podrán ejecutarse carriles-bici no previstos, ampliando las aceras o espacios ajardinados cuando fuese necesario.
- c) Podrán prever soluciones para cruces de tráfico intenso o singulares que sean diferentes de los previstos en el plan, con la necesaria justificación en virtud de las intensidades de tráfico previstas.
- d) No podrán reducir las zonas verdes, transformándolas en viales de tránsito rodado, cuando hubiesen servido y computado como parte de las zonas verdes de la ordenación pormenorizada de un plan.
- e) Podrán remodelar áreas de aparcamiento o crearlas reduciendo anchuras de calzada.

### **Iniciativa (artículo 154 LUV y artículo 347 ROGTUV)**

Los Proyectos de Urbanización para la ejecución de **Actuaciones Integradas** se rigen por las reglas de iniciativa aplicables a Planes Parciales y Programas.

Los que tengan por objeto **Actuaciones Aisladas** pueden ser promovidos por cualquier interesado para su tramitación junto a la solicitud de licencia de obras.

En aquellas actuaciones que, conforme a lo dispuesto en este Reglamento estén sujetas directamente a Licencia de Edificación y que, asimismo, comporten la necesaria ejecución de obras de urbanización, **el peticionario de la licencia también deberá formular Proyecto de Urbanización**. En este caso, la tramitación y

aprobación del Proyecto de Urbanización seguirá los mismos trámites que la licencia de edificación.

### **Tramitación y Aprobación de los Proyectos de Urbanización (artículo 155 LUV y artículo 351 ROGTUV)**

Los proyectos de urbanización que desarrollen programas de **actuación integrada** previamente aprobados requerirán de aprobación municipal específica.

Los Proyectos de Urbanización de **Actuaciones Aisladas** se aprobarán por el Municipio por el procedimiento que dispongan las Ordenanzas Municipales. En defecto de ellas se aplicarán estas reglas:

a) Si el Proyecto tiene por objeto la ampliación de viarios y redes de servicio colindantes, ajustada a las calidades y características que ya están presentes en calle abierta al público y habituales en la urbanización de la zona, según normas o criterios generales exigidos por el Ayuntamiento, se aplicará lo dispuesto en el apartado 4 del presente artículo.

b) Si se trata de urbanizar algún elemento singular o realizar obras especiales en entornos que presentan algún valor estético cultural o paisajístico, se tramitarán como si fueran proyectos de urbanización para el desarrollo de Actuaciones Integradas.

Con independencia de los proyectos de urbanización, podrán redactarse y aprobarse, conforme a la normativa del ente interesado, **proyectos de obras ordinarias** que no tengan por objeto desarrollar integralmente el conjunto de determinaciones de un Plan de ordenación.

Cuando se trate de proyectos de obra pública para la mera reparación, renovación o introducción de mejoras ordinarias en obras o servicios ya existentes, sin alterar el destino urbanístico del suelo, **será innecesaria la exposición al público** previa a su aprobación administrativa.

La tramitación de los proyectos referidos en los puntos 2, 3 y 4, si son para la urbanización simultánea a la edificación, **se hará junto a la licencia de obras**. La publicación de las resoluciones aprobatorias de ellos, pueden efectuarse por relaciones periódicas trimestrales conjuntas para todos los del periodo correspondiente.

Al seleccionar una propuesta de programa de actuación integrada, los ayuntamientos **podrán introducir modificaciones** en el contenido del proyecto de urbanización presentado por el concursante seleccionado como urbanizador.

Si como consecuencia de las modificaciones que el ayuntamiento pretendiera introducir se incrementara el coste de las obras de urbanización en más de un 20% del presupuesto del proyecto originario presentado por el concursante seleccionado como urbanizador, se tendrá que convocar un **nuevo concurso** para la selección y aprobación del programa de actuación integrada que se trate.

### **Documentación de los Proyectos de Urbanización (artículo 155 LUV y artículo 350 ROGTUV)**

Los Proyectos de Urbanización comprenderán los siguientes documentos (en soporte papel y digital):

1. Memoria descriptiva de las características de las obras.
2. Planos de información y de situación en relación con el conjunto urbano. Incluirán la planta viaria del planeamiento que se ejecuta y del entorno inmediato.
3. Planos de proyecto y de detalle, con el siguiente contenido mínimo:
  - a) Planta viaria general a escala mínima 1:1000.
  - b) Plantas de pavimentación a escala mínima 1:1000.
  - c) Perfiles longitudinales de todo el viario público y planta de cotas, rasantes y perfiles de jardines y parques.
  - d) Perfiles transversales de todo el viario público, cada 20 m. como mínimo.
  - e) Plantas de la red de saneamiento, depuración y pluviales y perfiles longitudinales de las mismas a escala mínima 1:1000.
  - f) Plantas de todas las redes de servicios previstas a escala mínima 1:2000.
  - g) Detalles constructivos de las diferentes redes y secciones tipo de aceras y calzadas con ubicación de los diferentes servicios.
  - h) Plantas de jardinería, a escala mínima 1:500, con identificación de especies, localización de mobiliario urbano, elementos de juegos infantiles, alumbrado, estanques y demás elementos compositivos.
  - i) Red de riego, tanto de jardines como, en su caso, de las restantes parcelas privadas cuando se prevea una reutilización de aguas depuradas.
  - j) Red de alumbrado público, con detalles de luminarias.
  - k) Otros planos y detalles necesarios para una completa definición de las obras.

4. Pliego de condiciones técnicas, generales y particulares.
5. Mediciones.
6. Cuadros de precios unitarios y descompuestos.
7. Presupuesto general y resumen de presupuesto.
8. Estudio de Seguridad y Salud.
9. Estudios específicos (tráfico, inundabilidad, contaminación, reutilización de aguas, y otros que puedan ser necesarios o exigidos por la legislación sectorial aplicable).
10. Cuando el Proyecto de Urbanización esté integrado en una Alternativa Técnica de Programa, el cuadro de precios descompuesto y el presupuesto de ejecución material deben formar parte de la Proposición Jurídico-Económica que debe presentarse en plica sellada. No obstante, sí podrán presentarse a la vista las mediciones y el detalle de las unidades de obra.

**Obras de Urbanización cuyo desarrollo técnico ha de contemplar el Proyecto de Urbanización (artículo 157 LUV y artículo 349 OGTUV)**

Las **obras de urbanización** a incluir en el Proyecto de Urbanización serán, salvo previsión expresa del Plan o de las Bases Particulares, las siguientes:

- a) La pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal y tratamiento de espacios libres.
- b) Las redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.
- c) La red de alcantarillado para aguas residuales, sistema de evacuación de aguas pluviales y sistema de depuración.
- d) La red de distribución de energía eléctrica.
- e) La red de alumbrado público.
- f) La jardinería en el sistema de espacios libres.

**Se incluirán** en el Proyecto de Urbanización el mobiliario urbano o las obras de gasificación, y telefonía cuando así lo imponga el correspondiente Plan, Programa o Bases Particulares.

Los Proyectos de Urbanización **deberán resolver** el enlace de los servicios urbanísticos con los de la Red primaria y las áreas urbanizadas del entorno y **acreditar** que tienen capacidad suficiente para atenderlos.

Los Proyectos de Urbanización para Actuaciones Integradas **resolverán** todas las condiciones que vengan impuestas por las condiciones de conexión e integración en el Plan o las Bases Particulares y las demás exigencias establecidas en el correspondiente Programa.

#### **4.4.- La Proposición Jurídico-Económica (artículo 127 LUV)**

##### **Aspectos esenciales de la Proposición Jurídico-económica (artículo 127.1 LUV)**

La proposición jurídico-económica deberá incluir necesariamente la **documentación relativa a los siguientes aspectos:**

a) **Regulación de las relaciones del urbanizador y los propietarios** y, en particular, la modalidad de retribución al promotor e información suficiente que permita a los propietarios conocer las consecuencias económicas que comporte para ellos la propuesta y la elección de cada modalidad de retribución.

b) **Acreditación de la titularidad e identificación gráfica y registral de los terrenos**, dentro del ámbito de la actuación y a disposición del urbanizador, sean de su propiedad o de otros propietarios con los que tenga contrato suficiente, que hayan de quedar afectos, con garantía real inscrita en el Registro de la Propiedad, al cumplimiento de las obligaciones propias de dicho urbanizador, con ocasión de la firma del contrato, para asegurar la ejecución de los objetivos imprescindibles o complementarios del programa. La afección se trasladará a las fincas de resultado que se adjudiquen tras la reparcelación.

c) **Hoja resumen de los datos económicos relevantes** según modelo que se apruebe reglamentariamente.

##### **Magnitudes económicas de la Proposición Jurídico-económica (artículo 127.2 LUV)**

La proposición jurídico-económica incluirá la **documentación necesaria para determinar con claridad las magnitudes económicas** del programa, diferenciando los siguientes aspectos:

a) **Presupuesto de licitación de la obra de urbanización:** con el alcance previsto en el art. 168.1.a y b.

b) **Coste de proyectos:** coste de redacción y dirección de los proyectos técnicos, especificando cada proyecto, a que se refiere el art. 168.1.c.

c) **Gastos de gestión:** gastos de gestión del urbanizador, calculados en un porcentaje de lo que represente la suma de las partidas correspondientes a conceptos anteriores.

d) **Beneficio del urbanizador:** beneficio empresarial del urbanizador, calculado en un porcentaje de la suma de los conceptos expresados en los apartados anteriores, que, en ningún caso, podrá superar el 10%.

e) **Cargas de urbanización:** cargas de urbanización que el urbanizador se compromete a repercutir, como máximo, a los propietarios afectados por los conceptos anteriormente expresados.

f) **Coficiente de canje:** parte alícuota del aprovechamiento objetivo, expresada en tanto por uno, que corresponde al urbanizador en concepto de retribución en suelo por las cargas de urbanización, aplicable respecto a los propietarios acogidos a dicha modalidad de retribución.

g) **Precio del suelo a efectos de canje:** precio del suelo al que, en coherencia con el coeficiente de canje, se descontarán de las cargas de urbanización los terrenos de aquellos propietarios que retribuyan con ellos al urbanizador.

h) **Financiación:** condiciones de financiación ofrecidas por el urbanizador para el pago de las cuotas de urbanización aquellos propietarios que acogidos a ellas, en su caso, apoyadas por una entidad financiera debidamente registrada.

## **5.- INICIATIVAS PARA LA APROBACION Y ADJUDICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS**

### **5.1.- Iniciativa Pública en la formulación de los Programas (artículo 128 LUV)**

Los **ayuntamientos pueden formular** programas de actuación integrada, redactando de oficio la totalidad o parte de la documentación expresada en el art. 126, sea para fomentar su desarrollo por gestión indirecta o con el fin de acometer su gestión directa. Si optara por la gestión indirecta, se adaptará el procedimiento de concurso previsto en esta ley, ajustándose la documentación requerida a los interesados a lo estrictamente necesario.

Si la **iniciativa municipal pretende la gestión directa**, la alternativa técnica se acompañará con la documentación expresada en el art. 127, apartados 1 y 2. La elaboración de dicha documentación y la ejecución del programa podrá llevarse a cabo bien directamente por los servicios técnicos municipales, bien mediante la convocatoria de concurso para la adjudicación conjunta de la elaboración de proyecto y obra, de conformidad con lo que dispone el art. 125 del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, sin perjuicio de que el ayuntamiento opte por cualquier otra forma de adjudicación que considere más conveniente a los intereses públicos.

El **acuerdo municipal que decida la gestión directa** de la actuación deberá incluir necesariamente una descripción detallada de los compromisos de inversión y gestión que contrae la administración actuante y de la disponibilidad de recursos presupuestarios para financiar, siquiera parcialmente, la actuación sin ingresar cuotas de urbanización, en previsión de la retribución en terrenos o del impago de ellas.

La administración municipal puede repercutir sus gastos de gestión directa mediante **cuotas de urbanización** o mediante las **tasas** aprobadas al efecto. No percibirá el beneficio empresarial del urbanizador, pero tampoco está limitada en la liquidación definitiva del programa por el precio máximo al que se refiere el art. 127.2.e).

La **administración autonómica** podrá asumir la iniciativa de formulación de programas para el desarrollo de una actuación integrada a fin de acometer su gestión directa de acuerdo con lo previsto en los arts. 89, 118.b) y concordantes de la LUV, debiendo tenerse por administración actuante a la propia Generalitat.

## **5.2.- Iniciativa Particular (artículo 129 LUV)**

Los **particulares, sean o no propietarios de los terrenos**, pueden entablar consultas con cualquier administración pública con el fin de elaborar y presentar, para su aprobación, propuestas de programa. Además tienen derecho a solicitar y obtener de las administraciones **completa información** sobre las resoluciones y previsiones oficiales que condicionen el desarrollo de cada actuación.

Cualquier persona que pretenda elaborar una propuesta de Programa puede ser autorizada por el Ayuntamiento para **ocupar temporalmente** terrenos a fin de obtener la información precisa, en los términos dispuestos por la legislación expropiatoria. Asimismo tendrá acceso a la información y documentación que obre en los registros y archivos de las Administraciones Públicas conforme a la legislación estatal sobre régimen jurídico de éstas.

## **VI.- LA SELECCIÓN DEL URBANIZADOR EN LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA Y EN EL DECRETO 67/2006, DE 19 DE MAYO, DEL CONSELL, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA**

### **1.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO**

#### **1.1.- Inicio a solicitud de un Particular. Legitimación (artículo 130.1 LUV)**

**Toda persona**, sea o no propietaria de los terrenos, puede solicitar del alcalde que inicie un procedimiento de concurso para el desarrollo y ejecución de un programa de actuación integrada por medio de gestión indirecta, describiendo y enunciando brevemente los motivos de su petición.

#### **1.2.- Documento de Avance de Planeamiento (artículo 130.2 LUV y artículo 280 ROGTUV)**

Dicha petición **podrá ir acompañada** de un documento de planeamiento donde se especifique la ordenación detallada o estructural que se propone desarrollar y de los documentos relacionados con las letras a, b, c, d, y e del art. 131.2 de la LUV. En todo caso, **tendrán que acompañar** a la misma los documentos acreditativos de la personalidad y capacidad del solicitante.

El **documento de planeamiento** que puede incorporarse a la solicitud de inicio del concurso de programación de conformidad con el artículo 130.2 de la Ley Urbanística Valenciana constará, al menos, de:

1. Un documento de delimitación y superficie del ámbito.

2. Un plano de ordenación.

3. Una ficha en la que se concreten los parámetros urbanísticos básicos y, como mínimo, el uso característico o global, el Aprovechamiento Tipo, la tipología edificatoria predominante, la densidad máxima y los porcentajes desagregados de suelo destinado a dotaciones públicas.

4. En el caso en que se pretendan desarrollar las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio, se deberá aportar una memoria justificativa de tal extremo. Por el contrario, si se propone modificar esas directrices, la Memoria deberá describir y justificar la variación planteada, e instar la revisión del Plan General.

### **1.3.- Actividad administrativa (artículo 130.3 LUV y artículos 281 y 283 ROGTUV)**

El pleno municipal, a propuesta del alcalde y con un informe previo técnico sobre la viabilidad de la petición, acordará motivadamente:

a) **Desestimar** la petición.

b) **Iniciar los procedimientos para la gestión indirecta** del programa, conforme a lo establecido en los artículos siguientes.

c) **Asumir la gestión directa** de la actuación integrada, conforme a lo establecido en el art. 128 de la LUV.

La viabilidad de la petición de los particulares para el inicio de un procedimiento de programación será resuelta mediante **acuerdo motivado** del Pleno del Ayuntamiento a propuesta del Alcalde y a la vista de los informes emitidos por los servicios jurídicos y técnicos de la Corporación Local.

El **informe técnico** sobre la viabilidad de la petición que debe preceder a la resolución municipal deberá versar, al menos, sobre los siguientes **extremos**:

a) Adecuación de la iniciativa al planeamiento general del Municipio o a sus Directrices de Ordenación del Territorio.

b) Suficiencia de los servicios públicos existentes en el Municipio para atender a los nuevos desarrollos pretendidos, o la suficiente previsión a futuro de esos servicios.

c) Oportunidad temporal del desarrollo urbanístico del ámbito propuesto, en relación con otras actuaciones ya iniciadas o de ejecución preferente.

Los informes referidos en los apartados precedentes **no serán vinculantes**.

Si la propuesta del Alcalde fuera **favorable** a la solicitud, **ordenará la redacción de unas Bases Particulares de Programación** para su sometimiento a la aprobación por el Pleno dentro del plazo total de tres meses con el que cuenta el Ayuntamiento para resolver.

#### **1.4.- Sentido del silencio administrativo sobre la petición de apertura del procedimiento de programación por gestión indirecta (artículo 130.4 LUV y artículo 282 ROGTUV)**

Si no se emitiera y notificara resolución expresa en el plazo máximo de tres meses, el solicitante **podrá entender desestimada su solicitud**, a los efectos previstos en el art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, cuando dicha solicitud no implique el desarrollo de las directrices de la ordenación estructural vigente.

Si la solicitud formulada por un particular para el inicio de un procedimiento de programación **pretende modificar la ordenación estructural**, variando alguna de las directrices del planeamiento general, o si la solicitud no justifica el desarrollo de esas directrices, el silencio administrativo producirá efectos desestimatorios.

Si la solicitud formulada por un particular para el inicio de un procedimiento de programación **no modifica la ordenación estructural, o sí lo hace pero en desarrollo de las directrices del planeamiento general**, el silencio administrativo **tendrá carácter positivo**, con los siguientes efectos:

a) Se entenderá aplicable directamente el modelo tipo de Bases Particulares aprobado por la Conselleria competente en materia de territorio. En el supuesto de no existir Bases Generales aprobadas en el municipio, regirán asimismo las que se aprueban como Anexo II de este Reglamento.

b) El promotor del procedimiento podrá publicar por sus propios medios el inicio del concurso, incluyendo en todo caso en los anuncios las Bases Particulares que deban regir la licitación. El procedimiento, plazo y efectos de la publicación serán los

regulados en los artículos 132 y siguientes de la Ley Urbanística Valenciana.

#### **1.5.- Supuesto de solicitud que implique el desarrollo de las directrices de ordenación estructural vigente (artículo 130.5 LUV)**

Cuando la solicitud implique el desarrollo de las directrices de la ordenación estructural vigente, si no se emitiera y notificara la resolución expresa en el plazo máximo de tres meses, el interesado podrá entender estimada su solicitud en los términos y con los efectos que reglamentariamente se establezcan.

#### **1.6.- Tasa por tramitación de Programas de Actuación Integrada y Aislada (artículo 285 ROGTUV)**

Las Bases Generales podrán establecer la exacción y regulación de dos tipos de tasa:

a) Una tasa por la tramitación de **Programas de Actuación Integrada y Aislada hasta la adjudicación de la condición de Urbanizador**. Esta tasa se repercutirá a todos los aspirantes a Urbanizador que formulen una iniciativa de Programa.

b) Una tasa por la tramitación **de las actuaciones y expedientes urbanísticos que traigan causa de la adjudicación de los Programas**. Esta tasa se repercutirá a quien haya sido designado Urbanizador.

La imposición de estas tasas **no excluirá la repercusión**, en su caso, de los honorarios profesionales previstos en los artículos 137.1 y 168.1.e) de la Ley Urbanística Valenciana y en este Reglamento.

**Ninguna** de las tasas referidas en los apartados anteriores **podrán ser repercutidas** en el correspondiente Programa de Actuación Integrada o Aislada, a los propietarios como cargas de urbanización.

#### **1.7.- Inicio a solicitud de un Particular (artículo 130.6 LUV)**

El ayuntamiento podrá igualmente acordar de oficio, sin necesidad de petición particular, la gestión indirecta de una actuación integrada, iniciando los trámites que se establecen en los artículos siguientes.

## **2.- BASES REGULADORAS DE LA GESTIÓN INDIRECTA DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA**

### **2.1.- Bases Generales (artículo 131.1 LUV y artículo 284.1 y 2 ROGTUV)**

Las bases generales para la adjudicación de programas de actuación integrada ajustadas al contenido de la LUV, serán aprobadas por los ayuntamientos como **ordenanza municipal**, y en ellas, se regularán todas aquellas cuestiones jurídicas, económicas y administrativas que afecten tanto al procedimiento de adjudicación como al despliegue y ejecución de los programas de actuación integrada por medio de gestión indirecta.

Tal y como se refleja en las Bases Generales que se aprueban como Anexo II del ROGTUV, el contenido de esas Bases **deberá contemplar, como mínimo, los siguientes aspectos:**

a) La ampliación, si procede, de los plazos previstos en la Ley Urbanística Valenciana y en este Reglamento. El plazo para resolver los expedientes de programación no superará en ningún caso los seis meses.

b) La regulación de los términos en los que se podrá proceder a subcontratar la realización parcial de las prestaciones correspondientes al Programa, distintas de la obra de urbanización cuando ésta esté sujeta a licitación, todo ello de conformidad con las reglas previstas para la subcontratación en la Ley Urbanística Valenciana y en este Reglamento.

c) Cualesquiera otras cuestiones jurídicas, económicas y administrativas que afecten tanto al procedimiento de adjudicación como al desarrollo y ejecución de los Programas de Actuación Integrada de gestión indirecta.

El acto de aprobación de las Bases Generales de Programación **será recurrible** de acuerdo con el procedimiento especial regulado en este Reglamento.

### **2.2.- Bases Particulares (artículo 131.2 LUV y artículos 286 y 287 ROGTUV)**

**En el mismo acuerdo** en que se decida la obertura del procedimiento para la gestión indirecta de un programa de actuación integrada, **se aprobarán las bases**

**particulares** reguladoras en las que se **establecerán, como mínimo, las siguientes determinaciones:**

a) Indicación de la ordenación urbanística vigente en el ámbito de la actuación integrada.

b) Memoria de necesidades y objetivos a satisfacer con el Programa de actuación integrada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 124.

c) Ficha de gestión o, si procede, directrices de evolución urbana y ocupación del territorio establecidas en el Plan general.

d) Criterios y objetivos urbanísticos y territoriales de las propuestas de planeamiento a formular, si procede, por los concursantes, con fijación de las directrices y estrategias que tendrá que observar la ordenación que propongan.

e) Descripción de los objetivos de edificación privada que han de cumplirse en el ámbito de la actuación, con especial referencia a aquellas construcciones privadas que revistan un especial interés social por tratarse de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o por tratarse de construcciones o instalaciones de interés terciario o industrial.

f) Prescripciones técnicas que, con carácter mínimo, tendrán que respetarse en la redacción de los documentos de ordenación y gestión exigibles.

g) Indicación expresa, si procede, de la admisibilidad de variantes sobre aquellos elementos del Programa de actuación integrada que en las mismas se determinen, señalando aquellos requisitos y límites a los que estas variantes tendrán que ajustarse. A los efectos señalados en este apartado, no se considerarán variantes, por lo que serán admisibles, en todo caso, las modificaciones del ámbito territorial que supongan meros retoques o ajustes de detalle en algún punto perimetral de la actuación o de sus conexiones viarias, o cuando el terreno añadido, por su escasa dimensión, no sea técnicamente susceptible de programación autónoma.

h) Prescripciones técnicas que, con carácter mínimo, tendrán que respetarse en la redacción del proyecto de las obras de urbanización.

i) Estimación de los plazos de despliegue y ejecución del Programa de actuación integrada.

j) Modelo de proposición a presentar por los interesados.

k) Documentación a presentar por cada licitador junto con la proposición, especificando con claridad aquella documentación que será susceptible de valoración para la adjudicación del programa, y distinguiéndola del resto.

l) Plazo y lugar para la presentación de las proposiciones.

m) Documentación acreditativa del cumplimiento de los criterios de solvencia económica y financiera, técnica y profesional exigibles a los concursantes.

n) Criterios objetivos de adjudicación del Programa de actuación integrada, especificados por orden decreciente de importancia, incluyendo su ponderación.

La determinación de los aspectos anteriormente estipulados **se efectuará por remisión o reproducción** de los contenidos del planeamiento vigente y las disposiciones de carácter general que resulten aplicables, cuando ello fuera suficiente para los fines pretendidos.

Las bases reguladoras del concurso y el anuncio de licitación **indicarán con toda claridad aquellos documentos de la alternativa técnica y de la proposición jurídica y económica que serán objeto de valoración como criterios de adjudicación** del Programa de actuación integrada, ordenándolos de mayor a menor importancia, según la ponderación que se atribuya a cada uno de ellos. No serán susceptibles de valoración como criterios de adjudicación, en ningún caso, los documentos señalados en las letras c, d, i y j del art. 126 y en los apartados 1.a, c, 2.g y h del art. 127.

De conformidad con el contenido del modelo de Bases Particulares que se apruebe por la Conselleria competente en materia de territorio, el contenido de esas Bases deberá contemplar, además de los aspectos regulados en el artículo 131.2 de la Ley Urbanística Valenciana, **como mínimo** los siguientes:

a) La previsión y, en su caso, limitación de la posibilidad de formular Alternativas Técnicas que supongan una ampliación del ámbito territorial a programar, así como las consecuencias de la ampliación.

b) El porcentaje mínimo de solares cuya edificación haya de ser simultánea a la urbanización. Si las Bases Particulares no fijaran este porcentaje, se estará a lo dispuesto en el planeamiento. En cualquier caso, esta obligación será únicamente exigible al Urbanizador.

c) La exigibilidad o no de informe del Consejo del Territorio y el Paisaje previsto en el artículo 136.4 de la Ley Urbanística Valenciana.

d) Referencia al carácter de contrato administrativo especial del que suscriban la Administración actuante y el Urbanizador como consecuencia de la adjudicación del Programa, en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

e) Las prerrogativas que ostenta la Administración de acuerdo con la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y, como mínimo, las de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificar los términos de la adjudicación por causas imprevistas o no contempladas en las Bases y que sean de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta, de conformidad con las causas, procedimiento y efectos y establecidos en la Ley Urbanística Valenciana y en este Reglamento.

f) La competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones que puedan suscitarse en la preparación, resolución y ejecución del contrato entre la Administración y el Urbanizador.

g) Los términos en que deba producirse la eventual adjudicación conexa o condicionada, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 139.1 de la Ley Urbanística Valenciana y en este Reglamento.

h) La previsión de un precio cierto de licitación, que tendrá carácter de máximo y que servirá de base para el cálculo de la garantía provisional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 140.1 de la Ley Urbanística Valenciana y en este Reglamento.

i) El calendario específico de plazos de desarrollo y ejecución del Programa, así como la regulación de los efectos de su incumplimiento.

j) La identificación de los documentos y criterios que serán objeto de valoración a efectos de la adjudicación del Programa de conformidad con el artículo 131.4 de la Ley Urbanística Valenciana, así como su ponderación. A estos efectos, podrán ser tenidas en cuenta aquellas mejoras que plantee una Alternativa Técnica respecto de la integración de la Actuación en su entorno.

k) La puntuación mínima que deberán superar las Alternativas Técnicas para poder ser valoradas las Proposiciones Jurídico-Económicas que las desarrollen.

l) La determinación de la cuantía y forma de la garantía definitiva a prestar por el Urbanizador.

El acto de aprobación de las Bases Particulares de Programación **será recurrible** en vía administrativa.

Asimismo se contempla reglamentariamente el **contenido potestativo** de las Bases Particulares. Así, las Bases Particulares **podrán establecer**:

1. Una fórmula polinómica por la que deban ponderarse los criterios de adjudicación del Programa.

2. Causas específicas de resolución adicionales a las previstas en la Ley

Urbanística Valenciana, en este Reglamento y en la legislación reguladora de los contratos de las Administraciones Públicas.

3. El alcance y límite de las posibles prórrogas para el desarrollo y ejecución del Programa, sin que en ningún caso puedan producirse las mismas por mutuo consentimiento tácito.

### **2.3.- Bases Generales aprobadas por Decreto (artículo 131.5 LUV y artículo 284.3 ROGTUV) y Bases Particulares aprobadas por Orden (artículo 131.6 LUV)**

Por medio de **Decreto del Consell se aprobarán unas bases generales** para la adjudicación de programas de actuación integrada ajustadas al contenido de la presente ley. Tales bases generales serán **supletorias** de las, si procede, aprobadas por los ayuntamientos.

Hasta en tanto el Municipio no haya aprobado sus propias Bases Generales, serán de aplicación las que constituyen el **Anexo II** del ROGTUV. Esas Bases Generales **habilitarán** la formulación de propuestas de inicio de expedientes de programación, de acuerdo con el artículo 130 de la Ley Urbanística Valenciana, así como la tramitación de esos expedientes al amparo de los efectos estimatorios del silencio administrativo previstos en los artículos 130.5 de la Ley Urbanística Valenciana y artículo 287 de este Reglamento.

La Conselleria competente en materia de urbanismo aprobará mediante **una orden un modelo tipo de bases particulares** para la adjudicación de programas de actuación integrada.

### **2.4.- Competencia para la aprobación de las Bases Generales y Bases Particulares de Programación (artículo 288 ROGTUV)**

La competencia para la aprobación de las Bases Generales y Particulares **reside en los Ayuntamientos** que, en ningún caso, estarán vinculados por la documentación presentada por quienes soliciten el inicio de un procedimiento de programación.

### **2.5.- Suspensión de Licencias y Acuerdos de Programación (artículos 289 y 290 ROGTUV)**

### **Suspensión del otorgamiento de licencias por tramitación de Programas (artículo 289 ROGTUV)**

En el caso de tramitación de Programas, la **publicación del anuncio de las Bases Particulares de Programación** en el *Diari Oficial de la Generalitat* será el **que produzca los efectos suspensivos** del otorgamiento de licencias a los que se refiere el artículo 101.2 de la Ley Urbanística Valenciana.

En el supuesto de tramitación del concurso de programación por funcionamiento del régimen de silencio, la suspensión del otorgamiento de licencias **se producirá tras la aparición del primer anuncio de exposición al público de una de las Proposiciones** en el *Diari Oficial de la Generalitat*.

En aquellos **Programas de Actuación Aislada** en los que no sea preceptiva la aprobación de Bases, la suspensión se publicará en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y remitido el anuncio correspondiente para su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat*, dentro de los diez días siguientes a la presentación de la iniciativa.

### **Suspensión de acuerdos aprobatorios de Programas (artículo 290 ROGTUV)**

La **suspensión de licencias implicará igualmente la de los acuerdos aprobatorios de nuevos Programas en la zona afectada**. Durante el periodo de vigencia de la suspensión de los acuerdos aprobatorios de Programas **no se admitirán** iniciativas de programación.

Los Programas **ya aprobados definitivamente y aún vigentes no se verán afectados** por la suspensión de licencias y Programas, salvo que al acordar la suspensión así se haga constar expresamente en la resolución. En caso de adoptarse esta última medida cautelar, se devengarán las indemnizaciones que procedan.

## **3.- PUBLICIDAD DEL CONCURSO DE PROGRAMACIÓN**

### **3.1.- Anuncio del Concurso de Programación (artículo 132 LUV y artículo 291 ROGTUV)**

**En el mismo acuerdo** en que se apruebe la gestión indirecta del Programa de actuación integrada y sus bases particulares reguladoras, **se ordenará la publicación del correspondiente anuncio de concurso, con el contenido que se establezca reglamentariamente, en el que tendrán que figurar, en todo caso, los siguientes aspectos:**

a) Identificación de la entidad local adjudicadora del programa, señalando todos los datos que sean necesarios para facilitar una comunicación fluida con los licitadores, incluyendo dirección electrónica y, si procede, una página oficial de Internet donde pueda consultarse la documentación relativa al concurso.

b) Identificación de las bases generales y particulares reguladoras del Programa de actuación integrada, indicando los diarios oficiales donde conste publicado su contenido, teniendo que poner a disposición de cada concursante los medios necesarios para obtener un ejemplar de las mismas.

c) Lugar e idioma en que tendrán que presentarse las proposiciones de los interesados, ajustadas al modelo establecido en las bases particulares del programa.

d) Documentación acreditativa del cumplimiento de los criterios de solvencia técnica, económica y financiera, exigidos para ser admitidos a concurso.

e) Documentación a presentar por cada concursante, especificando con claridad la que será susceptible de valoración para la adjudicación del programa, y distinguiéndola del resto. Se indicará con claridad la obligación del concursante de someter la documentación a que hace referencia el art. 134 a información pública por el plazo de un mes, en la forma y con los requisitos señalados en tal precepto.

f) Indicación expresa sobre la admisibilidad de variantes sobre aquellos elementos de las prescripciones técnicas que se determinen, señalando aquellos requisitos y límites a que tales variantes tendrán que ceñirse.

g) Criterios objetivos de adjudicación del Programa de actuación integrada, especificados por orden decreciente de importancia, incluyendo su ponderación.

h) Garantía provisional equivalente al 2% del presupuesto estimado de las cargas de urbanización.

i) Importe de la garantía definitiva que tendrá que depositar el adjudicatario del programa, en los términos y con los requisitos señalados en el art. 140.

El anuncio de concurso **se insertará** en el tablón de anuncios del ayuntamiento y en los siguientes diarios oficiales, sea cual sea la cuantía estimada del Programa de actuación integrada:

- a) En el Diario Oficial de la Unión Europea, en primer lugar.
- b) En el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

El anuncio de concurso **no podrá insertarse** en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana antes de la fecha en que se envíe a la Comisión Europea para su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El Ayuntamiento **podrá acordar una publicidad complementaria** a la establecida en el apartado anterior, por medio de la inserción del anuncio de concurso en diarios no oficiales de amplia difusión en la localidad o cualquier otro medio que considere oportuno. Los anuncios publicados conforme a lo dispuesto en este apartado no afectarán, en ningún caso, al cómputo de los plazos legales para la presentación de las proposiciones por los interesados.

La Conselleria competente en materia de urbanismo **aprobará mediante Orden un modelo tipo de anuncio del concurso**, ajustado a los formularios normalizados establecidos en el Reglamento (CE) 1564/2005, de la Comisión, de 7 de septiembre de 2005.

Los anuncios del concurso de programación **se ajustarán** al modelo tipo aprobado por la Conselleria competente en materia de territorio. En todo caso, se deberá reseñar la fecha de envío del anuncio de programación al *Diario Oficial de la Unión Europea* tanto en el anuncio que se publique en el *Diari Oficial de la Generalitat*, como en el propio anuncio que se publique en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

La **publicación** del anuncio en el *Diari Oficial de la Generalitat* deberá solicitarse **dentro de los dos días siguientes** a la remisión del anuncio al *Diario Oficial de la Unión Europea*.

### **3.2.- Aviso a Titulares Catastrales (artículo 292 ROGTUV)**

Los avisos que se remitan a los titulares catastrales **deberán reseñar:**

- a) La identidad del remitente.
- b) El instrumento urbanístico y el ámbito sobre el que verse la comunicación.

c) La identificación del Notario autorizante y del Acta, bien sea la de remisión de avisos a que se refiere el artículo 133.1.f) de la Ley Urbanística Valenciana, o bien la protocolización de la Alternativa Técnica de Programa, en cuyo caso se indicará, además, el domicilio y horario de la notaria, donde podrá consultarse la referida Alternativa por cualquier persona.

d) Tratándose de concurso de gestión indirecta de Programa, deberá expresar la referencia al acuerdo municipal de aprobación del inicio del concurso o justificar la aplicación del silencio.

La remisión de los avisos **podrá formalizarse en la misma acta notarial de exposición al público** de la Alternativa Técnica o en otra diferente destinada a este exclusivo fin.

#### **4.- PROPOSICIONES DE LOS INTERESADOS (artículo 133 LUV y artículos 300 y 309 ROGTUV)**

##### **4.1.- Documentación (artículo 133.1 y 4 LUV y artículo 300 ROGTUV)**

Las proposiciones de los interesados para participar en el concurso de un programa de actuación integrada **tendrán que ajustarse al modelo** que se establezca en las bases reguladoras del concurso, e **incluirán los documentos** que se establezca en las mismas, de conformidad con lo señalado en los arts. 126 y 127. Las propuestas de programa tendrán que ir acompañadas, en sobre aparte, de los **documentos siguientes:**

a) Aquellos que acrediten la personalidad jurídica del concursante y, si procede, su representación.

b) Los documentos que acrediten los requisitos de solvencia técnica y profesional, económica y financiera, conforme a los exigidos por las bases reguladoras del concurso.

c) Declaración responsable de no hallarse sometido a ninguna de las prohibiciones para contratar establecidas por la legislación reguladora de la contratación administrativa, incluyendo expresamente la circunstancia de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la seguridad social impuestas por las disposiciones vigentes.

d) Resguardo acreditativo de la garantía provisional.

e) Los concursantes es extranjeros tendrán que adjuntar una declaración de sometimiento expreso a la jurisdicción de los juzgados y tribunales españoles de cualquier orden, para todas las incidencias que, de manera directa o indirecta, pudieran surgir durante el procedimiento de adjudicación y durante el desarrollo y ejecución del programa de actuación integrada, con renuncia expresa, si procede, al fuero jurisdiccional extranjero que pudiera corresponderle.

f) Declaración jurada o acta notarial acreditativa de haberse practicado o intentado practicar los avisos a que se refiere el art. 134.4. En todo caso, con carácter previo a la adjudicación, el ayuntamiento requerirá al adjudicatario propuesto la justificación documental íntegra de tales extremos.

Las proposiciones presentadas por cada concursante **tendrán que distinguir claramente e incluir, en sobres separados**, la documentación señalada en el apartado 1 del presente artículo y la que corresponda a la alternativa técnica y la proposición jurídico-económica.

Las Proposiciones de los aspirantes a Urbanizador **deben incorporar la siguiente documentación:**

1. La que acredite la personalidad jurídica, la capacidad y la solvencia técnica y económica del aspirante, en los términos de los artículos 122 y 123 de la Ley Urbanística Valenciana. Se presentará en un sobre cerrado y sellado y contendrá justificación documental de los extremos referidos en el artículo 133.1, letras a), b), c), d), e) y f) de la Ley Urbanística Valenciana.

2. Proposición Jurídico-Económica y que se presentará en plica cerrada.

3. La Alternativa Técnica, presentada en sobre abierto y, adicionalmente, en soporte informático.

#### **4.2.- Variantes en las proposiciones de los interesados (artículo 133.2 LUV y artículo 309 ROGTUV)**

Cada concursante **no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de la posibilidad de admitir variantes, si así se establece en las bases particulares reguladoras del programa**. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otras si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una agrupación. El incumplimiento de estas normas **dará lugar** a la no admisión de todas las propuestas de programa presentadas por éste.

Se **considerarán variantes** a los efectos del artículo 133.2 de la Ley Urbanística Valenciana las modificaciones de carácter técnico y nunca las de carácter económico. Las variantes no podrán alterar sustancialmente la ordenación urbanística propuesta.

Cada aspirante a Urbanizador podrá presentar **una única variante** respecto de su Alternativa Técnica inicial.

La presentación de una variante respecto de la Alternativa Técnica inicial **no legitimará** la presentación de una nueva Proposición Jurídico-Económica ni la alteración de las Bases de programación por quien la formule. No obstante, la Administración **podrá elegir**, de entre la Alternativa original y la variada, aquella que mejor satisfaga los intereses públicos, aplicándosele la Proposición Jurídico-Económica formulada.

**No se entenderá** como Alternativa Técnica el avance de planeamiento que formule quien inste la iniciación del procedimiento de Programación. En consecuencia, el referido aspirante podrá presentar Alternativa Técnica, que no se considerará variante de su avance de programación, todo ello con respeto a lo dispuesto en las Bases Generales y Particulares que regulen el procedimiento.

#### **4.3.- Plazo para su presentación (artículo 133.3 LUV)**

Las proposiciones de los interesados, acompañadas de la documentación exigida en el artículo 133.1 LUV, tendrán que presentarse en un **plazo no inferior a tres meses**, a partir de la fecha de envío del anuncio de concurso al Diario Oficial de la Unión Europea. Los ayuntamientos podrán establecer en sus bases reguladoras un plazo superior, atendiendo a las especiales razones de dificultad o complejidad técnica que concurran en cada actuación.

#### **5.- INFORMACIÓN PÚBLICA DE LOS DOCUMENTOS DE ORDENACIÓN (artículo 134 LUV y artículos 293 a 297 ROGTUV)**

Los concursantes tendrán que incorporar a sus propuestas de programa un **acta notarial acreditativa del sometimiento a información pública** de los documentos señalados en las letras a, f y, si procede, k del art. 126 de laLUV.

A este efecto, los **concurstantes protocolizarán los documentos** señalados en el apartado anterior por medio de acta autorizada por un notario con competencia territorial en el municipio donde se vaya a ejecutar la actuación, y depositará una copia de los mismos en la sede del ayuntamiento, **exponiéndolos al público** por sus propios medios, insertando un anuncio en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana y en un diario no oficial de amplia difusión en la localidad afectada, sólo a los efectos de la presentación de alegaciones.

Las **alegaciones** podrán presentarse indistintamente en la notaría donde se encuentren depositados los documentos o en el ayuntamiento afectado. En este último supuesto, el ayuntamiento tendrá que remitir inmediatamente las alegaciones presentadas a la sede de la notaría, para su incorporación a las actuaciones y a su toma de razón por el concursante. El acta notarial tendrá que dejar constancia fehaciente de todas las alegaciones presentadas.

Antes de la publicación del anuncio de información pública, los concursantes tendrán que haber remitido **aviso** del inicio del procedimiento de gestión indirecta del programa de actuación integrada **al domicilio fiscal** de los que consten en el catastro como titulares de los derechos afectados por la actuación propuesta. Tales avisos se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del aviso. La acreditación del aviso efectuado se incorporará al expediente.

Cuando el aviso se practique en el domicilio del interesado, **si no se encuentra presente en el momento de su entrega**, podrá hacerse cargo del mismo cualquier persona que se encuentre en el domicilio y haga constar su identidad. Si nadie pudiera hacerse cargo del aviso, se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó, habiendo de proceder nuevamente, por una sola vez y en una hora distinta, a practicar el aviso dentro de los tres días siguientes al primer intento.

## **6.- CRITERIOS PARA LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 135 LUV y artículos 312 y 313 ROGTUV)**

En las bases particulares del programa y en el anuncio de concurso, los ayuntamientos **deberán señalar**, por orden decreciente de importancia y por la

ponderación que se les atribuya, los **criterios objetivos que deben servir de base** para la adjudicación del Programa de actuación integrada, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso.

Los criterios de adjudicación deberán valorar **con carácter independiente** los documentos correspondientes a la alternativa técnica y a la proposición jurídico-económica.

Los **criterios de adjudicación relativos a la alternativa técnica valorarán, entre otros, los aspectos siguientes:**

a) Cumplimiento de los criterios y objetivos urbanísticos y territoriales señalados en las bases, como la calidad técnica de la ordenación propuesta, la resolución adecuada de la integración de la actuación en su entorno, la mejor estructuración de dotaciones públicas y de espacios libres, o la calidad técnica de las resoluciones propuestas para la urbanización.

b) Medios para el control de la calidad de cada una de las prestaciones que constituyen el objeto del programa.

c) Número, diseño, ubicación y calidad de las viviendas sometidas a algún régimen de protección que se comprometa a promover el urbanizador.

d) Inversión en Programas de restauración paisajística o de imagen urbana dentro del ámbito del programa, como objetivos complementarios del mismo, de acuerdo con las directrices establecidas en los arts. 30 a 35 de la Ley 4/200, de 30 de junio, de la Generalitat, de ordenación del territorio i protección del paisaje.

e) Plazo de ejecución del Programa de actuación integrada.

f) Compromiso de edificación simultánea a la urbanización de los solares resultantes de la actuación por encima de un mínimo legalmente exigible.

Los **criterios de adjudicación relativos a la proposición jurídico-económica valorarán, entre otros, los siguientes aspectos.**

a) Importe de las cargas de urbanización, expresado en euros por metro cuadrado de edificabilidad.

b) Coeficiente de cambio a efectos de pago en terrenos especificado en el art. 127.2.f.

c) Menor proporción de solares o aprovechamientos que deban ser puestos a disposición del urbanización por medio de reparcelación forzosa como retribución a

cuenta de terceros con los que no tenga contrato suficiente, y mayor proporción de terrenos propios o de asociados que deban quedar afectos con garantía real inscrita en el Registro de la Propiedad al cumplimiento de las obligaciones especiales de edificación derivadas de la aprobación del programa.

Para la valoración de los criterios de adjudicación, el ayuntamiento deberá indicar en las bases reguladoras los **umbrales mínimos** a partir de los que se puntuará cada una de las ofertas, pudiendo dividir por tramos las valoraciones asignadas, e indicará asimismo la ponderación que corresponda a cada criterio de adjudicación, con respeto en todo caso a lo que establece el apartado 2 del presente artículo.

Las Bases Particulares de programación **establecerán**, ordenarán de forma decreciente según su importancia, y ponderarán los criterios que deban ser aplicados a la hora de puntuar las Alternativas Técnicas y las Propositiones Jurídico-Económicas, de conformidad con los baremos establecidos en los párrafos siguientes.

Las Bases Particulares deberán establecer la **importancia relativa** que en la decisión de adjudicar la condición de Urbanizador tenga la Alternativa Técnica respecto de la Proposición Jurídico-Económica. A estos efectos, los porcentajes en los que las Bases Particulares valoren esa importancia relativa se ajustarán a los siguientes márgenes:

a) En caso de Programas cuyas Alternativas Técnicas supongan una modificación de la ordenación estructural, la puntuación de la Alternativa Técnica representará entre un 65 por ciento y un 75 por ciento de la valoración en relación con la Proposición Jurídico-Económica, que representará entre un 35 por ciento y un 25 por ciento.

b) En caso de Programas cuyas Alternativas Técnicas únicamente contengan ordenación pormenorizada en desarrollo de la ordenación estructural establecida en el planeamiento general, la puntuación de la Alternativa Técnica representará entre un 60 por ciento y un 70 por ciento de la valoración en relación con la Proposición Jurídico-Económica, que representará entre un 40 por ciento y un 30 por ciento.

c) En caso de Programas cuyas Alternativas Técnicas consistan en un Proyecto de Urbanización por pretender el desarrollo de sectores de suelo urbanizable que cuenten con ordenación pormenorizada fijada por el planeamiento general, la

puntuación de la Alternativa Técnica representará entre un 40 por ciento y un 50 por ciento de la valoración en relación con la Proposición Jurídico-Económica, que representará entre un 60 por ciento y un 50 por ciento.

La fijación del concreto porcentaje por las Bases Particulares, se **fundamentará** en la complejidad del planeamiento a desarrollar, en el uso a implantar y en las demás circunstancias técnicas que sea necesario ponderar. A estos efectos, en Programas **cuyo uso característico sea el residencial**, la importancia relativa de la puntuación de la Alternativa Técnica se situará en la mitad superior de las escalas porcentuales establecidas en el número anterior, mientras que en aquellos Programas **cuyo uso característico sea el industrial o el terciario** se situará en la mitad inferior.

El acuerdo por el que se seleccione la Alternativa Técnica y la Proposición Jurídico-Económica **deberá motivar** la decisión, ponderando expresamente la aplicación de los criterios de adjudicación establecidos en las Bases Particulares así como los baremos de puntuación aplicados. Asimismo, se indicarán justificada y detalladamente las razones por las que se entiende mejor una propuesta que las otras.

De conformidad con el artículo 135.3 de la Ley Urbanística Valenciana, los **criterios de puntuación de las Alternativas Técnicas, y su importancia relativa, serán los siguientes:**

a) La calidad técnica de la ordenación propuesta. Este criterio representará un 50 por ciento de la valoración de la Alternativa Técnica.

b) La resolución adecuada de la integración de la actuación en su entorno.

c) La mejor estructuración de dotaciones públicas y de espacios libres.

Los criterios establecidos en las dos letras anteriores representarán en conjunto un 20 por ciento de la valoración de la Alternativa Técnica.

d) La calidad técnica de las resoluciones propuestas para la urbanización. Este criterio representará entre un 5 por ciento y un 10 por ciento.

e) Número, diseño, ubicación y calidad de las viviendas sometidas a algún régimen de protección que se comprometa a promover el urbanizador. Este criterio representará entre un 5 por ciento y un 15 por ciento.

f) Inversión en Programas de restauración paisajística o de imagen urbana dentro del ámbito del Programa, como objetivos complementarios del mismo, de acuerdo con las directrices establecidas en los artículos 30 a 35 de la Ley 4/2004, de 30

de junio, de la Generalitat, de ordenación del territorio y protección del paisaje. Este criterio supondrá entre un 5 por ciento y un 10 por ciento del valor total de la Alternativa Técnica.

g) Plazo de ejecución del Programa de actuación integrada.

h) Compromiso de edificación simultánea a la urbanización de los solares resultantes de la Actuación por encima de un mínimo legalmente exigible.

i) Compromisos adicionales asumidos voluntariamente y a su cargo por el Urbanizador.

j) Medios para el control de cada una de las prestaciones que constituyen el objeto del Programa.

Los criterios establecidos en las cuatro letras anteriores representarán en conjunto entre un 5 por ciento y un 10 por ciento de la puntuación total de la Alternativa Técnica.

Las Bases Particulares **deberán concretar motivadamente** los porcentajes de cómputo de cada uno de los criterios de puntuación de la Alternativa Técnica dentro de los rangos establecidos en el apartado anterior.

De conformidad con el artículo 135.4 de la Ley Urbanística Valenciana, **los criterios de puntuación de las Propositiones Jurídico-Económicas, y su importancia relativa, serán los siguientes:**

a) Importe de las cargas de urbanización, expresado en euros por metro cuadrado de edificabilidad. Este criterio representará entre un 25 por ciento y un 35 por ciento de la valoración de la Proposición Jurídico-Económica.

b) La valoración de los terrenos a efectos de fijar el coeficiente de cambio para el pago en especie y la menor proporción de solares o aprovechamiento que deban ser puestos a disposición del urbanizador por medio de reparcelación forzosa como retribución a cuenta de terceros con los que no tenga contrato suficiente, y mayor proporción de terrenos propios o de asociados que deban quedar afectos con garantía real inscrita en el Registro de la Propiedad al cumplimiento de las obligaciones especiales de edificación derivadas de la aprobación del programa representará entre un 55 por ciento y un 75 por ciento.

c) Compromisos financieros para la ejecución de las obligaciones complementarias asumidas voluntariamente y a su costa por el Urbanizador. Este criterio supondrá entre un 5 por ciento y un 10 por ciento del valor total de la Proposición Jurídico-Económica.

Las Bases Particulares **deberán concretar motivadamente** los porcentajes de cómputo de cada uno de los criterios de puntuación de la Proposición Jurídico-Económica dentro de los rangos fijados en los párrafos anteriores.

## **7.- ACTUACIONES PREVIAS A LA ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 136 LUV y artículos 298 y 314 a 318 ROGTUV)**

### **7.1.- Reglas generales**

Concluido el plazo de presentación de proposiciones, por el ayuntamiento se procederá a la **calificación de los documentos presentados** por los concursantes en el sobre que especifica el art. 133.1, pudiendo pedir de cada licitador la corrección de aquellos defectos u omisiones que sean enmendables, en un plazo improrrogable de tres días.

Una vez calificada la documentación y corregidos, si procede, los errores detectados, se procederá **a constatar para cada licitador la concurrencia de los criterios de selección** por medio del examen de la documentación acreditativa exigida en las bases reguladoras, teniendo que pronunciarse motivadamente acerca de la admisión o inadmisión de cada uno de los concursantes.

Se procederá a continuación a la **obertura, en acto público**, de las propuestas de programa presentadas por cada concursante, que serán sometidas a **examen de los servicios técnicos municipales** para la emisión del oportuno informe. El secretario de la corporación local alzará acta de apertura de pliegos, dando fe sobre la legalidad de las actuaciones practicadas.

Si la complejidad del programa de actuación integrada lo exigiera, y siempre que así se hubiera indicado en las bases reguladoras, **podrá pedirse dictamen, no vinculante, del Consejo del Territorio y el Paisaje**. Tal dictamen será preceptivo cuando se trate de programas que comprendan un ámbito superior a 50 hectáreas.

## **7.2.- Plazo de información pública de la Alternativa Técnica**

El plazo de información pública de los documentos señalados en las letras a), f) y, si procede, k) del artículo 126 de la Ley Urbanística Valenciana, y en este Reglamento, **deberá iniciarse** dentro de los tres meses a que se refiere el artículo 133.3 de esa Ley, o el mayor que establezcan las Bases de Programación. A tal efecto, la protocolización notarial podrá formalizarse en una sola acta. Este plazo de información al público tendrá una duración de un mes.

La información pública deberá iniciarse dentro de los tres meses a que se refiere el artículo 133.3 de esa Ley, o el mayor plazo que establezcan las Bases de Programación. A tal efecto, la protocolización notarial podrá formalizarse en una sola acta. Este plazo de información al público será de un mes.

Con anterioridad al transcurso del plazo de tres meses, deberá **haberse cumplido con todas las formalidades** propias de la información al público y, en particular, deberán haberse producido todas las publicaciones y remitido todos los avisos.

Los avisos remitidos por el aspirante a Urbanizador deberán dar cuenta de la iniciación del concurso y de la exposición al público de su propuesta de programa, en los términos previstos en este Reglamento.

## **7.3.- Finalización del plazo de información al público y la presentación del acta de protocolización (artículo 298 ROGTUV)**

Como máximo la finalización de la información al público, deberá producirse dentro del plazo de dos meses contados desde la expiración del plazo de tres meses previsto para el inicio de esa información. Durante los dos meses que tienen los aspirantes a Urbanizador para presentar el acta de protocolización quedarán suspendidos los plazos subsiguientes del procedimiento.

Cada aspirante a Urbanizador deberá presentar en el Ayuntamiento el acta notarial que acredite la información pública de su Alternativa Técnica dentro de los diez días siguientes a la finalización del plazo de exposición pública de esa Alternativa.

#### **7.4.- Valoraciones de las Alternativas Técnicas de los Aspirantes**

##### **Informes sobre la Alternativa Técnica (artículo 314 ROGTUV)**

**Una vez calificado el Documento Uno de cada aspirante, se realizarán las siguientes actuaciones:**

El tercer día a aquél en que se produzca la calificación de los requisitos de personalidad, capacidad y solvencia de los aspirantes a Urbanizador, **se iniciará el plazo** para que se emitan los informes correspondientes, únicamente, sobre aquellas Alternativas Técnicas formuladas por aspirantes cuyos requisitos de participación hayan sido calificados favorablemente.

Los **informes previos** sobre Alternativas Técnicas a los que se refiere el artículo 136.3 de la Ley Urbanística Valenciana deberán emitirse en el plazo máximo de tres meses. Todo ello, sin perjuicio de los demás informes que se estimen procedentes y, en particular, de los informes de Técnicos externos a los que se refiere el artículo 137.1 de la Ley Urbanística Valenciana.

Cuando sea preceptivo o resulte exigible por estar previsto en las Bases Particulares, al mismo tiempo que el resto de informes **se solicitará al Consejo del Territorio y el Paisaje** el informe al que se refiere el artículo 136.4 de la Ley Urbanística Valenciana. El citado órgano tendrá a tal efecto el plazo de un mes desde que la solicitud tenga entrada en su registro, suspendiéndose los plazos de emisión de informes municipales y de selección de la Alternativa Técnica. El informe del Consejo del Territorio y el Paisaje en ningún caso será vinculante y su falta de emisión en plazo no impedirá la continuación del procedimiento.

El Ayuntamiento **podrá requerir** a los aspirantes a Urbanizador para que, en el plazo máximo de veinte días, aclaren la documentación presentada, subsanen la omitida, o completen la que sea insuficiente, suspendiéndose en tal caso los plazos de emisión de informes.

##### **Puntuación de la Alternativa Técnica (artículo 315 ROGTUV)**

El **Pleno** valorará y puntuará cada una de las Alternativas Técnicas formuladas

por aquellos aspirantes cuya solvencia y capacidad hubiera sido calificada favorablemente.

En el **plazo de un mes** desde que se hayan emitido los informes, el Pleno valorará y puntuará las Alternativas Técnicas. Ese acuerdo del Pleno deberá producirse siempre antes de la apertura de las Proposiciones Jurídico-Económicas.

A efectos de la puntuación, el Ayuntamiento **deberá aplicar de forma ponderada, razonada y motivada**, los criterios establecidos en los artículos 135.3 de la Ley Urbanística Valenciana, en este Reglamento y en las Bases reguladoras del concurso.

#### **Falta de resolución sobre la puntuación de las Alternativas Técnicas (artículo 316 ROGTUV)**

Transcurrido el plazo para la puntuación de las Alternativas Técnicas sin resolución expresa, **se entenderán desestimadas** todas las Alternativas Técnicas, declarándose desierto el concurso.

#### **7.5.- Valoraciones de las Proposiciones Jurídico-Económicas de los Aspirantes**

##### **Apertura de las Proposiciones Jurídico-Económica (artículo 317 ROGTUV)**

Dentro de los cinco días siguientes a la puntuación de las Alternativas Técnicas, se **procederá a la apertura** de las Proposiciones Jurídico-Económicas, en acto público presidido por el Secretario, quien levantará acta.

**Únicamente se abrirán las plicas** que desarrollen las Alternativas Técnicas que hayan recibido una puntuación superior a la mínima fijada por las Bases Particulares.

En el plazo máximo de un mes contado desde la apertura se deberán **emitir los informes** sobre las Proposiciones Jurídico-Económicas abiertas. Todo ello, sin perjuicio de los demás informes que se estimen procedentes y, en particular, de los informes de Técnicos externos a los que se refiere el artículo 137.1 de la Ley Urbanística

Valenciana.

El Ayuntamiento podrá requerir a los aspirantes a Urbanizador para que, en el plazo máximo de diez días, **aclaren la documentación presentada, subsanen la omitida, o completen** la que sea insuficiente, suspendiéndose en tal caso los plazos de emisión de informes.

### **Puntuación de las Proposiciones Jurídico-Económicas (artículo 318 ROGTUV)**

El Pleno del Ayuntamiento **valorará y puntuará** cada una de las Proposiciones Jurídico-Económicas en el plazo de veinte días desde que se hayan emitido los correspondientes informes preceptivos y determinantes de la resolución. A efectos de la puntuación, el Pleno deberá aplicar de forma ponderada, razonada y motivada, los criterios establecidos en el artículo 135.3 de la Ley Urbanística Valenciana y en las Bases reguladoras del concurso.

## **8.- ADJUDICACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 137 LUV y artículos 319 a 321, 325 y 326 a 330 ROGTUV)**

### **8.1.- Reglas generales**

Concluidas las actuaciones señaladas en el artículo anterior, y después de la emisión de los informes técnicos por los servicios municipales, por el órgano competente del ayuntamiento **se procederá a redactar la propuesta de adjudicación** del Programa de actuación integrada, incluyendo la ponderación de los criterios de adjudicación para cada proposición presentada, y será elevada al pleno para su aprobación.

A estos efectos el ayuntamiento **podrá pedir los informes, incluso externos**, que considere necesarios, cuyos honorarios se considerarán gastos generales del urbanizador que no podrá repercutirlos a los propietarios.

El ayuntamiento dispondrá de **un plazo de dos meses** a contar desde la obertura de las proposiciones para la adjudicación del Programa de actuación integrada, excepto que en las bases reguladoras se establezca un plazo superior. De no

acordarse la adjudicación dentro del plazo establecido a este efecto, los concursantes tendrán derecho a retirar sus proposiciones y a la devolución de la garantía provisional.

El ayuntamiento **tendrá alternativamente la facultad de adjudicar** el despliegue y ejecución del Programa de actuación integrada a la proposición más ventajosa, por medio de la aplicación de los criterios de adjudicación indicados en las bases reguladoras, sin atender necesariamente al valor económico de la misma, o **declarar desierto el concurso**, habiendo de motivar, en todo caso, su resolución con referencia a los criterios de adjudicación establecidos en las bases.

En el mismo acuerdo de adjudicación **se aprobará** el Programa de actuación integrada desde el punto de vista de la ordenación urbanística y territorial, trasladando el mismo a la conselleria competente en urbanismo.

Si la alternativa técnica acompaña **planes de desarrollo que modifiquen la ordenación estructural**, la aprobación municipal se entenderá provisional y no legitimará el despliegue y ejecución del Programa de actuación integrada hasta la aprobación definitiva del plan correspondiente por dicha conselleria. El acuerdo de adjudicación se entenderá, en todo caso, condicionado a la mencionada aprobación definitiva. En el supuesto de denegación de la aprobación definitiva por el órgano competente de la Generalitat, el adjudicatario del Programa de actuación integrada tendrá derecho a que el ayuntamiento reintegre los gastos ocasionados por la redacción de proyectos.

Si el programa y los planes de desarrollo a los que se refiera que **no modifican la ordenación estructural**, bastará la simple remisión de actuaciones a la conselleria competente en urbanismo para que proceda a publicar y notificar su aprobación y adjudicación.

El acuerdo de aprobación y adjudicación, después de cumplir los trámites señalados en los apartados anteriores, se notificará a los que consten como interesados en las actuaciones, sin perjuicio de la comunicación que se indica en el art. 166 de la presente ley, y, en todo caso, a los que hubieran participado en el concurso. Se insertará, así mismo, un anuncio en los diarios oficiales señalados en el art. 132 dando cuenta de dicha adjudicación y aprobación.

Será **recurrible** el acuerdo municipal por el que se seleccione la Alternativa

Técnica, se apruebe la Proposición Jurídico-Económica y, en consecuencia, se adjudique la condición de Urbanizador del Programa (artículo 325 ROGTUV).

## **8.2.- Efectos de la aprobación de los Programas**

### **Publicación de la aprobación de los Programas (artículo 327 ROGTUV)**

La **aprobación provisional** de un Programa de Actuación Integrada o Aislada deberá publicarse en el *Diari Oficial de la Generalitat* y en el boletín oficial de la provincia.

La resolución por la que se **apruebe definitivamente** un Programa de Actuación Integrada o Aislada se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia, incluyendo específicamente las normas urbanísticas de los instrumentos de planeamiento espacial que contengan. Asimismo, se publicará una reseña de tal aprobación en el *Diari Oficial de la Generalitat*. También se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea* cuando hubiera sido preceptiva la publicación de la licitación en dicho Diario.

### **Deber de información de los municipios (artículo 328 ROGTUV)**

Los Municipios **deberán remitir**, en soporte digital, a la Conselleria competente en materia de territorio copia completa y diligenciada de los siguientes documentos:

- a) Los instrumentos de planeamiento aprobados definitivamente, salvo que ya obren en la Conselleria.
- b) Las Bases Generales y Particulares que rijan los concursos de programación.
- c) Las Proposiciones Jurídico-Económicas.
- d) Los Contratos entre Ayuntamiento y Urbanizador.
- e) Los Contratos entre Urbanizador y Empresario Constructor.
- f) Los Proyectos de Urbanización.
- g) Los Proyectos de Reparcelación.
- h) En su caso, de las resoluciones por las que se aprueben todos los anteriores documentos.

Los Ayuntamientos enviarán copia de los anteriores documentos en el **plazo de quince días** desde el momento en que dispongan de ellos.

### **Ejecutividad y entrada en vigor de los Programas (artículo 329 ROGTUV)**

Los Programas de Actuación Integrada y Aislada **entran en vigor** una vez se haya publicado la resolución por la que se aprueben definitivamente. Tal publicación sólo podrá producirse tras la firma del Contrato entre el Urbanizador y la Administración actuante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 145.2 de la Ley Urbanística Valenciana.

### **Prerrogativas de la Administración en la ejecución de Programas (artículo 330 ROGTUV)**

Los Ayuntamientos ostentarán la **prerrogativa de interpretar los contratos** para el desarrollo y la ejecución de los Programas de Actuación Integrada, resolviendo aquellas dudas que se planteen en su cumplimiento, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos establecidos en la Ley Urbanística Valenciana. Sus acuerdos serán inmediatamente ejecutivos y pondrán fin a la vía administrativa.

Con anterioridad a la resolución de los incidentes que se planteen durante la ejecución y el desarrollo de las prestaciones correspondientes al Programa, se tendrá que **dar audiencia** al Urbanizador por plazo de diez días.

## **9.- FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO PARA EL DESPLIEGUE Y EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA (artículo 138 LUV y artículos 331 a 332 ROGTUV)**

En el plazo de un mes a partir de la notificación del acuerdo de aprobación y adjudicación del programa al adjudicatario, **se procederá a la formalización en documento administrativo del contrato** para el despliegue y ejecución del Programa de actuación integrada.

Con anterioridad a la formalización del contrato, el urbanizador tendrá que acreditar ante la administración la **constitución de la garantía definitiva**, en la forma y cuantía que se establezcan en las bases reguladoras del programa.

Los contratos que se suscriban para el despliegue y ejecución de los programas de actuación integrada **tendrán que incluir en sus cláusulas, como mínimo, una referencia a las siguientes cuestiones:**

- a) Identificación del ayuntamiento y del urbanizador, con indicación de los datos relativos a su personalidad jurídica y capacidad.
- b) Fecha del acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de actuación integrada, con mención expresa del acuerdo de aprobación definitiva autonómica, si procede.
- c) Descripción del objeto, incluyendo las prestaciones que el urbanizador se obliga a realizar durante la ejecución del programa.
- d) Desglose de las cargas de urbanización.
- e) Modo de retribución al urbanizador a cuenta de la propiedad beneficiaria del programa.
- f) Plazos totales y parciales de despliegue y ejecución del programa.
- g) Documentación a presentar por el urbanizador en cada certificación ordinaria de cargas de urbanización a repercutir en los propietarios afectados.
- h) Garantía definitiva constituida por el urbanizador.
- i) Conformidad del urbanizador con las bases particulares reguladoras del programa.
- j) Régimen de penalidades por demora del urbanizador.
- k) Cualquier otra cláusula que el ayuntamiento considere necesario establecer, respetando en todo caso lo que disponen las bases particulares reguladoras del programa.

El documento de formalización **será firmado** por el alcalde y el urbanizador, anexando al mismo un ejemplar de las bases particulares reguladoras del programa.

La conselleria competente en materia de urbanismo **aprobará mediante una orden un modelo tipo de contrato** para el desarrollo y ejecución de los programas de actuación integrada.

## 10.- ADJUDICACIÓN CONEXA O CONDICIONADA (artículo 139 LUV y artículo 322 ROGTUV)

Los Programas **pueden aprobarse condicionados** a la efectiva realización de determinaciones propias de otras Actuaciones previa o simultáneamente programadas, siempre que esté suficientemente garantizado el cumplimiento de aquellas condiciones conexas y se prevea una adecuada coordinación entre las respectivas Actuaciones. Tales circunstancias tendrán que especificarse con claridad en las bases particulares reguladoras del programa.

La adjudicación así condicionada **impondrá** las obligaciones económicas precisas para compensar a los afectados por la Actuación más costosa con cargo a los de otras que se beneficien de aquella por concentrarse en la misma obras o sobrecostes de común utilidad.

El **incumplimiento** por el Urbanizador principal de las condiciones que afecten al desarrollo de otra Actuación conexas podrá dar lugar a la suspensión de ambos Programas. El adjudicatario de un Programa condicionado deberá comprometerse a asumir a su riesgo y ventura esa eventualidad, aunque podrá hacer reserva del derecho a subrogarse, llegado el caso, en el puesto del Urbanizador principal, con los requisitos establecidos en esta Ley respecto de la cesión de la adjudicación.

Además de en los casos previstos en el artículo 139.1 de la Ley Urbanística Valenciana, y en los mismos términos en él dispuestos, **podrá adjudicarse un Programa de Actuación Integrada condicionado** a la realización de obras e infraestructuras que beneficien a otros Sectores o Unidades de Ejecución cuya programación no haya tenido lugar en ese momento. En tal caso, los terrenos de esos otros Sectores o Unidades quedarán afectos con carácter real al pago del correspondiente canon de urbanización por un plazo máximo de cinco años.

La **afección** prevista en el apartado anterior podrá ser objeto de inscripción registral mediante solicitud al Registro de la Propiedad suscrita por el Urbanizador responsable de la ejecución de las obras referidas u oficio remitido por la Administración actuante.

En caso de petición por parte del Urbanizador, a la solicitud **deberá adjuntarse certificación administrativa** de la proporción del coste de las infraestructuras que corresponda a cada uno de los Sectores o Unidades de Ejecución afectados por las obras. La certificación deberá expedirse por el Secretario Municipal en el plazo de un mes desde que se solicite por el Urbanizador.

#### **11.- GARANTÍAS (artículo 140 LUV y artículos 323 y 324 ROGTUV)**

Quienes deseen participar en el procedimiento de licitación de un programa de actuación integrada **tendrán que constituir** en la forma y a los efectos previstos en el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, una garantía provisional equivalente al 2 por ciento de la estimación aproximada de las cargas del programa, estimación que será realizada con carácter previo por el ayuntamiento.

La **garantía provisional** responderá del mantenimiento de las propuestas de programa por los licitadores hasta la adjudicación, y de la propuesta del adjudicatario hasta la formalización del correspondiente programa.

Todo programa de actuación integrada **ha de asegurar** el cumplimiento de sus previsiones ya sea mediante crédito comprometido a cargo del presupuesto de una administración o bien en los supuestos de gestión indirecta, con garantía financiera o real prestada y mantenida por el urbanizador, por un valor mínimo del 10 por ciento del valor de las cargas de urbanización. Los ayuntamientos podrán elevar esta garantía hasta un máximo del 20 por ciento, en aquellos supuestos en los que razones de interés público debidamente justificadas en el expediente lo aconsejen.

La garantía establecida en el apartado **anterior tendrá el carácter de definitiva**, rigiéndose su forma de constitución y efectos por lo que establece el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio.

La garantía provisional **se devolverá** a los aspirantes a Urbanizador en los siguientes supuestos:

a) A todos los aspirantes a Urbanizador cuando se declare desierto el concurso de programación.

b) A todos los aspirantes a Urbanizador, cuando transcurra el plazo de que dispone la Administración para resolver el expediente de programación. Como excepción, no se devolverá la garantía provisional a quien resulte adjudicatario del Programa por silencio administrativo, de conformidad con lo previsto en este Reglamento.

c) A quienes no resulten adjudicatarios del Programa.

La garantía provisional **será retenida** al adjudicatario de la condición de Urbanizador e incautada a las empresas que retiren injustificadamente su proposición antes de la adjudicación.

La garantía provisional aportada por quien resulte adjudicatario del Programa **se aplicará** a completar la garantía definitiva, que será minorada en el importe ya asegurado por la garantía provisional.

La resolución por la que se acuerde la ejecución de las garantías previstas en el artículo 140 de la Ley Urbanística Valenciana **deberá expresar y motivar razonadamente** la causa que legitime tal ejecución.

## **VII.- LAS REFORMAS POSTERIORES DE LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA Y DEL DECRETO 67/2006, DE 19 DE MAYO, DEL CONSELL, QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORDENACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA VALENCIANA**

Como modificaciones principales de la **Ley Urbanística Valenciana** debemos citar las siguientes:

- Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat
- Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo
- Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat
- Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo

- Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo
- Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat
- Decreto-ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas
- Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat
- Decreto-ley 2/2012, de 13 de enero, del Consell, de medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas (pyme) de la Comunitat Valenciana
- Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas
- Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Apoyo a la iniciativa Empresarial y los Emprendedores, Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comunitat Valenciana

También el **Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística Valenciana** ha sido objeto de sucesivas reformas, entre las cuales destacamos:

- Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. (DOGV. núm. 5491, de 17 de abril de 2007)
- Decreto 46/2008, de 11 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
- Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo
- Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, del Consell, de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y la creación de empleo
- Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo
- Decreto-ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas

- Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas

El **contenido normativo** de las reformas del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística Valenciana podemos resumirlo de la siguiente manera:

- El Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística añade los artículos 19 (apdo. 2), 21 (apdo. 4), 25 bis, 205 (apdo. 3), 216 (apdo. 4), 293 (apdo. 5) y 547 (apdo. 3).
- El Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. modifica los artículos 20 (apdo. 5), 21 (apdo. 1.d), 37 (apdo. 2), 48 (apdo. 2), 63 (apdo. 3.b.2), 105 (apdo. 3), 108 (letra b), 112, 114, 117 (apdo. 3), 123, 125 (apdo. 3), 126 (apdo. 2), 131, 132, 140 (apdo. 3.a), 148 (apdo. 6), 172 (letras b, c y h), 177 (apdo. 1.a), 181 (apdo. 1), 194 (apdo. 2), 198 (apdo. 2), 202 (apdo. 2), 203 (apdo. 1.b), 205 (apdo. 4), 206 (apdo. 1), 212 (apdo. 3), 216 (apdo. 3), 228, 233, 238 (apdo. 1.b), 239 (apdo. 2), 243 (apdo. 2), 246 (apdo. 2), 248 (apdo. 2), 256, 258 (apdos. 1 y 3), 261, 262 (apdo. 2), 265 (letra b), 268 (apdo. 3), 270, 272 (apdo. 3), 273, 282 (apdo. 2.2.a), 286 (apdo. 1.e), 290 (apdo. 2), 293 (apdo. 3), 296 (apdo. 3), 298 (apdo. 1), 299, 300 (apdo. 1 y 3), 301, 307 (apdo. 1), 312, 313 (apdo. 1), 314, 317, 321, 323 (apdo. 1.b), 326, 327, 329, 331 (apdo. 1), 345 (apdo. 1.b), 346 (apdo. 4), 366 (apdo. 2, letras a y b), 373 (apdo. 1), 377 (apdo. 4), 378 (apdo. 4), 382 (apdo. 1), 384 (apdos. 1 y 4), 387 (apdo. 1), 389 (apdo. 2), 394 (apdo. 2), 401 (apdo. 2), 402 (apdos. 4 y 6), 403 (apdo. 2), 408 (apdo. 1.b), 409 (apdos. 2, 5 y 6), 416 (apdos. 1.a y 4), 422 (apdo. 4), 423 (apdos. 2, 3, 4 y 5), 425 (apdo. 3), 427 (apdo. 1), 449 (apdos. 1.d y 2), 452 (apdo. 1.b), 457 (apdo. 2), 458, 459 (letra c), 465 (apdo. 2), 467 (apdo. 2), 468 (apdo. 3), 469 (apdo. 1), 474 (apdos. 2 y 3), 484 (apdos. 1, 2 y 5, letras a y c), 486 (apdos. 1, 6, 7 y 8.a), 488 (apdos. 2 y 4), 489 (apdo. 3), 492 (letras b y c), 493 (apdo. 1), 494 (apdo. 2), 495 (apdo. 1), 496 (apdos. 1, 6 y 7), 497 (apdo. 2), 499 (primer párrafo), 505 (apdo. 2.c), 510 (apdo. 3.b), 512 (apdo. 1), 518 (apdo. 4.e), 526 (apdos. 1 y 3), 539 (apdo. 3), 546 (apdo.

- 4), 553, 557 (apdo. 2), 560, 564 (apdo. 3), 567 (letra i), 569(apdo. 1.b), 570 (apdo. 2), 571 (letra c), 574 (apdo. 2), 578 (apdo. 2), 579 (apdo. 1) y 585 (apdo. 4); Disposiciones transitoria cuarta (apdo. 1) y transitoria octava (apdo. 3); Anexos I (umbral 2, cuota de sostenibilidad) y II (Bases 10, 11 (anterior base 12), 12 (anterior base 13) y 13 (anterior base 14)).
- El Decreto 36/2007, de 13 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. (DOGV. núm. 5491, de 17 de abril de 2007) suprime los artículos 28 (apdo. 2), 30, 209 (apdo. 4.c), 260, 284 (apdo. 2), 293 (apdo. 2), 310 (apdo. 3), 315, 316, 318, 386, 408 (apdo. 2), 409 (apdo. 4), 425 (apdos. 1 y 2), 484 (apdos. 5.d, 6, 7 y 8), 522 y 541; Disposición transitoria novena.
  - El Decreto 46/2008, de 11 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. añade la Disposición transitoria novena
  - El Decreto-Ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo deroga el artículo 544.
  - La Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo deroga los artículos 205, 214, 215, 216, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233 y 463; Anexo I.
  - El Decreto-ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas deroga el artículo 436.

**CAPITULO 2**

**LA RECEPCIÓN DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO  
EN LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD  
URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA**



## CAPITULO 2

### **LA RECEPCIÓN DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA**

#### **SUMARIO**

#### **I.- LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (LOTAU)**

- 1.- AUSENCIA DE LEGISLACIÓN PROPIA Y FORMULACIÓN DE POLÍTICA AUTONÓMICA SOBRE LA BASE DE LA LEGISLACIÓN GENERAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA
- 2.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO Y LA LEY DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA 5/1997, DE 10 DE JULIO
- 3.- LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA COMO CULMINACIÓN DEL PLENO EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE URBANISMO
- 4.- CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA URBANÍSTICO CASTELLANO-MANCHEGO. ANÁLISIS CRÍTICO
- 5.- ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA
- 6.- COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS
- 7.- UN NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN URBANÍSTICA
- 8.- RÉGIMEN DE GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

#### **II.- LA LEY 1/2003, DE 17 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA**

- 1.- LAS RAZONES DE LA REFORMA
- 2.- CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN DEL SUELO
- 3.- PLANEAMIENTO URBANÍSTICO
- 4.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO
- 5.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

#### **III.- DESARROLLO REGLAMENTARIO**

- 1.- EL REGLAMENTO DE SUELO RÚSTICO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 242/2004, DE 27 DE JULIO
- 2.- EL REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 248/2004, DE 14 DE SEPTIEMBRE
- 3.- EL REGLAMENTO DE LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 29/2011, DE 19 DE ABRIL (RAELOTAU)
- 4.- EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 34/2011, DE 26 DE ABRIL (RDULOTAU)

#### **IV.- EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE DE 2004, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (TRLOTAU)**

#### **V.- LA LEY 7/2005, DE 7 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA**

#### **VI.- LA LEY 12/2005, DE 27 DE DICIEMBRE DE, DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA**

#### **VII.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 365/2006, DE 21 DE DICIEMBRE**

- 1.- LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU ESTIMACIÓN PARCIAL
- 2.- EL AUTO DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚM. 2 DE ALBACETE DE 11 DE NOVIEMBRE DE 2005
- 3.- ESCRITO DE ALEGACIONES DEL ABOGADO DEL ESTADO
- 4.- ESCRITO DE ALEGACIONES DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

- 5.- ESCRITO DE ALEGACIONES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA
- 6.- ESCRITO DE ALEGACIONES DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO
- 7.- LA FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA

**VIII.- LA LEY 2 /2009, DE 14 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y SUELO, POR LA QUE SE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA**

- 1.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE TRAMITACIÓN
- 2.- LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA
- 3.- LAS RAZONES DE LA REFORMA
- 4.- EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LA REFORMA
- 5.- MODIFICACIONES PARA DINAMIZAR LA PRODUCCIÓN DE SUELO PARA VIVIENDAS SUJETAS A ALGÚN TIPO DE PROTECCIÓN PÚBLICA
- 6.- MEDIDAS PARA LA AGILIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS Y EL INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA
- 7.- PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA Y LEGISLACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS: UN PROBLEMA DE SEGURIDAD JURÍDICA NO CONTEMPLADO POR LA REFORMA PERO RESUELTO POR LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

**IX.- EL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO DE CASTILLA-LA MANCHA**

- 1.- BASES Y CRITERIOS DEL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO DE CASTILLA-LA MANCHA. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO TÍTULO DE LEGITIMACIÓN DE LA INTERVENCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA, URBANISMO Y SUELO
- 2.- LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA
- 3.- PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA. LA POTESTAD CLASIFICATORIA DE LOS PLANES Y PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS
- 4.- RENOVACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DEL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO: ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y ORDENACIÓN DETALLADA
- 5.- LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL / SUPRAMUNICIPALES
- 6.- LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA COMO FUNCIÓN PÚBLICA: POTESTADES, FINES Y OBJETO.
- 7.- LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA/MUNICIPALES
- 8.- LA CENTRALIDAD Y SIGNIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN MUNICIPAL
- 9.- LA DOCUMENTACIÓN DE LOS PLANES

**X.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO**

- 1.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO
- 2.- LOS PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN
- 3.- GESTIÓN DIRECTA / GESTIÓN INDIRECTA
- 4.- EL AGENTE URBANIZADOR EN CASTILLA-LA MANCHA

**XI.- LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA**

- 1.- CONCEPTO (artículos 110.1 TRLOTAU y 74.1 RAELOTAU)
- 2.- OBJETIVOS FUNCIONALES BÁSICOS (artículos 110.2 TRLOTAU y 74.2 RAELOTAU)
- 3.- OBJETO (artículos 110.3 TRLOTAU y 75 RAELOTAU)
- 4.- DOCUMENTACIÓN (artículos 110.4 y 120.3 TRLOTAU y 76 RAELOTAU)
- 5.- ALTERNATIVA TÉCNICA (artículos 110.4.1 TRLOTAU y 76.1 RAELOTAU)
- 6.- PROPOSICIÓN JURÍDICO-ECONÓMICA (artículos 110.4.3 TRLOTAU y 76.4 RAELOTAU)
- 7.- CONVENIO URBANÍSTICO (artículos 110.4.2 TRLOTAU y 76.2 y 3 RAELOTAU)

**XII.- LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS: SU REGULACIÓN EN EL TRLOTAU**

- 1.- PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE TRAMITACIÓN (ARTICULO 120 TRLOTAU)
  - 1.1.- SOLICITUD DE SOMETIMIENTO A INFORMACIÓN PÚBLICA (artículo 120.1 TRLOTAU)
  - 1.2.- INFORMES MUNICIPALES: DILIGENCIA DE ORDENACIÓN Y EMISIÓN
  - 1.3.- ACUERDO MUNICIPAL DESESTIMATORIO DE LA SOLICITUD DE TRAMITACIÓN DEL PROGRAMA: OPCIONES DEL PLENO (artículo 120.2 a) TRLOTAU)
  - 1.4.- ACUERDO DE SOMETIMIENTO A INFORMACIÓN PÚBLICA Y AVISO A LOS TITULARES CATASTRALES: PRESENTACIÓN DE ALEGACIONES Y ALTERNATIVAS TÉCNICAS (artículo 120.2 b), 4 y 5 TRLOTAU)
    - 1.4.1.- Información Pública
    - 1.4.2.- Edicto (artículo 120.4 *ab initio* TRLOTAU)
    - 1.4.3.- Aviso a los titulares catastrales (artículo 120.4 *in fine* TRLOTAU)
  - 1.5.- CONSULTA PÚBLICA (artículo 120.5 *ab initio* TRLOTAU)
  - 1.6.- PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS, PROPOSICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS Y PROPUESTAS DE CONVENIO URBANÍSTICO (artículo 120.2 *in fine* y 5 TRLOTAU)
    - 1.6.1.- Presentación de Alternativas Técnicas en competencia (artículo 120.2 *in fine* TRLOTAU)
    - 1.6.2.- Puesta en conocimiento (artículo 120.5 TRLOTAU)
    - 1.6.3.- Plazos de presentación (artículo 120.5 TRLOTAU)
    - 1.6.4.- Prórrogas de los plazos de presentación (artículo 120.5 TRLOTAU)

- 1.6.5.- Prórrogas de los plazos de información pública (artículo 120.5 TRLOTAU)
- 1.7.- APERTURA DE PLICAS (artículo 120.6 *ab initio* TRLOTAU)
- 1.8.- CONSULTA, ALEGACIONES Y ASOCIACIÓN DE PROPOSICIONES (artículo 120.6 *in fine* TRLOTAU)
- 2.- PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE TRAMITACIÓN (ARTICULO 121 TRLOTAU)
  - 2.1.- ESCRITO DE COMUNICACIÓN AL MUNICIPIO (artículo 121.1 a) TRLOTAU)
  - 2.2.- ACTIVIDAD NOTARIAL DE TRAMITACIÓN: ACTA DE PROTOCOLIZACIÓN Y EXPOSICIÓN PÚBLICA. (artículo 121.1 b) y c) TRLOTAU)
  - 2.3.- EXPOSICIÓN PÚBLICA, AVISO A LOS TITULARES CATASTRALES (artículo 121.2 y 3 TRLOTAU)
  - 2.4.- PROPOSICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS Y PROPUESTA DE CONVENIO: PRESENTACIÓN EN COMPETENCIA
  - 2.5.- ACREDITACIÓN DE LA PROTOCOLIZACIÓN Y DE LA EXPOSICIÓN PÚBLICA. APERTURA DE PLICAS. (artículo 121.2 *in fine* TRLOTAU)
  - 2.6.- CONSULTA, ALEGACIONES Y ASOCIACIONES DE COMPETIDORES
- 3.- INFORMES MUNICIPALES Y AUTONÓMICOS
  - 3.1.- EMISIÓN DE INFORMES MUNICIPALES
  - 3.2.- SOLICITUD DE INFORME AUTONÓMICO (artículo 122.1 TRLOTAU)
- 4.- APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN
  - 4.1.- ACUERDO DE APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN (artículo 122. 1 y 2 TRLOTAU)
  - 4.2.- ACUERDO DENEGATORIO (artículo 122. 4 TRLOTAU)
  - 4.3.- REQUISITOS DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES
    - 4.3.1.-Criterios generales de elección de Alternativa Técnica y Urbanizador (artículo 122.3 TRLOTAU)
    - 4.3.2.-Criterios para la elección de la alternativa técnica (artículo 122.2 TRLOTAU)
    - 4.3.3.- Criterios para la elección de la proposición jurídico-económica (artículo 122.2 TRLOTAU)
    - 4.3.4.- Acuerdos motivados (artículo 122.4 *in fine* TRLOTAU)
    - 4.3.5.-Plazo para la aprobación municipal (artículo 122.7 *ab initio* TRLOTAU)
    - 4.3.6.- Traslado a la Administración Autonómica (artículo 122.7 *in fine* TRLOTAU)
  - 4.3.7.- Presentación en el Registro de Programas de Actuaciones Urbanizadoras y Agrupaciones de Interés Urbanístico (artículo 124.2 TRLOTAU)
  - 4.3.8.- Publicación del acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa (artículos 122.7 y 124.2 TRLOTAU)
  - 4.3.9.-Acto expreso (artículo 122.7 *in fine* TRLOTAU)
- 4.4.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADJUDICACIÓN
  - 4.4.1.- Compromisos, obligaciones y garantías del adjudicatario (artículo 122.6 TRLOTAU)
  - 4.4.2.- Formalización de la adjudicación (artículo 122.9 TRLOTAU)
  - 4.4.3.- Derecho de Reintegro y de Subrogación (artículo 122.5 TRLOTAU)
- 4.5.- REGIMEN ESPECIAL DE LA ADJUDICACION PREFERENTE (artículo 123 TRLOTAU)
  - 4.5.1.- Finalidad (artículo 123.1 TRLOTAU)
  - 4.5.2.-Requisitos (artículo 123.1 *in fine* y 2 TRLOTAU)
  - 4.5.3.-Régimen legal (artículo 123.3 y 4 TRLOTAU)

### **XIII.- LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS: SU REGULACIÓN REGLAMENTARIA (RAELOTAU)**

- 1.- EL REGLAMENTO DE LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 29/2011, DE 19 DE ABRIL (RAELOTAU)
- 2.- INICIACIÓN (artículo 85 RAELOTAU)
- 3.- BASES PARA LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA Y SELECCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR (artículo 86 RAELOTAU)
- 4.- INFORMACIÓN PÚBLICA, AUDIENCIA Y PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS TÉCNICAS (artículo 87 RAELOTAU)
- 5.- PRORROGAS DEL PERIODO DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS TÉCNICAS (artículo 88 RAELOTAU)
- 6.- PRORROGAS DE PROPOSICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS (artículo 89 RAELOTAU)
- 7.- APERTURA DE PLICAS (artículo 90 RAELOTAU)
- 8.- PRESELECCIÓN DEL URBANIZADOR Y ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA
- 9.- LA FORMALIZACIÓN DE LA ADJUDICACIÓN Y SU PUBLICIDAD
- 10.- CESIÓN Y RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN
- 11.- LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA
- 12.- EL CONTRATISTA
- 13.- RELACIÓN ENTRE EL AGENTE URBANIZADOR Y LOS PROPIETARIOS

### **XIV.- EL PROYECTO DE URBANIZACIÓN**

- 1.- PRESENTACIÓN
- 2.- CONCEPTO (artículo 111.1 *ab initio* TRLOTAU y 98 RPLOTAU)
- 3.-TRAMITACIÓN (artículos 111.3 TRLOTAU y 147.1 RPLOTAU)
- 4.- DETERMINACIONES (artículo 100 RPLOTAU)
- 5.- DOCUMENTACIÓN (artículos 111.2 TRLOTAU y 101 RPLOTAU)

### **XV.- EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN**

- 1.- CONCEPTO (artículos 92. 1 TRLOTAU y 32.1 REALOTAU)
- 2.- OBJETO (artículos 92.2 TRLOTAU y 32.2 REALOTAU)
- 3.- ÁREA REPARCELABLE (artículos 92.4 TRLOTAU y 37.2 REALOTAU)
- 4.- PROHIBICIÓN DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE PARCELACIÓN Y EDIFICACIÓN (artículo 92.4 *ab initio* TRLOTAU)
- 5.- CLASES (artículos 92.4 y 95 TRLOTAU y 33 REALOTAU)

- 6.- EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN (artículos 40 a 47 REALOTAU)
- 7.- CRITERIOS PARA LA REPARCELACIÓN (artículo 93 TRLOTAU)
- 8.- PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE REPARCELACIÓN (artículo 93 TRLOTAU)
- 9.- EFECTOS DE LA REPARCELACIÓN

**XVI.- LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

- 1.-TRAMITACIÓN
  - 1.1.- DOCUMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS
  - 1.2.- ACUERDO MUNICIPAL DE INICIO
  - 1.3.- INFORMACIÓN PÚBLICA: PRESENTACIÓN DE ALEGACIONES
  - 1.4.- CONSULTA PÚBLICA
  - 1.5.- INFORMES MUNICIPALES Y AUTONÓMICOS
- 2.- APROBACIÓN Y EJECUCIÓN
  - 2.1.- ACUERDO DE APROBACIÓN
  - 2.2.- INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA
    - 2.2.1.-Reparcelación
    - 2.2.2.- Expropiación forzosa

## I.- LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (LOTAU) <sup>123</sup>

### 1.- AUSENCIA DE LEGISLACIÓN PROPIA Y FORMULACIÓN DE POLÍTICA AUTONÓMICA SOBRE LA BASE DE LA LEGISLACIÓN GENERAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

Desde la asunción de la competencia plena en materia de ordenación territorial y urbanística<sup>4</sup>, tras su constitución, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha venido formulando y ejecutando una política propia en dicha materia, bien es verdad que sobre la base y con arreglo a la **legislación general/estatal sobre régimen del suelo y ordenación urbana**. Ello era posible por las características del sistema de ordenación territorial y urbanística por ésta establecido, basado en una muy amplia remisión a los instrumentos de planeamiento y de ejecución de éste, y también porque el propio marco legal no contenía disposiciones que resultaran condicionantes, en forma contraproducente, de las decisiones a adoptar en función de las características de la Comunidad Autónoma. En esta situación no se hizo sentir la necesidad de una legislación propia y específica, ni siquiera tras la última de las reformas iniciada con la Ley 8/1990, de 25 de julio, y culminada con la aprobación por el Real Decreto

<sup>1</sup> Como obras generales y sistemática es preciso citar: L. PAREJO ALFONSO (Director), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Madrid, 1999, E. SÁNCHEZ GOYANES (Director), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Madrid, 2006 y M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHA (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Civitas, 2009.

<sup>2</sup> Seguimos la Exposición de Motivos de la LOTAU.

<sup>3</sup> A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, “La configuración legislativa del ordenamiento urbanístico de la Comunidad de Castilla-La Mancha”, en L. PAREJO ALFONSO (Director), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Madrid, 1999, páginas 35 y siguientes; IDEM, “Urbanismo y Comunidades Autónomas: La autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo. El ordenamiento de la Comunidad de Castilla-La Mancha”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 30, 2001, páginas 11 y siguientes; S. JIMÉNEZ IBÁÑEZ, “La ordenación del territorio y el urbanismo”, en L. ORTEGA (Director), *Derecho Administrativo Autonómico de Castilla-La Mancha*, Cuenca, 2000, páginas 703 y siguientes; J. M. A. MAGAN PERALES, “La evolución del Derecho Urbanístico en Castilla-La Mancha”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 222, 2005, páginas 145 y siguientes; L. PAREJO ALFONSO, “El ordenamiento autonómico de la ordenación territorial y urbanística: fundamento, condicionamientos, alcance y composición” en L. PAREJO ALFONSO (Director), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Madrid, 1999, páginas 115 y siguientes y E. SÁNCHEZ GOYANES, “La consolidación de un modelo alternativo en la legislación urbanística: Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Castilla-La Mancha”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 15/16, 1998, páginas 2305 y siguientes.

<sup>4</sup> Un estudio detallado del proceso de asunción de competencias por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, tanto en fase preautonómica como autonómica puede encontrarse en S. JIMÉNEZ IBÁÑEZ, “La ordenación del territorio y el urbanismo”, en L. ORTEGA (Director), *Derecho Administrativo Autonómico de Castilla-La Mancha*, Cuenca, 2000, páginas 719 a 722 y J. M. A. MAGAN PERALES, “La evolución del Derecho Urbanístico en Castilla-La Mancha”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 222, 2005, páginas 148 a 155.

Legislativo 1/1992, de 26 de junio, del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

## **2.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO Y LA LEY 5/1997, DE 10 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA**

Esta situación fue alterada por la ***Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo***, ya que este pronunciamiento del Alto Tribunal, no sólo afirmó la competencia legislativa autonómica en la materia, como era de todo punto lógico, sino que, además de precisar los límites de dicha competencia por relación a las posibilidades y los confines de intervención legislativa cruzada, es decir, desde títulos competenciales distintos, por parte de legislador general, negó a éste toda posibilidad de acción normativa en la materia y, en particular, la que pretenda basarse en la cláusula de supletoriedad del Derecho General o del Estado que contempla el artículo 149.3 de la Constitución.

Las ***consecuencias directas e inmediatas de la aludida sentencia***, derivadas de las declaraciones de inconstitucionalidad por ella efectuadas y la recuperación, sólo parcial, de la vigencia del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, fueron inmediatamente abordadas mediante la elaboración, tramitación y aprobación de la ***Ley 5/1997, de 10 de julio, de Medidas urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana***. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 al declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad de una serie de preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, todos ellos por razón exclusivamente competencial. Unos, la mayoría, por haber sido establecidos con función supletoria respecto del Derecho autonómico y el resto, los menos, por haberse excedido el legislador general de la cobertura prestada por el título competencial invocado y ejercido en cada caso.

La desaparición de los ***preceptos legales generales de carácter supletorio*** no suscita mayor problema desde el punto de vista de considerar completo el ordenamiento urbanístico; toda vez que no ha determinado, conforme a la propia sentencia del Tribunal Constitucional y gracias a la operación cumplida por ésta sobre la disposición derogatoria del Texto Refundido de 26 de junio de 1992 ya mencionado,

vacío normativo alguno. El lugar y función de tales preceptos ha venido a ser ocupado automática y totalmente por los correspondientes preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril; concretamente, por aquellos no sustituidos y, por tanto, no derogados, por los aún vigentes del repetido texto refundido de 1992.

Mayor problema plantea desde luego la desaparición de los ***preceptos de esta última norma legal general a los que se había atribuido carácter bien pleno, bien básico***, y ahora declarados nulos, y ello desde el punto de vista de la estabilidad y continuidad del ordenamiento jurídico-urbanístico en una Comunidad Autónoma que, hasta la fecha, no había ejercido su potestad legislativa propia en la materia. Pues la ausencia de estos preceptos sí que genera, no tanto un verdadero vacío normativo respecto de los objetos por ellos regulados, sino más bien una fisura limitada en la cobertura legal formal de la ordenación urbanística, en los términos en que esta cobertura ha venido definida por el propio legislador al ocupar la materia. El fallo del Tribunal Constitucional, centrado en la dimensión competencial, deja bien claro que el espacio decisional así abierto corresponde ocuparlo precisamente al legislador autonómico.

En este contexto ***se justifica***, pues, ***una intervención urgente*** mediante la publicación Ley 5/1997, de 10 de julio, de Medidas urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. La inexistencia, en efecto, de una legislación urbanística propia, unida, de un lado, a la pendencia de procedimientos para la aprobación de instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Texto Refundido de 26 de junio de 1992, es decir, partiendo de la vigencia íntegra del mismo, lo que significa dotados de un contenido sustantivo que desborda por razones obvias las previsiones del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 en vigor con carácter supletorio; y, de otro lado, a la vigencia actual en esta Comunidad Autónoma, parcial y simultáneamente, de los dos indicados textos legislativos generales, plantean sin duda ocasión para que se susciten situaciones de alta complejidad y difícil resolución tanto para la Administración Pública en su responsabilidad gestora del interés público urbanístico, como para los sujetos ordinarios llamados a aplicar el Derecho.

### **3.- LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA COMO CULMINACIÓN DEL PLENO EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE URBANISMO<sup>5</sup>**

Pero las consecuencias van más allá de una mera intervención urgente y tienen ***una trascendencia estructural mucho mayor***, toda vez que la Sentencia del Tribunal Constitucional, además de retrotraer el ordenamiento urbanístico general supletorio básicamente al del estado normativo de 1976, deja clara la ***imposibilidad de su evolución*** y, por tanto, ***actualización***. La nueva situación creada por la Sentencia comentada coloca, pues, la gestión de los intereses propios de la Comunidad Autónoma en la materia en un contexto determinante de la caducidad del planeamiento ejecutivo que se había venido manteniendo, que ***obliga al diseño de la política territorial y urbanística propia, comprendiendo también la legislación como pieza capital programadora de la entera acción a desarrollar***. Este es el ***objetivo central***, pues, de la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (LOTAU): ***la dotación a la aludida política de su base y marco legales formales, al propio tiempo, necesarios, suficientes y completos, en ejercicio pleno de la competencia que corresponde desde luego a la Comunidad Autónoma***. Su formulación se realizó en momento adecuado, toda vez que, paralelamente, se encontraba recién promulgada una nueva Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril), planteada desde la perspectiva impuesta por la Sentencia del Tribunal Constitucional, es decir, la de las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; cuyas líneas esenciales, en todo caso, no pueden apartarse ni exceder de los criterios claramente establecidos por el citado Tribunal Constitucional, que son así los verdaderamente determinantes para el legislador autonómico.

---

<sup>5</sup> La Sentencia del Tribunal Constitucional 365/2006, de 21 de diciembre declara la inconstitucionalidad y nulidad, en la medida en que establecen deberes de cesión de suelo dotacional o de aprovechamiento urbanístico para los propietarios de suelo urbano consolidado, de los siguientes preceptos de la Ley: artículo 51.1.2 d); artículo 51.1.2 e); artículo 69.2 a) 1; artículo 69.2 a) 2; artículo 69.2 a) 3; artículo 69.2 b), y artículo 71.3, en cuanto se conecte con los apartados a) 2 y 3 del artículo 69.2.

#### 4.- CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA URBANÍSTICO CASTELLANO-MANCHEGO. ANÁLISIS CRÍTICO

La LOTAU aborda, consecuentemente, todas las cuestiones que son de la competencia autonómica. La propia *Exposición de Motivos* indica que el sistema que diseña y establece responde a los siguientes **caracteres**:

a) *Inspirado en y al servicio del orden constitucional pertinente, en particular de los artículos 45, 46 y 47 de la norma fundamental*; interpretados en el contexto de ésta como unidad. Se concede por ello especial relevancia a los valores medioambientales, desde una concepción amplia del medio ambiente (comprensiva del natural desde luego, pero también del cultural y, por tanto, urbano) para su compatibilización con el también imprescindible desarrollo económico-social, en la línea del que ya se ha acuñado internacionalmente y en el Derecho comunitario-europeo como desarrollo sostenible. Concibe y maneja, por ello, la ordenación territorial y urbanística como instrumento básico y fundamental de realización de tal modelo y, en particular, de obtención de una mejor calidad de vida. En este contexto, realiza un especial esfuerzo para que la acción de los poderes públicos pueda crear las condiciones en las que no sólo sea posible un medio urbano y natural de calidad, sino que también sea realidad el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada. Y en este sentido, y teniendo en cuenta las características de las principales ciudades de la Comunidad se explica la importancia concedida a la rehabilitación del patrimonio arquitectónico existente.

b) *Adecuado a las características de la Comunidad Autónoma*: del territorio y sus recursos naturales; de la estructura socio-económica; la organización del asentamiento poblacional y las tendencias del desarrollo urbano; y la construcción institucional, con especial atención a la capacidad de gestión de los municipios, en modo alguno homogénea. Se procura la dotación del contenido que le es propio a la autonomía municipal, salvaguardando no obstante la funcionalidad de la política territorial. De ahí la modulación de los mecanismos, especialmente de los instrumentos de planeamiento, en función de la realidad municipal.

c) *Decididamente innovador, pero limitado a lo realmente necesario e inspirado en las experiencias recientes ya acreditadas, con simultánea conservación de*

los elementos que forman ya el acervo común de la cultura urbanística española que han demostrado su funcionalidad y utilidad.

Sin embargo, es preciso un **análisis crítico** del nuevo sistema urbanístico. Para ello vamos a acudir a dos importantes documentos, al “Informe sobre el Borrador de Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha” con fecha de 1 de diciembre de 1997 y a la “Ampliación del Informe” con fecha de 8 de enero de 1998 elaborados por el arquitecto y técnico urbanista Tomás MARÍN RUBIO por encargo de la Delegación en Toledo del Colegio Oficial de Arquitectos de Castilla-La Mancha (COACM). Dichos escritos suponen el mejor análisis de la nueva regulación no solo por su nivel técnico sino por su sentido común y conocimiento de la realidad castellano-manchega. Recogemos, por su interés, el análisis crítico de la Ley considerada en su globalidad:

#### “ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY CONSIDERADA EN SU GLOBALIDAD

Antes de entrar en el estudio pormenorizado, nos parece conveniente comenzar por la crítica de algunas cuestiones fundamentales de la nueva Ley que no pueden circunscribirse a una parte limitada del texto. Somos conscientes de que es poco probable que nuestros representantes políticos tomen en consideración esto que podríamos denominar "crítica a la globalidad", pero si se trata de manifestar nuestra opinión, entendemos que ésta debe expresarse de la forma mas completa posible. Desde esta perspectiva, y manteniendo en todo caso una actitud constructiva, las propuestas que podríamos considerar mas "posibilistas", referidas a aspectos concretos del articulado, no deben ser incompatibles con una crítica de mayor alcance que afecte a principios fundamentales de la Ley.

##### a) El recurso sistemático a decisiones administrativas singularizadas de carácter potestativo como única garantía de racionalidad urbanística.

Con el sistema previsto en el borrador, la única actividad que no esta sujeta a este tipo de decisiones es la edificación de un solar existente en suelo urbano, o mas concretamente, las obras que no supongan "urbanización conjunta de dos o mas parcelas" (art. 100.1). En el resto del suelo urbano, y en el urbanizable, no se permite ninguna actividad hasta que la Administración, en ejercicio de una facultad potestativa, aprueba un Programa de Actuación Urbanizadora y lo adjudica, en su caso, a un promotor ( arts. 67 y 69.1 ). En el suelo rústico, cualquier actividad urbanista requiere una calificación previa individualizada, que también es potestativa (arts. 54.2, 60, 63.1.B y concordantes). La única válvula de escape, diseñada para grandes proyectos supramunicipales sobre cualquier clase de suelo, son los Proyectos de Singular Interés, cuya aprobación, al situarse al margen del sistema de planeamiento, es la máxima expresión de la discrecionalidad.

En nuestra opinión sin embargo, *cualquier racionalidad solo puede basarse en una clara división entre los actos normativos, supuestamente basados en una reflexión tranquila sobre el territorio, que inevitablemente tendrán un cierto carácter discrecional, y los ligados a la ejecución o desarrollo de los anteriores, que deben ser básicamente actos reglados.*

##### b) Simplicidad, y aprovechamiento la cultura urbanística anterior

Por desgracia, *uno de los elementos diferenciadores de nuestra Región es la escasa "cultura urbanística" y la pobreza de medios* de los agentes que intervienen en el proceso de desarrollo urbano, especialmente si la comparamos con la magnitud del territorio que se supone que debemos ordenar y controlar. Con estos antecedentes, resultan sorprendentes la *extraordinaria complejidad del texto que se propone*, la dificultad de su lectura, la cantidad de conceptos nuevos cuando todavía no hemos terminado de aprendernos los de la legislación

vigente, o la ingente tarea de ordenación y control que la Ley reserva a las distintas administraciones públicas.

*Después de cuarenta y un años de jurisprudencia, cursos, tratados de urbanismo, experiencia administrativa o profesional, no es prudente tirar por la borda tal cantidad de conceptos, sobre todo si lo que pretendemos es sustituirlos por otros que no parecen muy elaborados.*

Habríamos preferido una Ley mas ligera y menos pretenciosa, que hubiera respetado al máximo los conceptos y la terminología conocidos, y en la que cualquier cambio sustancial sobre la antigua legislación estatal pudiera justificarse a partir de la nuestra realidad regional específica.

c) La eliminación del derecho a urbanizar como parte del derecho de propiedad del suelo.

En la Ley que se propone, el único sistema de actuación en suelos urbanizables o urbanos no consolidados es mediante los llamados Programas de Actuación Urbanizadora (P.A.U.), que se ejecutan directamente por la Administración, o se adjudican a empresas urbanizadoras mediante sistemas de concurrencia. A nuestro juicio, *esta concepción altera el contenido básico del derecho de propiedad definido en la legislación estatal vigente, pero sobre todo presenta dificultades insalvables para su aplicación en una Región eminentemente rural*, con un sistema productivo relativamente poco desarrollado y una administración local que no siempre va a ser capaz de asumir la gestión de los P.A.U. Otros problemas asociados a la ejecución pública obligatoria del planeamiento pueden ser los fiscales, o la rigidez del sistema productivo en una época caracterizada precisamente por la velocidad de los cambios. Para confiar toda la iniciativa urbanizadora al sector público necesitaríamos una Administración extraordinariamente atenta, y un mercado sin sobresaltos, algo a lo que no estamos acostumbrados.

*La Ley debería mantener la posibilidad de algún sistema de gestión privado*, dejando a los Ayuntamientos la posibilidad de optar por uno u otro en función de las circunstancias concretas de cada municipio. Después de tantos años, los agentes implicados en el proceso urbanizador hemos aprendido a utilizar el sistema de compensación, y en la mayoría de los casos los resultados prácticos son satisfactorios para el interés público.

*Otra posibilidad sería ser mas generosos a la hora de delimitar los suelos urbanos en los que no se exige obligatoriamente la ejecución pública del planeamiento.* En este punto conviene resaltar una diferencia fundamental entre el borrador que hemos conocido y la Ley 6/94 de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística, que sin duda ha sido el principal referente de nuestro legislador al regular la ejecución mediante Programas de Actuación Urbanizadora. En el caso valenciano, se admite la iniciativa urbanizadora privada en todo el suelo urbano, mediante las llamadas Actuaciones Aisladas, y se admiten criterios subjetivos para delimitar esta clase de suelo con cierta generosidad ( art. 6.5 ) En nuestro caso, sin embargo, se establecen una serie de medidas especialmente duras tendentes a evitar cualquier posible alternativa a los Programas de Actuación Urbanizadora, cerrando cualquier resquicio que pueda ser utilizado como válvula de escape por la iniciativa urbanizadora privada.

d) Mantenimiento de un modelo territorial utópico, formado por grandes extensiones de suelo rústico inmaculado, salpicado con una serie de núcleos urbanos compactos completamente urbanizados sin situaciones intermedias.

Este modelo no es nuevo, ya lo teníamos en la antigua ley estatal, pero ahora la diferencia entre lo urbano y lo rústico se hace mas profunda, y en cualquier caso, no se ofrece una respuesta sensata para los suelos semi-urbanizados ocupados por usos de baja densidad existentes en la mayor parte de los municipios de Castilla- La Mancha, especialmente en los entornos de los núcleos urbanos rurales. Por suerte o por desgracia, la realidad urbana no esta formada únicamente por el suelo virgen y el suelo urbanizado de acuerdo a los patrones de la ciudad, y la legislación urbanística debe ofrecer respuestas para todas las realidades existentes.

Por otra parte, *el suelo semi-urbanizado no solo es una realidad incuestionable, sino que en determinados casos puede considerarse una respuesta urbanística racional a los problemas de algunos municipios*, por lo que no podemos considerarlo sistemáticamente como una anomalía que debe ser eliminada. El entorno ¿ rústico ? próximo de los núcleos rurales se ha utilizado tradicionalmente como soporte de actividades complementarias fundamentales para la subsistencia de un cierto nivel de poblamiento, y fuera del ámbito de influencia de las áreas metropolitanas o núcleos urbanos mas dinámicos, no encontramos motivos para reconducir estas instalaciones hacia espacios completamente urbanizados conforme a los patrones de la ciudad.

La legislación estatal nunca ha llegado a ofrecer soluciones concretas para este tema, pero *al menos dejaba puertas abiertas para que el planeamiento municipal pudiera definir las*. En esta línea, el art. 39.2 del Reglamento de Gestión eliminaba completamente la necesidad de exigir obras de urbanización cuando se trataba de instalaciones productivas, y en cualquier caso, se daba libertad al planeamiento para definir la condición de solar, es decir, para decidir la cantidad y calidad de las obras de urbanización necesarias para adquirir el derecho a edificar ( art. 14 TR92 ). El que suscribe ha utilizado sistemáticamente esta posibilidad al redactar planeamiento general, llegando muchas veces a regular distintos niveles de calidad en la urbanización dentro de un mismo municipio en función de los usos y/o densidades asignados a distintas zonas, e incluso en función de la opción final elegida por el promotor en cada caso concreto entre varias posibilidades alternativas ofrecidas por el planeamiento.

No cabe duda de que en este aspecto, como en otros muchos, la legislación estatal podría mejorarse, pero resulta sorprendente que una Ley que se supone adaptada a las circunstancias de una Región eminentemente rural no solo no ofrezca soluciones a este problema, sino que cierre las salidas apuntadas por la legislación estatal. De acuerdo con el borrador, la condición de solar se sigue definiendo en el planeamiento, pero ahora tenemos un mínimo que antes no existía que pone el listón muy alto ( disposición preliminar 2.2 )

Partiendo de los esquemas actuales, se nos ocurre que las soluciones podrían ser básicamente de tres tipos:

a) Regular estas áreas como suelos urbanos, permitiendo al planeamiento flexibilizar el carácter de esta clase de suelo, definiendo la cantidad y calidad de las obras de urbanización necesarias en cada caso. La Ley autonómica, o las Normas e Instrucciones Técnicas del Planeamiento Territorial y Urbanístico, podrían establecer límites a esta facultad para los temas que realmente afectan al interés público ( vertidos, acceso desde carreteras o caminos etc. ), pero no tiene sentido fijar unos mínimos que parecen pensados para áreas urbanas compactas. Esta es en definitiva la lógica de la legislación estatal que todos conocemos.

b) Si queremos mantener hasta sus últimas consecuencias la equivalencia suelo urbano = suelo urbanizado, podría establecerse una normativa menos estricta para el llamado suelo rústico de reserva, permitiendo al planeamiento regular la posibilidad de instalaciones aisladas de pequeño tamaño ( las habituales en los pequeños municipios), que resolviesen de forma individualizada sus problemas de infraestructura, limitando los usos, edificabilidad, tamaño de parcela, etc. hasta un nivel suficiente para evitar que las instalaciones aisladas fueran económicamente más rentables que sus equivalentes en áreas urbanísticamente ordenadas.

c) Posibilitar la delimitación expresa de áreas de baja densidad en las que se aplicaría un régimen de suelo sustancialmente distinto del previsto para el suelo urbano o para el rústico. Las líneas generales de esta clase de suelo serían las siguientes:

- Mantenimiento de la estructura parcelaria rústica, sin segregaciones ni aparición de infraestructuras urbanas ( viales ) que requieren en cualquier caso la aplicación de instrumentos propios del suelo urbano o urbanizable.

- Se admitirían únicamente instalaciones de carácter aislado, destinadas fundamentalmente a usos productivos, que pudiesen resolver de forma individual todos los posibles conflictos con el entorno: acceso, vertidos, suministro de agua y energía etc.

- Las posibilidades urbanísticas de este suelo se regularían directamente en el planeamiento, tanto en lo que se refiere a condiciones de edificación ( usos, edificabilidad, alturas, parcela mínima etc. ), como a la forma de resolver los conflictos con el entorno de acuerdo con la legislación sectorial, evitando la necesidad de recurrir sistemáticamente a las calificaciones o declaraciones potestativas individuales propias del suelo rústico.

No es necesario decir que esta clase de suelo intermedia entre lo urbano y lo rústico no solo no tiene nada que ver con el suelo urbanizable, sino que se trata de dos opciones incompatibles sobre un mismo territorio. La ocupación del suelo con usos aislados y urbanización individualizada manteniendo la estructura parcelaria rústica debe entenderse como una solución urbanísticamente estable, no como una solución provisional previa a la incorporación definitiva del suelo a la dinámica urbana. Por el mismo motivo, la aplicación de este tipo de soluciones debería limitarse a municipios o comarcas con una dinámica urbana reducida.

e) Regulación del suelo rústico.

El suelo rústico, o mejor dicho, el suelo carente de la estructura urbana tradicional, sirve de soporte en nuestra Región a una parte sustancial de la actividad constructora, y tenemos la sensación de que no se trata únicamente de un fenómeno pasajero, o una manifestación de indisciplina, sino de una tendencia asentada sobre bases económicas, sociológicas y tecnológicas muy sólidas, que no va a disminuir en el futuro. En estas circunstancias, *resulta cada vez más necesaria una regulación positiva de las actividades urbanísticas mas habituales en esta clase de suelo, evitando el recurso sistemático a declaraciones o calificaciones potestativas individualizadas.*

En este tema el borrador también camina contra corriente, generalizando la necesidad de calificaciones específicas ( el equivalente a las actuales declaraciones de interés social ) para todo tipo de actividades u obras. De acuerdo con los art. 63.1.B.b y 54 del borrador, es necesaria esta calificación para actos como " Los relativos a instalaciones desmontables para la mejora del cultivo ", o "Los vallados realizados exclusivamente con setos o malla y soportes metálicos ". Las calificaciones individualizadas deberían reservarse para usos poco habituales o situaciones especialmente conflictivas, pero la mayor parte de las obras o instalaciones que se sitúan en esta clase de suelo no tienen nada de excepcional: naves ganaderas, gasolineras u otras instalaciones ligadas a las carreteras, almacenes o instalaciones agrícolas, instalaciones molestas en pequeños municipios, etc., y en consecuencia debería ser posible que el planeamiento regularse directamente su instalación sin necesidad de recurrir a expedientes declarativos individualizados.

En la misma línea, y especialmente si no se ofrecen soluciones específicas para las áreas semi-urbanizadas a las que nos referíamos en el apartada anterior, *deberían suavizarse los requisitos sustantivos de la actividad urbanística en esta clase de suelo, dejando en manos del planeamiento un abanico mas amplio de posibilidades* para regular su utilización urbanística. El art. 24.1.f del borrador establece la fijación de " los criterios que deben regir la ordenación del suelo rústico" como una de las determinaciones obligatorias de los Planes de Ordenación Municipales, pero este objetivo carece de sentido si atendemos a la regulación específica del régimen de esta clase de suelo que se contiene en la propia Ley. Los requisitos mínimos del art. 63 suponen en la práctica un obstáculo insalvable para la mayoría de las instalaciones habituales en los pequeños municipios.

f) El desarrollo urbano previsible

El sistema de planeamiento propuesto parte de un principio que no se ponía en duda en los años 60, pero que resulta cada vez mas difícil de defender: la posibilidad de prever el desarrollo urbano a medio plazo a partir de un análisis mas o menos científico de la realidad. Volvemos a chocar de nuevo con un problema de fondo: en la mayor parte de los pequeños municipios urbanísticamente activos de nuestra Región, *la demanda urbanística potencial depende de factores externos al propio municipio*, e incluso a la Comunidad Autónoma ( segunda residencia, pequeños talleres ligados a la subcontratación, etc. ), *y la oferta de suelo entra en competencia con la de docenas de municipios de similares características, lo que hace extraordinariamente complicada cualquier previsión de desarrollo a medio plazo medianamente científica.* En estas circunstancias, resulta especialmente problemática la elección de un modelo de planeamiento de marcado carácter positivo y acabado diseño, completado con un sistema de ejecución de una sola dirección, que puede resultar adecuado para controlar sin fisuras el crecimiento de la ciudad, pero que impone una rigidez excesiva en un ámbito territorial y económico impredecible. *Nosotros habríamos apostado por un modelo mas flexible basado mas en reglas que en ordenaciones.* Entre otras cosas porque estamos en Castilla-La Mancha, y en la mayoría de los casos, el problema fundamental no es controlar desarrollos urbanos, sino evitar el colapso económico y humano."

Y, terminamos, reproduciendo sus conclusiones:

"CONCLUSIONES

Como resumen, podemos decir que el borrador presentado describe un marco jurídico sustancialmente diferente del hasta ahora vigente, aunque a nuestro juicio, y salvo cuestiones puntuales, la mayor parte de las novedades no pueden justificarse a partir de la problemática específica de nuestra Región. Puede discutirse sobre las ventajas o inconvenientes del nuevo sistema, pero es seguro que este cambio supone desaprovechar la experiencia acumulada de los profesionales, promotores o funcionarios ligados al desarrollo urbano, y prescindir de una parte importante de la jurisprudencia producida en desarrollo del sistema anterior.

Por otra parte, si analizamos con mas detalle el articulado, encontramos un texto excesivamente complejo, con conceptos mal definidos, incongruencias terminológicas, errores de sintaxis, e incompatibilidades puntuales en su contenido, lo que transmite una sensación general de desconfianza. La mayor parte de estos problemas pueden considerarse imprecisiones o simples errores y son fácilmente corregibles con un proceso de depuración, pero no siempre es así. Una de las contradicciones mas graves es el recurso sistemático de la nueva Ley a las decisiones potestativas de la Administración, en un marco conceptual que pretende llevar la planificación hasta sus últimas consecuencias, y esto no solo no puede considerarse como un simple error, sino que puede interpretarse incluso como un reflejo de la desconfianza de los propios redactores frente a sus propios principios.

A lo largo de este informe, y especialmente en las primeras páginas, hemos realizado una crítica global que alcanza a algunos de los principios de la Ley que ahora se propone. Si atendemos a esta crítica, es evidente que nos habría gustado un texto sustancialmente diferente, aunque reconocemos que no nos corresponde a nosotros fijar estos principios. También hemos analizado en detalle el articulado, haciendo numerosas propuestas que permitirían corregir aspectos puntuales del borrador manteniendo sus principios básicos. Pero en definitiva, y aunque solo sea por las dudas planteadas, probablemente fuera mas prudente retomar la base conceptual de la legislación estatal de todos conocida, y redactar un texto mas sencillo con los matices indispensables para adaptar la legislación estatal a nuestra realidad regional. Creemos que no nos equivocamos cuando pensamos que el estado actual de la cultura y la práctica urbanística en nuestra Región no permite otra cosa.

Es posible que el marco actual no sea el ideal, pero al menos ya lo conocemos, y sabemos que es suficiente para que, tanto a la Comunidad como los Ayuntamientos, puedan diseñar políticas urbanísticas heterogéneas que respondan a realidades o concepciones diferentes del desarrollo urbano. Un cambio legal del alcance del que se propone en el borrador solo será necesario cuando tengamos claro que el sistema actual impide a los poderes públicos desarrollar políticas urbanísticas coherentes y realistas, pero de momento, pensamos que éste no es nuestro caso.”

## 5.- ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA<sup>6</sup>

La LOTAU tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio y de la ordenación de la actividad urbanística (la referida a la utilización del suelo para su aprovechamiento con tal finalidad), **desde el entendimiento de ambas como una única y no dos materias distintas** (aunque lo sean a los exclusivos efectos de la determinación constitucional de títulos competenciales). Como tiene declarado el Tribunal Constitucional, el gobierno del territorio exige una política, con entera independencia de la pluralidad de competencias que deban contribuir a hacer ésta posible. El gobierno del territorio se traduce, pues y desde la perspectiva de la dinámica de los poderes públicos, en una única función, por más que el desarrollo de ésta exija intervenciones desde perspectivas distintas, más estratégicas y organizativas unas y más concretas y de directa y detallada regulación e intervención otras. De ahí que se establezca y defina, de manera diferenciada, el conjunto de instrumentos, de ordenación territorial y de ordenación de la actividad urbanística, a través de los cuales

---

<sup>6</sup> F. DELGADO PIQUERAS, “Los procedimientos de elaboración, aprobación e innovación del planeamiento territorial y urbanístico en Castilla-La Mancha y sus efectos jurídicos”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 209, 2004, páginas 67 y siguientes y A. LÓPEZ ABARCA, “La innovación el planeamiento en la Ley de Castilla-La Mancha”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 226, 2006, páginas 13 y siguientes.

debe desarrollarse la aludida función y producirse, en definitiva, el gobierno del territorio, asignando paralelamente las competencias para su empleo y actuación bien a la Administración de la Junta de Comunidades, bien a los municipios, conforme a la correspondiente ponderación de los intereses de las respectivas colectividades a las que una y otros sirven y asegurando en todo caso el contenido de la autonomía de estos últimos.

La actividad desarrollada por las Administraciones Públicas, en sus respectivas esferas competenciales, para el cumplimiento de la repetida función es, pues y así se califica por el texto legal, una **verdadera función pública**; calificación ésta, de otro lado, que constituye uno de los elementos de nuestra cultura urbanística establecida desde 1956 al menos. Esta actividad comprende, como es también ya tradición en nuestro Derecho urbanístico, todas las potestades y competencias que son necesarias para el cumplimiento de la expresada función y, en definitiva, para la entera sumisión del gobierno del territorio al Derecho. Por ello mismo, la actividad administrativa aparece determinada por relación tanto a los bienes de rango constitucional, cuya tutela efectiva debe procurar, cuanto a los fines que de tales bienes cabe derivar, desde el punto de vista de la calidad de vida y la racional utilización del territorio, en particular del suelo. Ahora bien, por la índole misma de estos bienes y fines, los mismos se imponen más allá de la esfera urbanística a la total, incluso de naturaleza sectorial, de cualesquiera Administraciones, siempre que tenga relevancia e impactos territoriales.

## **6.- COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS**

La diversificación y separación de las competencias en que se traduce el pluralismo territorial del Estado definido por la Constitución debe tener como correlato, en la vertiente dinámica de su ejercicio, en la colaboración, cooperación y coordinación de todas ellas, sin renuncia a su independencia, cara a la producción de un resultado satisfactorio común. La exigencia que afecta al funcionamiento del Estado es especialmente importante en materia de ordenación territorial y urbanística. Pues no por consistir el Estado autonómico en una pluralidad de gobiernos sobre el territorio, el gobierno de su territorio puede dejar de ser único. **La reducción a unidad de este gobierno del territorio sólo es posible a través de la confluencia de las diferentes competencias en una sola política territorial.** A su vez esa reducción a unidad es estrictamente indispensable para la resolución adecuada de la dialéctica entre el interés público y los intereses privados, que obviamente se hacen

presentes también en la utilización del territorio. Este imperativo inherente al Estado autonómico en su conjunto vale para el interior de la Comunidad Autónoma, en cuanto construida ella también sobre la base de dos instancias territoriales autónomas entre sí: la propiamente autonómica y la local. En este sentido ***se procede a redistribuir el actual marco competencial entre la Junta de Comunidades y los Municipios***, reforzando el ámbito de decisión correspondiente a los Ayuntamientos sobre la base de un nuevo modelo de Plan de Ordenación. Con ello, no solo se establece un favorable marco de concertación interadministrativa, sino que permite conferir un alto grado de agilización y de desburocratización a los vigentes procedimientos de tramitación urbanística.

En el mismo contexto ha de situarse la regulación general de la figura de los ***convenios urbanísticos***<sup>7</sup>. Esta se inspira en precedentes que se han revelado adecuados y define un régimen jurídico-marco basado en los siguientes principios:

- *Posibilidad* de la suscripción de convenios urbanísticos por todas las personas públicas y privadas, pudiendo aquéllos ser tanto interadministrativos como ordinarios.
- *Sujeción* de la negociación, formalización y cumplimiento a las reglas de la transparencia, la publicidad y, en su caso, la concurrencia. Debiendo destacarse la exigencia, de la sumisión en todo caso del proyecto de convenio a información pública como requisito para su firma y perfeccionamiento.
- *Salvaguardia* de la integridad de la potestad de planeamiento, mediante la precisión de los efectos limitados que pueden desplegar los convenios que pretendan una alteración o innovación de la ordenación territorial y urbanística, hasta la ultimación del procedimiento legal de aprobación del correspondiente planeamiento, y la imposición de la sujeción del texto del convenio a información pública en el mismo trámite que el propio planeamiento.
- *Establecimiento* de garantías para asegurar la regularidad de los que tengan por objeto la concreción de los términos del cumplimiento del deber de cesión del aprovechamiento, no susceptible de apropiación, mediante pago en metálico.

---

<sup>7</sup> J. DEL OLMO ALONSO, "La regulación de los convenios urbanísticos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 27, 1999, páginas 123 y siguientes.

- *Concreción* de los límites de los acuerdos inter partes mediante la determinación, conforme a la cual, los supuestos de infracción de la legalidad en general y de la ordenación territorial y urbanística en particular serán causantes de vicio de nulidad radical o insubsanable.
- *Fijación* del procedimiento para su celebración y los términos de su perfeccionamiento.

Interesante al respecto las observaciones de Tomás MARÍN RUBIO sobre la materia:

“Los convenios urbanísticos se pusieron de moda durante los años 80, especialmente en Madrid, en una época en la que el planeamiento urbano ya había dejado de entenderse como una disciplina científica y se consideraba como un instrumento eminentemente político. Dado que los sociólogos, economistas o ingenieros se reconocían incapaces de determinar la forma ideal de la ciudad futura a partir de sus prospecciones, la función pública urbanística se entendía en términos de justicia ( resolver conflictos de intereses entre los distintos agentes), o de intencionalidad política ( la valoración de las distintas opciones de ordenación, o la prioridad en las inversiones, dependía de intereses de clase o de barrio ). En este marco, era perfectamente comprensible que la redacción del planeamiento general acabara convirtiéndose en una inmensa negociación, y que los planes no fueran otra cosa que la formalización final de un conjunto de decisiones mas o menos puntuales comprometidas durante una sucesión interminable de convenios.

Personalmente no tenemos nada en contra de los pactos y convenios, pero nos parece evidente que estos procedimientos no encajan en el esquema general de la Ley que ahora se presenta. No se permite a los propietarios presentar un Plan Parcial, y se les priva del derecho a urbanizar, pero se les anima a presentar convenios. De hecho, la regulación de esta figura se ha tomado literalmente de la Ley 9/95 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la C. A. de Madrid, que mantiene el derecho a urbanizar, mientras que la Ley 6/94 de la G. Valenciana no cita los convenios.

En cualquier caso, la firma de convenios previos o paralelos a la tramitación de planeamiento solo tiene sentido cuando existen razones de eficacia de procedimiento. Si les exigimos una tramitación similar a la de los planes, con distintas aprobaciones, exposiciones públicas y ratificaciones, carecen de cualquier utilidad.

Lo único positivo de este capítulo es la intención de someter los convenios a publicidad, (artículo 13) aunque creemos que este párrafo debería modificarse para referirse, no solo a los llamados convenios, sino a cualquier contrato, pacto o acuerdo de contenido urbanístico, y equiparar expresamente la publicidad de estos actos o documentos a la del planeamiento.”

## 7.- UN NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN URBANÍSTICA<sup>8</sup>

La LOTAU dedica una especial atención al régimen de gestión como pieza clave para la plena satisfacción de los objetivos públicos perseguidos por la planificación. Constituye un principio tradicional en nuestra legislación urbanística la incorporación de la iniciativa privada a estas labores. Ahora bien, dicha colaboración no supone la posibilidad de sustitución de la actividad pública constitutiva de la función urbanística. Es por ello por lo que la LOTAU aborda la separación entre las esferas de actuación pública y privada con la finalidad de determinar el ámbito y los límites de la colaboración y participación de los particulares, garantizando la dirección, inspección y control público del conjunto de las actividades con relevancia territorial.

Siendo la actividad de ejecución de carácter claramente operativo la LOTAU establece tipos fundamentales de operaciones: **la realización de actuaciones urbanizadoras**, consistentes en la realización material de las obras públicas para la dotación de los servicios previstos a una o más parcelas -con dos variantes, la ejecución de actuaciones urbanísticas en sentido estricto y la urbanización mediante obras públicas ordinarias-; la ejecución de sistemas generales; y las actuaciones edificatorias.

---

<sup>8</sup> F. ACEDO-RICO HENNING, "Inscripción de los proyectos de reparcelación en el Registro de la Propiedad en el ámbito de Castilla-La Mancha", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 43, 2007, páginas 9 y siguientes; A. CARRASCO PERERA, "Agentes urbanísticos y propietarios de suelo: un modelo desarticulado de relación fiduciaria", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 43, 2007, páginas 87 y siguientes; M. CORCHERO, "El Agente Urbanizador y los sistemas de concesión y de concurrencia: nuevos modos de gestión urbanística", *Diario LA LEY*, año XXIII, nº 5544, miércoles 15 de mayo de 2002, páginas 1 y siguientes; M. CORCHERO y V. VICENTE DÍAZ, *El agente urbanizador en Castilla-La Mancha. Procedimiento de tramitación, aprobación y adjudicación de los programas de actuación urbanizadora*, Cizur Menor, 2008; A. LÓPEZ ABARCA, "La ejecución del planeamiento urbanístico en la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. La gestión directa", *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3, 1999, páginas 387 y siguientes; A. LÓPEZ ABARCA, "La ejecución del planeamiento urbanístico en la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. La gestión directa", *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 43, 2007, páginas 109 y siguientes; J. OLMEDO ÁLVAREZ, *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico. Un estudio sobre la figura del agente urbanizador en el Derecho autonómico español*, Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Jurídica, Universidad de Castilla-La Mancha; J. OLMEDO ÁLVAREZ, *El agente urbanizador en Castilla-La Mancha*, Albacete, 2005; J. SANTOS OÑATE, *Los programas de actuación urbanizadora en la legislación de Castilla-La Mancha*, Toledo, 2007 y V. VICENTE DÍAZ, *El procedimiento concurrencial como nuevo modelo de desarrollo de la actividad de gestión urbanística. Los programas de actuación urbanística en la legislación urbanística de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor, 2003. Sobre la ejecución en suelo rústico: J. L. MALAGÓN FUERTES, "El régimen jurídico del suelo rústico en Castilla-La Mancha", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 207, 2004, páginas 111 y siguientes. Y, respecto a los patrimonios municipales de suelo : V. VICENTE DÍAZ, "Los Patrimonios Municipales de Suelo en la Ley 2/1.998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha", *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1 de 15 de enero de 2.002, págs. 38 y ss.

Las actuaciones urbanizadoras en sentido estricto, se desarrollan mediante unidades de actuación definidas por el planeamiento. Los gastos de ejecución, incluidos los de promoción y el beneficio industrial del urbanizador, son de cuenta de los propietarios afectados. **Estas actuaciones pueden realizarse bien por la propia Administración actuante, o bien de forma indirecta mediante un agente urbanizador privado.** Esta figura ensayada con éxito en otras legislaciones autonómicas, constituye una de las principales innovaciones que se introduce. Cumple la función principal de garantizar la ejecución del planeamiento eliminando la necesaria y tradicional dependencia de esta actividad respecto de los propietarios del suelo, con la falta de operatividad de estos, tal y como la experiencia ha demostrado. Con la figura del urbanizador no se impide la ejecución por los propietarios -de hecho se les reconoce un régimen especial de adjudicación preferente ni presupone la eliminación de los mismos, en cuanto que estos pueden permanecer y apropiarse de las plusvalías derivadas de la legítima transformación del suelo. Por el contrario, el agente urbanizador desarrolla un papel propio y diferenciado por asumir la ejecución material de la obra urbanizadora y recibir una retribución por ello.

Diferenciada así la ejecución de la urbanización, la **selección del agente**, que ya no es necesariamente el propietario, debe sujetarse a un procedimiento en el que se garantice la mejor realización del interés público perseguido; y ello mediante el examen, en competencia, de las cualidades tanto del propio urbanizador, como de la propuesta de actuación que presenta. Por ello, se establece una especial atención al régimen de selección de estos agentes, así como de la ejecución de los correspondientes programas, y de las relaciones de estos con los particulares. En este punto, se regula un régimen equilibrado en el que facilitándose el fin público de la ejecución urbanística, no se produzca una lesión jurídica o patrimonial para los intereses de propietarios y urbanizadores: los primeros, en cuanto titulares de un derecho patrimonial constitucionalmente garantizado, y los segundos, como colaboradores de la actividad pública de ejecución urbanística. Por lo demás, esta forma de ejecución resulta sumamente flexible ya que ofrece una amplia posibilidad de configuración de las relaciones entre los tres sujetos implicados: Administración actuante, agente urbanizador y propietario.

Junto con la ejecución mediante unidades de actuación, se prevé **regímenes específicos** para la ejecución de sistemas generales -dirigida, principalmente a la previsión de las formas de obtención del suelo destinado a su realización-, ejecución

mediante obra pública ordinaria, prevista para la realización de actuaciones aisladas o de complemento de la urbanización existente, y de edificación.

## **8.- RÉGIMEN DE GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA<sup>9</sup>**

La LOTAU contiene un régimen propio de garantía y protección de la ordenación territorial y urbanística. La regulación prevista es consciente de la ***importancia de esta materia en la efectiva consecución de los fines y objetivos establecidos por la ordenación territorial y urbanística***, a la vez que considera que las medidas de garantía y protección prevista no deben perder de vista su carácter instrumental al servicio de la satisfacción de tales fines y objetivos. Por ello la regulación de esta actividad debe ser eficaz sin que ello determine un desconocimiento de los derechos e intereses en presencia, ni un incremento injustificado de mecanismos de control que a la postre impliquen una obstaculización de la propia actividad. Para ello, se resalta el carácter de función pública de estas actividades de lo que se sigue su naturaleza pública y el carácter obligatorio de su ejercicio. Las medidas que componen este haz de funciones se agrupan en actividades de control, protección y disciplina.

Dentro de la ***actividad de control*** se definió un régimen adecuado, flexible y ágil pero completo. En este sentido todo acto con relevancia territorial está sujeto a comunicación previa. La licencia sólo es obligatoria en los casos previstos. Por su parte, en aquéllas actuaciones en las que por su complejidad o por su carácter supramunicipal están exceptuadas de licencia, ésta queda sustituida por un informe emitido en el procedimiento mismo de elaboración y aprobación del instrumento que legitime su ejecución, asegurándose, así, un adecuado equilibrio entre el respeto de la legalidad urbanística con los intereses que justifican tan excepcional forma de intervención. El control también se extiende a la ejecución de operaciones con relevancia territorial y a las obras y construcciones surgidas de las mismas. Por ello, se contienen una detallada regulación de los instrumentos y procedimientos de inspección, así como de las potestades asociadas a la misma.

---

<sup>9</sup> J. G. GÓMEZ MELERO, *Licencias urbanísticas en Castilla-La Mancha*, Madrid, 2009; J. M. A. MAGAN PERALES, "Las infracciones y sanciones en la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística en Castilla-La Mancha", *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 180, 2000, páginas 83 y siguientes.

La apreciación de **situaciones irregulares** habilita a la Administración competente a la adopción de una serie de medidas tendentes, en lo posible, a evitar su continuación, y a restaurar el orden conculcado. A este respecto se regulan en su aspecto procedimental y de eficacia las diferentes órdenes de ejecución que puede dictar la Administración competente para detener y reparar el desorden producido por la irregularidad apreciada. En lo que se refiere a las operaciones de restauración, se inspira en los principios de preferencia de la recuperación física sobre la económica. Un aspecto especialmente regulado, por su trascendencia jurídica y social, es el sancionador. Se prevé un sistema sancionador plenamente adecuado al régimen constitucional de garantías y a los principios básicos fijados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, superándose así uno de los aspectos más negativos de la legislación vigente hasta la fecha. Se prevé, además, un régimen detallado de las infracciones urbanísticas, distinguiendo los tipos genéricos de los concretos, una clasificación concreta de éstas en función de su gravedad, y la determinación concreta de las sanciones a aplicar. Se establece un régimen disciplinario específico, así como los preceptivos mecanismos de modulación y extinción de la responsabilidad.

## **II.- LEY 1/2003, DE 17 DE ENERO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA<sup>10</sup>**

### **1.- LAS RAZONES DE LA REFORMA<sup>11</sup>**

<sup>10</sup> La Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística da *nueva redacción* a los siguientes preceptos: Disposición preliminar (apdos. 3.1, 4, 5 y 7); Artículos 19, 24, 31 (letra c), 34 (apdo. 1), 36 (apdo. 2.c), 38, 42 (apdo. 1.g), 45, 46 (apdo. 2), 47, 48, 50 (apdo. 1.2, letras a y b), 51 (apdo. 1.2, letras d y e), 53, 54, 55, 60, 61, 62, 63, 64, 65 (apdo. 1), 66 (apdo. 2.c), 68, 69, 70, 71 (apdo. 3), 72, 77 (letra a), 79 (apdo. 2.a), 83 (apdo. 1), 89 (apdo. 1.b), 93 (letras a, b y f), 99, 100 (letras a y b), 102, 110, 111 (apdo. 3), 118 (apdo. 2), 119 (apdo. 1.c), 122 (apdos. 1 y 2), 124 (apdo. 2), 129 (apdo. 1), 152 (apdo. 3.a), 161 (apdo. 3), 163 (apdo. 2), 165 (apdo. 1.k), 166 (apdos. 1.a y 4), 169 (apdo. 5), 175 (apdo. 1), 178 (apdo. 4.b), 183, 184, 185, 188 (apdo. 2), 194 (rúbrica), 196, y 199; Disposición adicional única. Asimismo, *se añaden* los siguientes: Disposición preliminar (apdos. 3.4, 14 y 15); Artículo 167 (apdo. 5). Y, *se eliminan*: Artículos 192 (apdo. 4), 194 (apdos. 1.e y 5) y Disposición transitoria primera

<sup>11</sup> E. SÁNCHEZ GOYANES, "La Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la LOTAU: acotaciones urgentes", *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 5, 2003 y Rafael AYALA, Nuria DÍAZ y Fernando GELABERT, "La Reforma del Régimen Urbanístico en Castilla-La Mancha", *Revista Práctica Urbanística*, nº 18, 2003.

**La coordinación con la legislación estatal de suelo.** La Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones (modificada por el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes) estableció un nuevo marco jurídico para la legislación urbanística. Tales normas estatales, no solo determinan las condiciones básicas garantes de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de las facultades y el cumplimiento de los deberes inherentes al contenido del derecho constitucional de propiedad del suelo, sino que pretenden fijar, *el contenido básico de la propiedad del suelo*, lo que no es exactamente lo mismo y tiene una clara y directa repercusión en la competencia legislativa autonómica en materia urbanística. En consecuencia, era pertinente, desde la lealtad institucional que informa la organización territorial del Estado, la acomodación a dicho marco del texto de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. El objetivo de la reforma en este punto, no era otro que compatibilizar y coordinar ambos textos legales, el estatal y el autonómico, a fin de lograr la deseable coherencia entre los dos niveles normativos, en beneficio de la certeza del Derecho y la seguridad jurídica, necesarias siempre, pero con mayor razón en una materia tan compleja, y con incidencia en los más diversos intereses, como es la ordenación territorial y urbanística.

**La nueva política autonómica en materia de vivienda pública.** La evolución actual del sector inmobiliario residencial y la consecuente adopción de una nueva política autonómica en materia de vivienda pública -que permita dar una respuesta solvente y eficaz a las demandas sociales- hacían precisa la introducción de reajustes y determinaciones complementarias en la LOTAU, adaptando la norma a la nueva realidad social y económica de Castilla-La Mancha. Los procedimientos de producción de suelo urbanizado puestos en marcha por la LOTAU, sobre la base de procesos de gestión concursal (mediante la introducción de la figura del Urbanizador) bajo control público, han supuesto la dinamización del desarrollo de los suelos previstos en el planeamiento municipal y, en consecuencia, la disposición de solares edificables de buena calidad. Sin embargo, se hace necesario destinar parte de ese suelo a viviendas de protección pública, tanto de iniciativa privada como pública, para poder garantizar el mandato constitucional al derecho a una vivienda digna para todos los castellano-manchegos. Por este motivo, y con la finalidad de evitar la segregación social del espacio urbano y garantizar su cohesión social, se dispuso que un porcentaje mínimo de las viviendas que se realicen en los sectores de suelo urbanizable se destinen a un régimen de protección de los que la nueva normativa de vivienda autonómica acaba de promulgar.

**La introducción de criterios de sostenibilidad territorial.** Asimismo, incluyen criterios explícitos de sostenibilidad territorial como principios rectores de la misma, tanto en lo que se refiere a la preservación de las características ambientales del suelo rústico, como a la transformación racional del urbanizable y el urbano, con la finalidad de propiciar la mejora de la calidad de vida y asegurar un desarrollo equilibrado y socialmente cohesionado de las ciudades castellano-manchegas.

**La subsanación de dificultades aplicativas.** Para la Exposición de Motivos, la experiencia habida en la aplicación de la LOTAU permitió detectar algunas dificultades aplicativas que se trataban de solventar. Así, tras cuatro años de vigencia detectaron algunas dificultades aplicativas en determinados aspectos no sustanciales, pero que convenían replantear para garantizar, aún más, la adecuación del texto legal a la realidad administrativa y social. Una visión no tan idílica (y, ciertamente, más realista) de la experiencia aplicativa de la LOTAU nos la ofrecen Rafael AYALA, Nuria DÍAZ y Fernando GELABERT al decir lo siguiente<sup>12</sup>:

“Dejando a un lado el alto sustrato dogmático jurídico en el orden de sus principios y con grandes aciertos en el orden del planeamiento general y la gestión urbanística de medianos y grandes municipios, la LOTAU ha fracasado en otros muchos aspectos.

La frustración de los fines de la LOTAU viene dada por su asistemática y compleja redacción, por la inclusión de numerosos conceptos jurídicos indeterminados, por la inseguridad jurídica que producen muchos de sus preceptos, por no adecuarse a la realidad municipal manchega en su potestad de planeamiento (consolidada por mayoría de pequeños municipios), por no entender el régimen del suelo rústico como soporte de actividades productivas, por no impulsar una organización administrativa eficaz en la lucha contra la indisciplina urbanística y por establecer controles a las potestades urbanísticas municipales que han retrasado en demasía determinados procedimientos administrativos de planeamiento y gestión.”

## 2.- CLASIFICACIÓN Y RÉGIMEN DEL SUELO

**La clasificación y el régimen jurídico del suelo urbano.** Resultaba evidente la procedencia de la acomodación, en lo necesario, de la regulación autonómica de la clasificación del suelo urbano al nuevo marco estatal. De este modo, se identifica la categoría concreta de *suelo urbano consolidado por la urbanización* - bajo la denominación de *suelo urbano consolidado*- con las superficies completamente urbanizadas asumidas por el planeamiento, que cuentan ya con un aprovechamiento urbanístico aceptable para éste. De esta suerte, el planeamiento se limita a mantener tal

---

<sup>12</sup> Rafael AYALA, Nuria DÍAZ y Fernando GELABERT, “La Reforma del Régimen Urbanístico en Castilla-La Mancha”, *Revista Práctica Urbanística*, nº 18, 2003, páginas 24-25.

aprovechamiento, sin añadir incremento alguno, lo cual exigiría la disposición de las correspondientes y proporcionales reservas dotacionales.

De modo consecuente, se refiere la categoría de *suelo urbano no consolidado por la urbanización* a aquellas superficies del suelo urbano en que tal consolidación no existe desde la perspectiva del planeamiento. Integran esta categoría, por tanto, los terrenos urbanos a los que el planeamiento general sujeta, por un lado, a nuevas actuaciones urbanizadoras -que impliquen la creación de viarios o dotaciones- en ámbitos espaciales en los que deba tener lugar una reparcelación sistemática (unidades de actuación) y, por otro, los terrenos que el planeamiento sujeta a operaciones de reforma interior. A los anteriores se suman también los terrenos ciertamente urbanizados pero cuya urbanización no sea simplemente asumida por la nueva planificación, al modificarse la correlación entre aquella y el aprovechamiento urbanístico, con la consecuencia de la necesidad de mayores reservas de suelo dotacional y suplementos en las infraestructuras y servicios públicos, que compensen el aprovechamiento adicional otorgado para restablecer la adecuada proporción entre ambas magnitudes.

***La clasificación del suelo urbanizable y el régimen jurídico de la propiedad adscrita a dicha clase.*** La reforma opera de manera análoga en relación con las dos categorías que la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, establece en la clase de suelo urbanizable. La distinción entre ambas categorías radica en la determinación o no por la ordenación urbanística, de los ámbitos de actuación para la transformación del suelo y de las condiciones de dicha transformación. Solamente resulta posible la inmediata ejecución del proceso de transformación mediante la urbanización, en el supuesto de que la ordenación urbanística, y en todo caso, el instrumento de planeamiento y gestión idóneo para ello (el Programa de Actuación Urbanizadora), determine el ámbito de actuación y las condiciones de desarrollo. Nos encontramos así ante la nueva categoría que la Ley estatal establece en la clase de suelo urbanizable: *suelo susceptible de inmediata transformación mediante urbanización*.

Pues bien, la reforma define con toda claridad el significado, contenido y operatividad de los requisitos expuestos. Las precisiones necesarias y relevantes para la transformación urbanizadora se integran, por ello, en un único documento, denominado Programa de Actuación Urbanizadora; documento que es de planeamiento y también de gestión y que asegura, por tanto, la ultimación de la secuencia de decisiones precisa para la apertura de la fase de ejecución del proceso urbanístico. La

elección de este instrumento se debe a dos razones. La “primera”, porque se ha considerado improcedente considerar como definitiva la *delimitación* hecha por el planeamiento urbanístico, ya que esa delimitación puede ser perfectamente objeto de reconsideración posterior, como viene siendo habitual en nuestro ordenamiento y en la práctica. De ahí que se identifique legalmente la aprobación definitiva de los ámbitos de actuación con la adopción de la decisión legitimante de la ejecución (o realización de la actuación urbanizadora). La “segunda”, porque el Programa de Actuación Urbanizadora es el instrumento más idóneo para fijar de manera precisa las *condiciones de desarrollo*, que serán todas aquéllas que permitan conocer y garantizar la totalidad de las variables técnicas, jurídicas y económicas que comporta la efectiva urbanización del suelo urbanizable: datos urbanísticos previos (usos y aprovechamiento), ordenación detallada, calidades y dimensiones de las obras de urbanización, así como el coste de las mismas, la forma de financiación, los plazos de ejecución y el resto de especificaciones y compromisos que permiten garantizar la perfecta y completa ejecución de las previsiones que el planeamiento tenga establecidas. Obviamente, todas estas variables (sobre todo las económico-financieras), únicamente pueden definirse y determinarse en el momento de la ejecución, por lo que de nuevo su aprobación definitiva ha de coincidir con la adopción de la decisión legitimante de la actividad de ejecución.

***La clasificación y el régimen jurídico del suelo rústico.*** El tratamiento del suelo rústico es uno de los aspectos innovadores de la legislación estatal bajo el signo de la liberalización del suelo. Esta innovación se cifra en identificar el *suelo no urbanizable* con el suelo que presente valores suficientemente relevantes como para ser objeto de especial protección. Tal identificación, consecuencia de la liberalización del suelo operada, implica que todo el suelo todavía en estado natural, que no presente tales valores, debe reputarse legalmente apto para ser objeto de transformación mediante la urbanización. La finalidad de conseguir la coherencia del entero ordenamiento jurídico, conduce en este punto a una solución compatibilizadora del respeto formal y riguroso del nuevo marco legal estatal con las exigencias indiscutibles, y en todo caso más fuertes, que establece la Constitución Española en sus artículos 45, 46 y 47. Así, se asumen los criterios sentados por la nueva legislación estatal para la clasificación, pero se les hacen jugar informados por los principios rectores consagrados en los mencionados artículos de nuestra norma fundamental, y, en definitiva, por la idea capital del desarrollo racional, equilibrado y sostenible que debe presidir la ordenación del territorio, incluso por exigencia del derecho comunitario europeo.

En consecuencia, clasifica como suelo no urbanizable, sometiéndolo al régimen derivado del artículo 1.1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, al contemplado en la LOTAU que se modifica como *suelo rústico de especial protección*, estableciéndose, no obstante, una categoría intermedia entre el suelo urbanizable y el no urbanizable: el *suelo rústico de reserva*. Para esta categoría, además de mantener la posibilidad del desarrollo e implantación de las actividades y usos propios de la categoría del suelo rústico común, se pasa a admitir ahora, de manera expresa, la aptitud legal para ser transformado y, por tanto, la posibilidad añadida de su incorporación al proceso urbanizador, siempre que se cumplan los requisitos y las condiciones que al efecto se establezcan en el planeamiento urbanístico.

Por otra parte, se modificó de manera sustancial el régimen aplicable al suelo rústico, ya sea de reserva o no urbanizable de especial protección, al objeto de clarificar los usos permitidos en el mismo y las condiciones y requisitos que deberán cumplirse para la materialización de los mismos.

### **3.- PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

Rafael AYALA, Nuria DÍAZ y Fernando GELABERT centran los cambios en los instrumentos de planeamiento urbanístico en dos ámbitos: *por un lado*, el nuevo régimen de potestades urbanísticas; y *por otro*, los cambios operados en las determinaciones de ordenación del artículo 24.1 y 2 LOTAU<sup>13</sup>.

***Nuevo régimen de potestades urbanísticas.*** La reforma da un mayor protagonismo a los pequeños municipios en la tramitación de los Planes Parciales, Planes Especiales que afecten a elementos integrantes de la ordenación detallada y Estudios de Detalle. Así, mientras la LOTAU vigente hasta el 27 de marzo pasado, para los municipios con población de derecho inferior a 20.000 habitantes, establecía la obligatoriedad de la emisión de informe de la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo sobre la adecuación del Plan a las determinaciones correspondientes de la ordenación estructural (artículo 24.1 LOTAU), la reforma posibilita la reducción del número de municipios que están sujetos a la emisión de dicho informe de la Consejería.

---

<sup>13</sup> Rafael AYALA, Nuria DÍAZ y Fernando GELABERT, "La Reforma del Régimen Urbanístico en Castilla-La Mancha", *Revista Práctica Urbanística*, nº 18, 2003, páginas 26-28.

El *primer cambio* en el nuevo orden de las potestades urbanísticas viene aquilatado por el nuevo artículo 38.1 b). El nuevo precepto sube el parámetro de la población de derecho mínima para obtener la competencia en la redacción del informe. De esta forma, mientras la LOTAU limitaba la emisión de informe municipal a aquellos Ayuntamientos de municipios cuya población de derecho igualaba o superaba los 20.000 habitantes (con la excepción que posteriormente se dirá), la reforma reduce la cifra de referencia a 10.000 habitantes de derecho. Vemos, por tanto, que se aumenta el número de Ayuntamientos que no se deben someter al informe de la Consejería competente con relación a la cuestión que nos ocupa en función, única y exclusivamente, de parámetros poblacionales. Esta línea de innovación sigue el futuro pacto local, donde los municipios acogerán mayores potestades.

Pero la *gran renovación* en el orden de potestades no acaba en el cambio de estándar, sino que va más allá. A partir de la entrada en vigor de la reforma, los ayuntamientos de menos de 10.000 habitantes que posean servicios técnicos, jurídicos y administrativos adecuados a tal fin, así como las mancomunidades urbanísticas que reúnan los requisitos exigidos a los pequeños municipios (esa entidad local menor deberá aunar a municipios que, en su conjunto, superen los 10.000 habitantes), podrán poseer las mismas potestades urbanísticas que los municipios mayores de 10.000 habitantes de Derecho. Esta medida libera a la Consejería de Obras Públicas en su competencia urbanística, con el objetivo de alcanzar la deseada agilidad en la práctica urbanística del día a día. Lógicamente, dicha medida no tendría sentido si se dejase en manos de Ayuntamientos sin medios personales una potestad que no pueden afrontar por la falta de recursos de la que adolece de manera constante la administración local. Por ello, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo valorará, en cada supuesto, la capacidad municipal para tramitar con las debidas garantías el procedimiento. No obstante, la autonomía local de la que se pretende dotar a los pequeños Ayuntamientos es relativa, pues serán criterios discrecionales desorbitados los que decidirán si se goza de tal capacidad o no, salvo que reglamentariamente se instauren.

La innovación es *positiva*, especialmente en aquellos supuestos de conurbación con los grandes municipios de Castilla-La Mancha, donde pequeños pueblos de menos de 4.000 habitantes han tenido un mayor desarrollo urbanístico en los últimos años que pueblos de superiores dimensiones, única y exclusivamente por su cercanía a Toledo, Ciudad Real, Albacete, Talavera, Guadalajara, Cuenca. La *excepción* a lo dicho hasta ahora son aquellos planes parciales o especiales que comporten una modificación

de la ordenación estructural establecida en el Plan de Ordenación Municipal, en los que será preceptiva la emisión de informe previo y vinculante por la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, medida lógica pues de otra manera se evitaría el control autonómico sobre modificaciones de importancia en estos planes.

***Determinaciones de ordenación urbanística.*** La segunda batería de cambios en el planeamiento viene inscrita en las determinaciones de ordenación urbanística del artículo 24.1 y 2 LOTAU.

En *primer lugar*, se añade al artículo 24.1 c) LOTAU el adjetivo «preliminar». Por lo tanto, la delimitación de los sectores en suelo urbanizable y de los ámbitos de reforma interior en suelo urbano no consolidado, siempre será *a priori* o preparatoria. Este matiz es muy relevante en orden a innovaciones de planeamiento de carácter modificadorio. Siempre será el Programa de Actuación Urbanizadora quien delimite definitivamente el ámbito de actuación. Hasta la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora (PAU) por el Ayuntamiento, toda delimitación es indicativa.

En *segundo lugar*, en la disgregación del establecimiento del aprovechamiento tipo y la fijación de las áreas de reparto, debemos diferenciar si nos encontramos ante municipios de más o menos 10.000 habitantes de derecho. Si es un municipio mayor de 10.000 habitantes de derecho entonces la fijación del aprovechamiento tipo y la delimitación de áreas de reparto es ordenación detallada [artículo 24.2 e)]. Y viceversa, si es menor se considera ordenación estructural. Medida dogmáticamente controvertida pero de gran trascendencia en la práctica.

En *tercer lugar*, en cuanto a los sistemas generales de espacios libres se cuantifica un nuevo parámetro: en proporción no inferior a mil metros cuadrados por cada doscientos habitantes. Esta proporción se podrá modular, en función del número de habitantes de cada municipio, en los términos que reglamentariamente se determine.

En *cuarto lugar*, dentro de las determinaciones de ordenación detallada, respecto al *quantum* de dotaciones en suelo urbano, señala el precepto reformado que las dotaciones públicas serán las necesarias para absorber, en su caso, los eventuales déficits preexistentes, justificándose por relación a los estándares regulados en el artículo 31 y dimensionándose en función de los incrementos de aprovechamiento que el planeamiento pudiera otorgar. En este párrafo, controvertido en su interpretación,

nosotros abogamos por que las dotaciones públicas crecerán en proporción a los incrementos de aprovechamiento, sólo en dicho caso se aplicarán los estándares del artículo 31 LOTAU.

En estos puntos la reforma - a juicio de Rafael AYALA, Nuria DÍAZ y Fernando GELABERT - es netamente positiva aunque podría haber clarificado en mayor medida qué debemos entender por ordenación estructural o detallada, donde tras la entrada en vigor de la Ley 1/2003 todavía existen lagunas interpretativas.

#### **4.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO<sup>14</sup>**

Debemos destacar, al menos, los siguientes aspectos:

1) Se aquilata la clase de suelo en el que podrán desarrollarse actuaciones urbanizadoras, concretando que será en el suelo urbanizable o urbano no consolidado, que en cualquier caso necesitarán para su ejecución de un PAU previamente aprobado.

2) se admite la posibilidad de realizar las obras de urbanización mediante ejecución directa por la Administración actuante de las obras públicas ordinarias, y con cargo a los propietarios del ámbito, y se opta, además, por una propuesta interesante por cuanto permite trasladar a la esfera de la gestión privada, a través de convenios, la ejecución de este tipo de obras.

3) Al regular las relaciones entre el urbanizador y los propietarios, los propietarios que expresamente declinen cooperar, podrán renunciar a ello si piden, mediante solicitud formalizada en documento público y presentada antes del acuerdo aprobatorio del Programa de Actuación Urbanizadora, la expropiación y el pago según el valor que corresponda legalmente al suelo. En este caso el acuerdo aprobatorio del Programa de Actuación Urbanística determinará la incoación del expediente de determinación del justiprecio para la finca correspondiente.

4) En los criterios de valoración que ha de tener en cuenta el Ayuntamiento para determinar la alternativa técnica más adecuada y adjudicar el PAU se introduce un nuevo parámetro que consiste en valorar de una manera positiva las alternativas que

---

<sup>14</sup> Rafael AYALA, Nuria DÍAZ y Fernando GELABERT, "La Reforma del Régimen Urbanístico en Castilla-La Mancha", *Revista Práctica Urbanística*, nº 18, 2003, páginas 34-37.

sean realizables con los criterios de eficiencia ecológica que reglamentariamente se determinen

5) Se matiza la anterior limitación referida al suelo urbano que no esté, ni deba quedar sujeto al régimen propio de las actuaciones urbanizadoras, indicando que las actuaciones edificatorias sólo serán posibles en «suelo urbano consolidado».

6) Se establecen las exigencias jurídico-económicas de obligado cumplimiento y previas a la obtención de autorización para simultanear urbanización y edificación, tales como: compromiso de no utilización de la edificación hasta la conclusión de las obras de urbanización, que deberá constar como condición en la licencia que autorice las obras, y en las escrituras de declaración de obra nueva en construcción y obra nueva que se otorguen y afianzamiento íntegro del coste de las obras de urbanización.

## **5.- DISCIPLINA URBANÍSTICA**

Por último, se clarificaron determinados aspectos relacionados con la *potestad sancionadora* y con el régimen de *otorgamiento de licencias*. Así, se estableció un sistema más racional de reparto de la potestad sancionadora entre la Administración regional y la municipal, y se clarificó la tipificación de determinadas infracciones.

## **III.- DESARROLLO REGLAMENTARIO**

### **1.- EL REGLAMENTO DE SUELO RÚSTICO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 242/2004, DE 27 DE JULIO**

El Reglamento de Suelo Rústico desarrolla y completa las determinaciones de la LOTAU respecto a la ordenación del suelo rústico. Y ello desde una perspectiva basada en la sostenibilidad, que se concreta en torno a ***dos líneas fundamentales***:

La *primera* es la consideración del suelo rústico, no como un suelo residual de la actividad urbanística, sino como un recurso estratégico de primer orden cuya salvaguarda y protección constituye una manifiesta intención de la comunidad de Castilla-La Mancha. A través de la expansión de las infraestructuras y sobre todo, de las grandes aglomeraciones urbanas, se están impermeabilizando suelos que antes tenían

usos productivos. Cada año, millones de hectáreas de suelos agrícolas se degradan hasta el punto de que no sirven para uso productivo alguno. Castilla-La Mancha posee un rico patrimonio de suelo rústico, con una extensión de tierras agrarias que suponen más de cuatro millones setecientas mil hectáreas y la sitúan en tercer lugar entre el total de las comunidades autónomas españolas. Esas tierras son mayoritariamente áreas desfavorecidas o de montaña, con un alto riesgo de despoblación. La ordenación del suelo rústico contenida en el Reglamento de Suelo Rústico pretende contribuir de modo integrado a las restantes políticas autonómicas, particularmente la de desarrollo rural y la ambiental, contribuyendo a una protección eficaz del suelo y a facilitar la actividad de la población del medio rural, simplificando y aligerando las actuaciones vinculadas al sector primario.

La *segunda línea* ha sido la aplicación del principio de la integración ambiental en la toma de decisiones y el convencimiento de que sólo una real y eficaz coordinación interadministrativa será eficaz para el logro de los principios expuestos. En consecuencia, se hace uno con las disposiciones ambientales, agrarias, de patrimonio o de industria de Castilla-La Mancha, recogiendo e integrando sus prescripciones en lo relacionado con los usos del suelo rústico, reservando a las administraciones respectivamente competentes la emisión de informes que puedan determinar con precisión el detalle de ciertas actuaciones, de manera que se eviten contradicciones o lagunas derivadas de los efectos prácticos de la yuxtaposición del planeamiento de diverso origen pero con una sola aplicación final: el suelo. La adecuada protección y ordenación del suelo rústico es un problema transversal y debe ser abordado desde una perspectiva amplia. Esto significa que será necesario integrar en lo posible los instrumentos de ordenación territorial en los niveles administrativos, sectoriales y geográficos, para lo que las actuaciones territoriales se han de apoyar en objetivos formulados y en la ponderación de sus consecuencias.

Consecuentemente con lo anterior, el Reglamento de Suelo Rústico aborda, a lo largo de su articulado, los siguientes **contenidos**:

En el Título I se fijan los criterios para diferenciar las categorías de suelo rústico de especial protección y suelo rústico de reserva a fin de concretar los terrenos que se adscribirán a las categorías de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno.

En el Título II se recogen y sistematizan los derechos y deberes de los propietarios de suelo rústico mencionados en los artículos 50.1.2.a), 51.1, y 54,2 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística que conforman el contenido urbanístico de la propiedad del suelo rústico.

El Título III, por su parte, desarrolla la encomienda relativa a la ordenación territorial y urbanística sobre suelo rústico a través del establecimiento de las determinaciones de la misma, así como de las garantías para la materialización del uso en edificación, que habrán, en primer lugar, de asegurar la preservación del carácter rural del suelo rústico, garantía ésta inicial reforzada por otras adicionales que aseguran la no formación de núcleos de población y el respeto a las correspondientes medidas de protección y restauración ambiental.

En el Título IV, relativo a actuaciones de ejecución en suelo rústico, se regulan las actuaciones posibles en suelo rústico así como sus condiciones y requisitos. De tal manera, en el suelo no urbanizable de especial protección sólo podrán llevarse a cabo de manera excepcional los usos, actividades y actos permitidos de manera expresa por su legislación sectorial y por el planteamiento territorial y urbanístico aplicable, dando así a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales la prevalencia sobre otras figuras de planeamiento u ordenación que les otorga la legislación básica del estado y contribuyendo a facilitar el cumplimiento de la normativa comunitaria sobre preservación de hábitats. En cuanto al suelo de reserva, se enumeran y detallan los usos, actividades y actos que podrán acometerse y los requisitos precisos para ello, diferenciando los aplicables a usos del sector primario, usos residenciales familiares, usos dotacionales de titularidad pública y usos industriales, terciarios y dotacionales de carácter privado. Son aspectos destacables de este título el tratamiento simplificado de los usos y actos adscritos al sector primario, unificando el tratamiento dado a los diferentes suelos agrarios y reduciendo el requisito de superficie mínima para aquellos usos y actos que la Consejería de Agricultura, mediante informe emitido al efecto, pueda considerar exonerables en atención a sus singulares características, siempre y cuando se dé la conformidad del órgano urbanístico. También es destacable el tratamiento dado a las instalaciones hosteleras y hoteleras, cuya regulación implica la voluntad de la administración de fomentar en Castilla-La Mancha el turismo de calidad en el medio rural, facilitando la instalación de usas hoteleros que puedan contribuir a dicho objetivo. El Título IV incluye también la regulación de los cánones de participación municipal y sus correspondientes excepciones y la regulación de los actos de segregación o división de los terrenos, reformas o rehabilitaciones menores de

edificaciones preexistentes y vallados y cerramientos de parcelas, así como las actuaciones en suelo rústico de reserva.

Por último, el Título V, sobre legitimación de actos en suelo rústico aglutina, sistematiza y desarrolla las previsiones de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística en materia de calificación y licencias, respecto de las cuales y en el diseño de los instrumentos concretos se ha buscado deliberadamente una simplicidad que sin caer en la rigidez permita su empleo en circunstancias variadas. Asimismo, son especialmente destacables dos aspectos de este título. De un lado, la clarificación del carácter potestativo de la calificación urbanística, en contraposición al carácter reglado de las licencias urbanísticas: la autoridad competente para emitir la calificación del suelo podrá denegarla motivadamente cuando, a su juicio, el uso, la actividad o el acto de que se trate pueda provocar un impacto territorial indeseable o perjudicar la conservación de los valores naturales del suelo rústico. De otro, la regulación que se ha realizado de la calificación implícita a fin de simplificar ciertos actos y usos cuya demanda o utilidad pública parece requerirlo, sin que dicha condición de implícita en la calificación impida el cumplimiento de todos los requisitos establecidos para las mismas, requisitos que, en cualquier caso, habrán de contenerse en las licencias.

## **2.- EL REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 248/2004, DE 14 DE SEPTIEMBRE**

El Reglamento de Planeamiento desarrolla y completa las determinaciones de la LOTAU sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. En consecuencia, el Reglamento de Planeamiento aborda, a lo largo de su articulado, los siguientes *contenidos*:

El *Título Primero* regula los Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística. En sucesivos capítulos se ocupa de los siguientes instrumentos:

- Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento,
- Instrumentos de la ordenación territorial (Planes de Ordenación del Territorio y Proyectos de Singular Interés),
- Ordenación estructural y ordenación detallada,

- Determinaciones de la ordenación urbanística preparatorias de la actividad de ejecución,
- Instrumentos de ordenación urbanística (Planes de Ordenación Municipal, Planes de Delimitación del Suelo Urbano, Planes Parciales, Catálogos de bienes y espacios protegidos, Estudios de detalle, Planes especiales, Proyectos de Urbanización y Ordenanzas Municipales de la Edificación y de la Urbanización).

El *Título Segundo* se dedica a la clasificación del suelo determinando las distintas clases de suelo atendiendo a la existencia o no de Plan de Ordenación Municipal.

El *Título Tercero* disciplina la innovación de la ordenación territorial y urbanística distinguiendo los supuestos de revisión y modificación de las determinaciones de los correspondientes instrumentos.

El *Título Cuarto* contempla la tramitación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística estableciendo un procedimiento de aprobación para cada uno de los instrumentos.

Y, el Título Quinto se refiere a la publicación, vigencia y efectos de la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

### **3.- EL REGLAMENTO DE LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 29/2011, DE 19 DE ABRIL (RAELOTAU)**

Dicha norma está integrada por doscientos siete artículos con la siguiente sistemática:

- Título I.- Disposiciones generales.
  - o Capítulo I.- Contenido y desarrollo de la actividad de ejecución.
  - o Capítulo II.- Presupuestos de la ejecución material de las obras de urbanización y edificación legitimadas por el planeamiento. Delimitación de las unidades de actuación.
  - o Capítulo III.- sujetos de la ejecución pública y privada.
- Título II.- Reparcelación.

- Capítulo I.- Concepto, objeto y clases de reparcelación.
- Capítulo II.- Área reparcelable, gastos de urbanización y aplicación de cuotas de urbanización.
- Capítulo III.- Formalización documental de la reparcelación.
- Capítulo IV.- Procedimiento para la aprobación del proyecto de reparcelación.
- Capítulo V.- Reglas de la reparcelación.
- Capítulo VI.- Efectos de la reparcelación.
- Título III.- Ejecución de las actuaciones urbanizadoras
  - Capítulo I.- Ejecución mediante actuaciones urbanizadoras
  - Capítulo II.- Los Programas de Actuación Urbanizadora.
- Título IV.- Otras formas de ejecución urbanizadora.
  - Capítulo I.- Ejecución de los sistemas generales.
  - Capítulo II.- Ejecución de la urbanización mediante obras públicas ordinarias.
- Título V.- Ejecución de las actuaciones edificadoras.
  - Capítulo I.- Edificación de parcelas y solares.
  - Capítulo II.- Instrumentos de equidistribución en suelo urbano.
  - Capítulo III.- Incumplimiento del deber de edificar.
  - Capítulo IV.- Programas de Actuación Edificadora.
- Título VI.- Ejecución de los Planes y Proyectos de Singulares Interés.
  - Capítulo I.- Ejecución de los Planes y Proyectos de Singular Interés.
  - Capítulo II.- Subrogación en la posición jurídica de la persona o entidad particular que tenga atribuida la ejecución.
  - Capítulo III.- Incumplimiento de los Planes y Proyectos de Singular Interés.
- Título VII.- Conservación de obras y construcciones.
  - Procedimiento para la recepción de la sobras de urbanización.
  - Capítulo II.- Rehabilitación y recuperación del patrimonio arquitectónico y urbano.
- Título VIII.- Expropiación
  - Capítulo I.- Procedimiento de tasación conjunta.
  - Capítulo II.- régimen general de la expropiación.
- Título IX.- Derechos de realojo y retorno.
  - Capítulo I.- Derecho de realojo.
  - Capítulo II.- Derecho de retorno.
- Disposiciones Transitorias.-

- Primera.- Instrumentos de gestión urbanística en ejecución.
- Segunda.- Instrumentos de gestión urbanística en tramitación.

#### **4.- EL REGLAMENTO DE DISCIPLINA URBANÍSTICA DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 34/2011, DE 26 DE ABRIL (RDULOTAU)**

Dicha norma está integrada por cien artículos con la siguiente sistemática:

- Título Preliminar. Objeto, Ámbito de aplicación y Distribución de Competencias.
- Título I. Principios Generales.
- Título II. Intervención Preventiva en la edificación y el uso del suelo.
  - Capítulo I. Actos Sujetos a Comunicación Previa.
  - Capítulo II. Actos Sujetos a Licencia Urbanística.
  - Capítulo III. Los Procedimientos para la concesión de las Licencias Urbanísticas.
- Título III. La Inspección Urbanística.
  - Capítulo I. Disposiciones Generales.
  - Capítulo II. De los servicios de inspección.
  - Capítulo III. De la Actuación Inspectoral.
  - Capítulo IV. De los planes de inspección.
- Título IV. El deber de conservación de obras y construcciones.
  - Capítulo I. El deber de conservación y rehabilitación y la inspección periódica de construcciones y edificaciones.
  - Capítulo II. Procedimiento para la declaración de la situación legal de ruina y la ruina física inminente.
  - Capítulo III. Las órdenes de ejecución.
- Título V. Protección de la legalidad urbanística.
  - Capítulo I. El Régimen de las actuaciones clandestinas o ilegales.
  - Capítulo II. Las operaciones de restauración de la ordenación territorial y urbanística.
  - Capítulo III. Obras de construcción, instalación, edificación y uso del suelo que estén realizándose o hayan concluido al amparo de licencia u otros actos legitimadores ilegales.
- Título VI. Infracciones territoriales y urbanísticas y sus sanciones.

- Capítulo I. De las infracciones territoriales y urbanísticas.
- Capítulo II. De las sanciones relativas a las infracciones territoriales y urbanísticas.
- Capítulo III. Del procedimiento sancionador.

**IV.- EL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE DE 2004, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (TRLOTAU)**

La Ley 14/2003, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2004, en su disposición adicional duodécima, autorizó al Consejo de Gobierno para que durante el año 2004 hiciera uso de la autorización establecida en la disposición final primera de la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, para que elaborara y aprobara un texto único incorporando las modificaciones introducidas en ella por la Ley de reforma. Esta autorización gozaba del amparo legal en la facultad de delegación legislativa que se contempla en el artículo 9.2.a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto.

Por Decreto-Legislativo se ejecutó la autorización otorgada al Consejo de Gobierno para la refundición de los textos legales. Dicha autorización comprendía la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones legales objeto de la misma. Además, la elaboración del texto justificaba otras adaptaciones que, si bien no incidían sustancialmente en el fondo de la disposición, resultaban necesarias para lograr la sistemática y coherencia del mismo, siempre con el máximo respeto a la voluntad del legislador. Por ello, se corrigieron errores de concordancia y se aclararon diversas remisiones a preceptos de la propia Ley, principalmente en el régimen del suelo urbano, acompañándolas del contenido normativo objeto de dichas remisiones, con la única finalidad de conseguir una mayor claridad y seguridad jurídica del texto.

**V.- LA LEY 7/2005, DE 7 DE JULIO, DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA**

La garantía del acceso a una vivienda digna a un precio razonable a sectores de la población con rentas bajas y medias, así como el cumplimiento de otros usos de interés social, entendidos éstos como cualesquiera actuaciones que tengan por objeto la consecución y mejora de las necesidades colectivas, debe ser un objetivo primordial de las políticas de todas las administraciones. Por ello se hizo preciso establecer mecanismos muy concretos de intervención y control del mercado de suelo por las Administraciones Públicas en general y por los Ayuntamientos en particular. Uno de estos mecanismos es el de los *patrimonios municipales de suelo*, regulados por los artículos 76 a 79 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (TRLOTAU).

La expresión *usos de interés social*, como concepto jurídico indeterminado, ha venido siendo interpretada, tanto por la doctrina científica, como por la jurisprudencia, y muy especialmente, por la legislación autonómica, en términos de gran amplitud, incluyendo claramente, entre otros destinos, la realización de obras de urbanización, ejecución de sistemas generales, equipamientos y dotaciones. A este respecto, la circunstancia de que la ley regional no haya desarrollado y concretado el expresado concepto de *usos de interés social*, no debe implicar una interpretación restrictiva del mismo. Al contrario, la ausencia de esta concreción debe entenderse como remisión a una interpretación ajustada a la realidad y circunstancia de cada caso en base en las cuales determinar su alcance preciso. Así, el artículo 79 quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 79. El destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

1. Los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo de las Corporaciones Locales, una vez incorporados al Proceso Urbanizador Edificatorio, deberán de ser destinados a: a) Construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o destinadas a ser alquiladas por precio tasado, incluso subvencionado, con derecho a acceder a la propiedad. b) Usos de conservación y mejora del medio ambiente, incluyéndose tanto el medio natural como el urbano, así como la protección del patrimonio arquitectónico, del ambiente y del paisaje rústico y urbano. c) La gestión municipal del suelo, incluyendo la adquisición, posesión reivindicación, administración, gravamen y enajenación de toda clase de bienes, así como la asunción de facultades fiduciarias de disposición.

2. Además podrán destinarse a los siguientes usos de interés social: a) Creación y promoción del suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes, que en

ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible. b) Obras de urbanización y ejecución de sistemas generales. c) Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones Públicas o sus sociedades instrumentales. d) Operaciones de iniciativa pública de rehabilitación de viviendas o de renovación urbana. e) Rehabilitación del Patrimonio Histórico Cultural. f) Mejora del medio urbano o rural, de los barrios y pedanías. g) Mejora de la configuración de parques y jardines. h) Operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección. i) Planificación territorial y gestión del Patrimonio Municipal del suelo, así como todo aquello que afecte a la catalogación, programación y actuación permanente del inventario de dicho patrimonio. j) Conservación, mejora y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.”

Por otro lado, también en la misma línea de la actividad de las administraciones competentes en materia de urbanismo y suelo, se observaba una **restricción** recogida por el TRLOTAU, **en relación con los Proyectos de Singular Interés de promoción pública para actividades industriales y terciarias**, en cuanto a la estructuración del suelo en una única finca jurídico-civil y la prohibición de la división en cualquier forma de la misma. Esta restricción deja de tener sentido en el caso de actuaciones públicas, que no deben perseguir, de acuerdo con la legislación vigente en Castilla-La Mancha, otros objetivos distintos que el interés general. En consecuencia, la letra k) del artículo 20.1 quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 20.1.

k) Obligaciones asumidas por el promotor, que deberá incluir, en cualquier caso y como mínimo, las indemnizaciones correspondientes a los derechos existentes de conformidad con la ordenación urbanística vigente que se altere o modifique y la correspondiente a los deberes legales derivados del régimen de la clase de suelo correspondiente. En los proyectos de instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias, contemplados en el apartado c del número 2 del artículo anterior y a excepción de aquellos proyectos de promoción pública regional o local, además, las de estructuración del suelo en una única finca jurídico civil acorde con la ordenación urbanística del Proyecto y afectación real de ella, con prohibición de su división en cualquier forma, al destino objetivo prescrito por dicha ordenación con inscripción registral de estas dos últimas obligaciones antes de la conclusión de la ejecución.”

## **VI.- LA LEY 12/2005, DE 27 DE DICIEMBRE DE, DE MODIFICACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 28 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA**

El cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el derecho a una vivienda digna para todos los castellano-manchegos debe ser un objetivo primordial y permanente de los poderes públicos. La precisión en los mecanismos de intervención y control del mercado de suelo, tanto desde el punto de vista del destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos como de los mecanismos a través de los cuales

dichos bienes se instrumentan para los fines perseguidos, constituye la esencia del espíritu que inspira esta modificación legal y responde al objetivo enunciado más arriba. Así, el artículo 79 quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 79. El destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

1. Los bienes integrantes del Patrimonio Público del Suelo, una vez incorporados al Proceso Urbanizador Edificatorio, deberán ser destinados a: a) Construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. b) Usos de conservación y mejora del medio ambiente, incluyéndose tanto el medio natural como el urbano, así como la protección del patrimonio arquitectónico, del ambiente y del paisaje rústico y urbano. c) La gestión pública del suelo incluyendo la adquisición, posesión, reivindicación, administración, gravamen y enajenación de toda clase de bienes, así como la asunción de facultades fiduciarias de disposición.

2. Además podrán destinarse a los siguientes usos de interés social: a) Creación y promoción del suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes, que en ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible. b) Obras de urbanización y ejecución de sistemas generales. c) Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones Públicas o sus sociedades instrumentales. d) Operaciones de iniciativa pública de rehabilitación de viviendas o de renovación urbana. e) Rehabilitación del Patrimonio Histórico Cultural. f) Mejora del medio urbano o rural, de los barrios y pedanías. g) Mejora de la configuración de parques y jardines. h) Operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección. i) Planificación territorial y gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, así como todo aquello que afecte a la catalogación, programación y actuación permanente del inventarlo de dicho patrimonio. j) Conservación, mejora y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

3. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser: a) Enajenados mediante concurso, por precio que no podrá ser nunca inferior al valor máximo legalmente establecido para los usos sujetos a protección pública. El pliego de condiciones fijará los plazos máximos para la ejecución de las obras de urbanización y edificación pendientes, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones. En cualquier caso, los bienes enajenados quedarán adscritos a la construcción de viviendas u otros usos de protección pública, si bien de promoción privada por el adquirente, condición que deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad y quedarán sometidos al derecho de tanteo y retracto regulado en el artículo 83 de esta Ley. b) Cedidos gratuitamente o por el precio fijado para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o para la realización de programas de conservación o mejora medioambiental, bien a cualquiera de las otras Administraciones Públicas Territoriales o a entidades públicas mediante convenio suscrito a tal fin, bien a entidades cooperativas o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro mediante concurso. Cuando los procedimientos a que se refiere la letra a o los concursos previstos en la letra b queden desiertos, la Administración actuante podrá enajenar directamente los bienes, con sujeción a los pliegos o bases de unos y otros. c) Cedidos gratuitamente, mediante convenio suscrito a tal fin, a cualesquiera de las restantes Administraciones Territoriales o de las entidades públicas de ellas dependientes o adscritas, para la ejecución de equipamientos públicos o de otras instalaciones de utilidad pública o interés social. En todo caso, la enajenación o cesión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo deberá efectuarse en condiciones que aseguren, cuando proceda, los plazos máximos de urbanización y edificación y los precios finales de las viviendas e impidan, en todo caso, a los adquirentes tanto de aquéllos como de éstas la ulterior enajenación por precio superior al de adquisición con el incremento derivado de los índices pertinentes, salvo que previamente se devuelva a la Administración el total importe, actualizado, de la inversión a ésta imputable.”

Por otro lado, y como reajuste derivado de la práctica y ejecución de nuestra normativa urbanística, *se matiza una limitación de las innovaciones de planeamiento* en congruencia con los principios de celeridad y eficacia de la Administración Pública. Ello contribuirá, sin duda, al objetivo de racionalizar la ordenación del territorio en el ámbito municipal haciéndolo coherente con la innovación puntual que cada realidad local requiera. De este modo, el artículo 41.3.b quedará redactado de la siguiente

manera: “Artículo 41.3.b. No podrá tramitarse modificación alguna que afecte a determinación propia del Plan de Ordenación Municipal una vez expirado el plazo por éste señalado o del fijado en cualquier otra forma para su revisión. Se exceptuarán de esta regla los supuestos en los que se acredite el inicio de los trabajos de revisión o redacción del Plan.”

## **VII.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 365/2006, DE 21 DE DICIEMBRE**

### **1.- LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU ESTIMACIÓN PARCIAL**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 365/2006, de 21 de diciembre decide sobre la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, en relación con los artículos 51.1.2 d) y e), 69.2 y 71.3 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actuación Urbanística, al entender que dichos preceptos vulneran la competencia exclusiva del Estado para la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad *ex* artículo 149.1.1 CE. El Abogado del Estado y el Fiscal General el Estado participan de esta opinión, en tanto que las representaciones de las Cortes y del Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha defienden la plena adecuación de los preceptos legales cuestionados al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad, en la medida en que establecen deberes de cesión de suelo dotacional o de aprovechamiento urbanístico para los propietarios de suelo urbano consolidado, de los siguientes preceptos de la Ley: artículo 51.1.2 d); artículo 51.1.2 e); artículo 69.2 a) 1; artículo 69.2 a) 2; artículo 69.2 a) 3; artículo 69.2 b), y artículo 71.3, en cuanto se conecte con los apartados a) 2 y 3 del artículo 69.2.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Dicha declaración de nulidad tendrá los efectos consignados en el *Fundamento Jurídico 8* de la Sentencia.

## **2.- EL AUTO DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚM. 2 DE ALBACETE DE 11 DE NOVIEMBRE DE 2005**

En el Auto de planteamiento se examina la doctrina establecida por el Tribunal en sus SSTC 61/1997, de 22 de marzo, y 164/2001, de 11 de junio. Se hace especial hincapié en las diferentes cargas que se imponen a los propietarios de suelo urbano en función de que el mismo merezca la calificación de consolidado o no consolidado, pues sólo respecto de éstos cabe exigir las cesiones obligatorias y gratuitas correspondientes al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito de actuación.

Seguidamente se hace referencia al hecho de que, a pesar de que en los artículos 44 a 48 de la Ley autonómica se utiliza un sistema de clasificación del suelo que se corresponde con el establecido por el legislador estatal, es lo cierto que la citada Ley “al regular el régimen jurídico de dichos terrenos no mantiene la clasificación indicada e impone el deber de cesión del propietario del suelo con independencia del tipo de suelo de que se trate, llegando a imponer dicho deber de cesión en terrenos que constituyen suelo urbano consolidado por la urbanización, lo que resulta inconstitucional al apartarse de la normativa estatal, que excluye a los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización del deber de cesión”. Los deberes de cesión se imponen a toda clase de suelo, con la sola excepción del rústico.

Esta ausencia de distinción se manifiesta en el artículo 51 de la Ley autonómica a la hora de determinar las obligaciones de cesión de los propietarios de suelo, por lo que al imponerse las obligaciones de cesión de las letras d) y e), del apartado 1.2, a los propietarios de todo tipo de suelo se está imponiendo a los propietarios de suelo urbano consolidado un deber que la normativa estatal sólo prevé para el suelo urbano no consolidado.

Por lo que hace al artículo 69, se indica que en él se distinguen dos tipos de suelo urbano. El apartado primero hace referencia al suelo urbano para el que el planeamiento territorial y urbanístico establezca o prevea, a efectos de su ejecución, la delimitación de unidades de ejecución, deduciéndose de la redacción de este apartado que se trata de suelo urbano que carece de urbanización consolidada. Por su parte, en el apartado segundo se regula el denominado “restante suelo urbano”, es decir, todo aquel respecto del cual el planeamiento territorial y urbanístico no establezca o prevea unidades de actuación, supuesto típico del suelo urbano consolidado. Es en este

segundo apartado donde se precisan los deberes de cesión cuya satisfacción ha exigido el Ayuntamiento de Albacete a la mercantil recurrente.

Por otro lado, en el artículo 71.3 de la Ley se regula la determinación y cálculo del aprovechamiento tipo en unos términos que también prescinden de la diferencia entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado.

### **3.- ESCRITO DE ALEGACIONES DEL ABOGADO DEL ESTADO**

Para el Abogado del Estado, los dos preceptos relevantes (artículos 51.1. 2 e) y 62.2 a) 2) para la resolución del proceso *a quo* vulneran el artículo 149.1.1 CE en la medida en que no respetan las condiciones básicas contenidas en el artículo 14.1 de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones. Estas condiciones son conformes con la Constitución, según se afirma en las SSTC 164/2001, de 11 de julio (FFJJ 19 y 20), y 54/2002, de 27 de febrero (FFJJ 4 y 5 ), cuyo contenido se sintetiza en el escrito de alegaciones.

Sostiene el Abogado del Estado que es patente que el artículo 51.1.2 e) de la Ley autonómica impone la cesión del aprovechamiento —10 por 100 por remisión al artículo 68 b) 2— en “la clase de suelo urbanizable y urbano”. Más claramente, impone esa cesión “en el ‘restante suelo urbano’, expresión que relacionándola con el apartado 1 del mismo artículo 69 significa ‘en el suelo urbano para el que el planeamiento no establezca o prevea, a efectos de su ejecución [del planeamiento] la delimitación de unidades de actuación’, expresión que, sin margen alguno para la duda, incluye el suelo urbano consolidado, también claramente comprendido en la genérica clase ‘suelo urbano’ del artículo 51.1.2 e). Es patente, pues, que el legislador regional —conculcando el artículo 14.1 LRSV y, por consecuencia, la competencia estatal que lo ampara, la del artículo 149.1.1 CE— impone la cesión del 10 por 100 de aprovechamiento también en el suelo urbano consolidado. La mejor prueba de que, en efecto, la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento incluía a los propietarios de suelo urbano consolidado es la coetilla ‘excepto en el suelo urbano consolidado’ añadida al artículo 51.1.2 e) por la Ley regional 1/2003, de 17 de enero, perfectamente coherente con la nueva redacción del artículo 69, en cuyo apartado 1.1. se deja perfectamente clara la inexistencia de deberes de cesión en suelo urbano consolidado”.

Por todo ello, en opinión del Abogado del Estado, procede declarar inconstitucionales y nulos los artículos 51.1.2 e) y 69.2.a.2, pero “sólo en la medida en

que establece(n) para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo”, según el fallo de la STC 54/2002; sin perjuicio de que este Tribunal puede moderar, si lo estima pertinente, el alcance de la nulidad (STC 54/2002, FFJJ 8 y 9). Asimismo, postula la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad con respecto a los demás preceptos legales afectados.

#### **4.- ESCRITO DE ALEGACIONES DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA**

En dicho escrito se defiende la constitucionalidad de los preceptos afectados por la presente cuestión de inconstitucionalidad. A este respecto, la representación de las Cortes de Castilla-La Mancha comienza haciendo referencia al contexto sistemático de la Ley autonómica, que determina la clasificación del suelo en alguna de las tres categorías: urbano, urbanizable y rústico (artículo 44), determina la pertenencia al suelo urbano en los municipios con plan de ordenación municipal de los terrenos relacionados en el artículo 45, en cuyo apartado segundo se precisan aquellos terrenos que tienen la consideración de suelo urbano “no consolidado”. A juicio de las Cortes de Castilla-La Mancha, esta “cualificación” añadida del suelo urbano responde plenamente al marco legal estatal.

En primer lugar porque de acuerdo con la Ley estatal la clase de suelo urbano se desagrega de las especies de urbano consolidado y no consolidado por la urbanización. En segundo término, porque, teniendo la distinción entre las especies de suelo urbano incidencia en la definición de los deberes de los propietarios sobre la base genérica del deber de completar la urbanización, es la propia Ley estatal la que equipara el régimen del suelo urbano no consolidado (artículo 14.2) al suelo urbanizable. Se da con ello una clara continuidad en el estatuto esencial de los propietarios de suelo urbano por referencia al proceso urbanizador. Finalmente, la Ley estatal no predetermina los términos de la consolidación o no del suelo porque “no puede predeterminar la urbanización, que es un concepto urbanístico en la completa disposición del legislador autonómico”. Lo que sea consolidado o no por la urbanización no puede interpretarse desde el marco legal estatal como referido exclusivamente a la realidad derivada del pasado, de suerte que la ordenación urbanística estuviera condenada a admitir la ciudad preexistente sin posibilidad alguna de rectificación o innovación.

Pues bien, la Ley autonómica es respetuosa con el marco competencial habida cuenta de que los casos de urbanización insuficiente o deficiente y de no urbanización (simple ocupación por la edificación) del artículo 45.A) a) y B) “son claros y no suscitan problema alguno”. El caso del suelo al que se le asigne por el planeamiento un mayor que requiera la delimitación de la pertinente unidad de actuación supone la inclusión en la especie de no consolidado del suelo urbano en el que sea precisa una operación, con delimitación de la correspondiente unidad de gestión o ejecución, de reforma, renovación o mejora urbana. Por otro lado se subraya que el artículo 45 no ha sido cuestionado por el órgano judicial. En opinión de la representación de las Cortes de Castilla-La Mancha, “si el artículo 45 de la Ley autonómica es perfectamente ajustado al marco legal estatal y, en todo caso, constitucional, los artículos 51, apdo. 1.2, letras d) y e); 69.2 y 71.3 de la misma Ley no pueden, por definición, ser inconstitucionales ni siquiera por infracción del marco legal estatal”.

Las afirmaciones vertidas de contrario en el Auto de planteamiento de la cuestión son erróneas porque ignoran la sistemática de la Ley castellano manchega, que en el capítulo segundo del título cuarto va “de lo más general a lo más particular y del menor contenido al mayor contenido urbanístico en la delimitación del contenido, precisamente urbanístico, del derecho de propiedad, conforme a su inclusión en diferentes clases de suelo”. Así, se hace referencia a la definición de derechos y deberes en los artículos 50.1.4 y 51.1.2, respectivamente, para luego indicar que, con respecto a los primeros, el legislador autonómico ha diferenciado según el grado de urbanización aceptada o asumida por el planeamiento, realidad que también se tiene en cuenta para la fijación de los deberes, particularmente en el artículo 69 de la Ley.

En el artículo 69.1 se señala que en la especie de suelo urbano con previsión de unidades de actuación, el régimen es el propio del suelo urbanizable en los términos del artículo 68; se destaca que no se cuestione este precepto, a pesar de su evidente conexión con el artículo 51.1.2. En el artículo 69.2 se dispone una serie de deberes para el resto del suelo urbano, determinados “desde la regla general de que dichos deberes son únicamente los que procedan en función del criterio de la pendencia del cumplimiento de los legales”. De esta suerte, la precisión del modo de cálculo de la cesión gratuita de parte del aprovechamiento en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías no opera como norma establecedora del deber sino como método de cálculo de la extensión de éste, en el supuesto de que realmente exista para el propietario. Consecuentemente, el precepto se refiere a una superficie de suelo urbano, que puede tener la condición tanto de consolidado como de no consolidado,

procediendo la cesión siempre en esta última especie pero no así cuando se trate de suelo urbano consolidado. Se tiene en cuenta con ello la clasificación del suelo, incluso en su cualificación como consolidado o no consolidado: sólo cuando penda el cumplimiento legal del deber de que se trata es legalmente exigible y es claro que sólo puede pender en el suelo urbano no consolidado.

En el Auto de planteamiento se sostiene que la Ley autonómica impone el deber de cesión en supuestos que necesariamente se refieren al suelo urbano consolidado. Sin embargo, las anteriores consideraciones desmienten rotundamente esta afirmación.

Tampoco es cierta la afirmación de que lo dispuesto en los apartados d) y e) del artículo 51.1 implica la imposición de deberes de cesión a la totalidad del suelo urbanizable y urbano. En la sistemática de la Ley impugnada el artículo 51 se limita a establecer el catálogo máximo de deberes, sin precisar cuáles se aplican a las diferentes categorías de suelo.

En cuanto al alcance del artículo 69.2, no es cierto que se refiera al suelo urbano consolidado exclusivamente sino que también comprende el suelo urbano no consolidado. En este punto sale a relucir el deber de cesión de suelo dotacional. Al respecto se indica que “la circunstancia de la comprensión por el precepto también de suelo urbano no consolidado basta para desvirtuar la imputación de inconstitucionalidad también a este deber, por las mismas razones ya expuestas por relación al deber de cesión de parte de aprovechamiento. Pero a ello se añade el dato de que en modo alguno impide la Ley estatal —en su artículo 14.1— la exigencia del concreto deber de cesión de la superficie para viales, espacios libres y demás dotaciones públicas en suelo urbano consolidado”. Los artículos 13 y 14.1 de la Ley estatal establecen, pero no predeterminan, el contenido del deber del propietario de completar la urbanización, deber cuyo contenido depende tanto de lo que se entienda por “urbanización” como del alcance de la urbanización que quede por realizar. El *novum* de la Ley estatal consiste exclusivamente en el reconocimiento pleno y directo al propietario del derecho-deber de completar la urbanización y edificar. Al legislador autonómico le corresponde, dentro del ámbito acotado por el artículo 149.1.1 CE, concretar lo que sea urbanización a los efectos de este derecho-deber y, por tanto, establecer las condiciones de ejercicio de este derecho-deber de conformidad con el planeamiento urbanístico. La ley autonómica contiene elementos suficientes para la definición de la urbanización y para llevar a cabo esa función, sin que nada pueda objetarse a la consideración de las pertinentes dotaciones públicas como elementos de

la urbanización a tener en cuenta a los efectos de la consideración o no como ultimado el proceso urbanizador en suelo urbano.

Es clara, por tanto, “la exigibilidad a los propietarios de suelo urbano consolidado del cumplimiento del deber de sufragar los costes de todos los elementos lícitos (según lo dicho) de la urbanización aún pendiente (incluidas desde luego dotaciones), pues el contenido concreto de ese deber depende estrictamente del grado de ultimación de la urbanización, siendo mayor o menor en función del mismo, hasta llegar en un extremo a ser inexistente (si la urbanización real es completa y se asume por el planeamiento), pero, por lo mismo, alcanzar hasta donde sea necesario en el otro extremo lindante con la hipótesis determinante y de la clasificación del suelo como suelo urbano no consolidado (por ser necesaria una completa urbanización)”. A juicio de la representación de las Cortes de Castilla-La Mancha, el problema se sitúa entonces en determinar si de este deber se deduce o no el de entrega gratuita a la Administración de las superficies de terreno clasificadas como dotacionales y que constituyen justamente el soporte físico de la urbanización que le corresponde sufragar. Para el Parlamento autonómico, esta duda sólo puede resolverse afirmando la legitimidad de ese deber de entrega gratuita.

Se reprocha al artículo 71.3 el contemplar un coeficiente reductor al aprovechamiento tipo aplicable en suelo urbano consolidado (en los términos del apartado 1.A.a, del artículo 45) a escala de parcela-solar. El error en este caso radica en desconocer el deber de completar la urbanización que la Ley estatal impone en sus artículos 13 y 14.1. El legislador autonómico ha previsto el coeficiente reductor a los efectos de facilitar al propietario la más inmediata disposición sobre su suelo, bien sea liberando a metálico el deber para desembarazar el solar, bien sea instrumentando con otro propietario una transferencia de aprovechamiento urbanístico en el seno de una unidad libremente acotada o delimitada.

## **5.- ESCRITO DE ALEGACIONES DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA**

En dicho escrito se exponen las razones por las que considera que los preceptos legales cuestionados se adecuan al bloque de constitucionalidad, consistiendo la primera de ellas en que “no es cierto que la Ley autonómica imponga a los propietarios de suelo consolidado por la urbanización deberes de cesión gratuita a la Administración”.

La afirmación sostenida de contrario parte de un inadecuado conocimiento de la sistemática de la Ley autonómica y del modo como ésta define al suelo urbano consolidado y no consolidado, conceptos típica y esencialmente urbanísticos y, por consiguiente, de la exclusiva competencia autonómica. Los supuestos que se integran en el suelo urbano no consolidado se recogen en el artículo 45.2, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada en este proceso. Este precepto es acorde con lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Ley 6/1998, de cuya lectura se infiere claramente que es un derecho y un deber de los propietarios de suelo urbano — consolidado o no— completar a su costa la urbanización para que el suelo adquiera la condición de solar. La condición de suelo urbano consolidado por la urbanización no es un atributo inmutable e irreversible que, una vez obtenido, haga imposible la mejora o renovación urbanas, cuestión exclusivamente urbanística y, por tanto, de competencia autonómica. Se cita a este respecto la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 13.

El artículo 45.2 de la Ley autonómica concuerda con la legislación estatal pues clasifica como suelo urbano no consolidado los terrenos ya urbanizados u ocupados por la edificación al menos en sus dos terceras partes cuando la “urbanización que justifique su clasificación no comprenda todos los servicios e infraestructuras previstos por el planeamiento territorial o urbanístico” o éstos “no cumplan los requisitos mínimos establecidos en las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento” y aquellos otros a los que “el planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al existente”, pues ello comporta un replanteamiento de su situación urbanística que debe afrontarse mediante “la delimitación previa de la pertinente unidad de actuación”.

De lo dicho “podría concluirse que si estos supuestos están correctamente clasificados como suelo urbano no consolidado por la urbanización, es evidente que sus propietarios deberán asumir los deberes que, para los titulares de esta clase de suelo, establece el artículo 14.2 de la Ley estatal. Criterio que es el que sigue escrupulosamente la Ley regional en los concretos preceptos impugnados”.

En cuanto al artículo 51.1.2 d) y e), se le reprocha en el Auto de planteamiento de la cuestión el hacer recaer sobre todos los propietarios de suelo urbano la obligación de ceder gratuitamente los terrenos destinados a dotaciones públicas y aquellos otros en los que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración. Sin embargo, el Letrado autonómico destaca que, en la sistemática de

la ley, el artículo 51 se limita a enumerar el catálogo total de los deberes que, en abstracto, constituyen el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, sin atribuir —en contra de lo que entiende el órgano judicial *a quo*— obligaciones concretas a las diversas clases de suelo, pues tal misión le corresponde al artículo 69 de la misma Ley, al regular el concreto régimen del suelo urbano.

Con respecto al artículo 69.2, se apunta que el órgano judicial promotor de la cuestión incurre en el error de entender que el artículo 69.1 se refiere al suelo urbano no consolidado, por lo que el artículo 69.2 sólo puede referirse al suelo urbano consolidado. Sin embargo, ello no es cierto porque en este precepto se incluyen tanto supuestos de suelo urbano consolidado, en cuyo caso no habrá deberes pendientes por razón de la misma, como de no consolidado —en la configuración del artículo 45 de la Ley autonómica—, en los que persistirán esos deberes para conseguir su total urbanización. No debe olvidarse, por otra parte, que el propio artículo 14.1 de la Ley 6/1998 permite imponer la obligación urbanizadora incluso a los propietarios del suelo urbano consolidado para completar a su costa la urbanización necesaria. Así lo acredita el hecho de que las cesiones previstas en el artículo 69.2 a) 1 sean, por remisión, las del apartado 1 de la letra b) del artículo 68, cesiones que presuponen una gestión o ejecución urbanística, que no se da cuando el suelo urbano se encuentra consolidado. Lo mismo puede predicarse del supuesto en que el nuevo plan atribuya un aprovechamiento objetivo superior al existente pues estamos entonces ante suelo urbano no consolidado *ex* artículo 45.2 A) b) de la Ley autonómica. Este último precepto no se ha puesto en cuestión, con lo que implícitamente viene a reconocerse a la Comunidad Autónoma la competencia para determinar cuándo deben entenderse cumplidos los requisitos según los cuales el suelo alcanza la condición de consolidado. Así se prevé, por lo demás, en el artículo 8 a) de la Ley 6/1998 y así lo ha declarado la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 13. A tenor de ello es claro que el régimen que para el suelo urbano no consolidado establece el legislador estatal debe ser objeto de una interpretación que permita la mayor extensión del espacio propio de la legislación urbanística autonómica pues nada dice el texto estatal acerca de la urbanización a completar o de la edificación a materializar.

Por último, se cuestiona el artículo 71.3 en cuanto establece la determinación y cálculo del aprovechamiento tipo cuando el área de reparto quede establecida por aplicación del artículo 70.3, concretamente en cuanto fija que el aprovechamiento previsto de las parcelas que el órgano judicial proponente considera suelo urbano consolidado se calcula aplicando a la edificabilidad objetivamente materializable un

coeficiente reductor. No obstante, el precepto se refiere a suelo que la propia Ley considera no consolidado en virtud del artículo 45.1 A) a), esto es, el que estando ya urbanizado y reuniendo la correspondiente condición de solar, reciba en el planeamiento un aprovechamiento objetivo superior al existente realmente. Toda vez que no se trata de suelo urbano consolidado, el reproche que se dirige contra el precepto legal carece de fundamento.

## **6.- ESCRITO DE ALEGACIONES DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO**

El Fiscal General del Estado señala que es aplicable “al presente caso *mutatis mutandis*, la doctrina sentada por la STC 54/2002, de 27 de febrero, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 1, apartado 1 de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril: las normas aquí cuestionadas son inconstitucionales —en la parte en que se entienda integrado en ellas el suelo urbano consolidado, que es el tipo de suelo en el que se realizó la obra que dio lugar a la liquidación realizada por el Ayuntamiento de Albacete e impugnada en el recurso contencioso-administrativo— en cuanto imponen para cualquier tipo de suelo urbanizable y urbano, sin distinción, la cesión obligatoria, cuando la ley estatal sólo prevé, como deberes urbanísticos para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización los de completar la urbanización hasta alcanzar la condición de solar y edificar en plazo”. Consecuentemente, solicita la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

## **7.- LA FUNDAMENTACIÓN DE LA SENTENCIA**

La Sentencia, en su *Fundamento Jurídico* 5, recoge la doctrina constitucional sentada en las SSTC 164/2001, de 11 de julio y 54/2002, de 27 de febrero:

“El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete apunta que los preceptos legales cuestionados imponen deberes de cesión a todos los propietarios de suelo urbano siendo así que en la legislación estatal dictada al amparo del artículo 149.1.1 CE los propietarios de suelo urbano consolidado quedan dispensados de dichos deberes. Concretamente, esa dispensa se plasma en el artículo 14.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones (LRSV), conforme al cual “los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieron— la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo”. Por el contrario, en el artículo 14.2, apartados a), b) y c), del mismo texto legal se enumeran diversos deberes de cesión, así como de equidistribución [apartado d)] para los “propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada”.

Sobre la constitucionalidad del artículo 14 LRSV tuvimos ocasión de pronunciarnos en la STC 164/2001, de 11 de julio. En primer lugar, se achacaba a este precepto legal el que contuviera “una opción urbanística y territorial” al diferenciar entre suelo urbano consolidado y no consolidado. Reproche que no acogimos puesto que “ya dijimos en la STC 61/1997, FFJJ 14 b) y 15 a), que la clasificación del suelo puede tenerse por instrumento técnico idóneo para la igualación esencial

entre los propietarios urbanos, por lo que en principio no excede del artículo 149.1.1 CE ... Pues bien, la distinción del artículo 14 LRSV entre suelo urbano consolidado y no consolidado sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios. Del artículo 14 LRSV no resulta un deber de distinguir e incluir en el planeamiento esas dos categorías. Menos aún contiene el artículo 14 LRSV criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no. En estos términos es claro que la regulación estrictamente patrimonial del artículo 14 LRSV en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas” (FJ 19).

Tampoco apreciamos quiebra alguna del principio de igualdad ya que “la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no constituye discriminación alguna entre personas y por circunstancias subjetivas, que es lo prohibido por el artículo 14 CE, sino distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbano” (FJ 20).

Finalmente, este Tribunal declaró que lo dispuesto en el artículo 14 LRSV se incardina dentro de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.1 CE para el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. De una parte, porque no existe extralimitación competencial desde el momento en que “los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece —en los límites de la realidad— cada Comunidad Autónoma” (STC 164/2001, FJ 20). De otra, en atención a que “el artículo 47 CE ordena la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; y según resulta de la STC 61/1997, FFJJ 6 a) y 17 c), el artículo 47 CE no atribuye competencias sino que fija un objetivo común para los distintos entes públicos. Por ello, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán, en el marco de sus competencias, procurar la participación de la comunidad en aquellas plusvalías urbanísticas. La identificación y valoración de plusvalías urbanísticas es ... una tarea instrumental en el ejercicio de las distintas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin redistributivo del artículo 47 CE. Por eso el Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de los propietarios (artículo 149.1.1 CE), debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas. Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. Añadimos, por último, que para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración. El artículo 47 CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye *a priori* una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios” (*ibidem*).

Posteriormente, en la STC 54/2002, de 27 de febrero, este Tribunal declaró que “el artículo 14.2 c) LRSV ... únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano ‘no consolidado por la urbanización’. En cambio, el artículo 14.1 LRSV se limita a establecer, como deberes específicos de los propietarios de terrenos en suelo urbano ‘consolidado’, el de completar a su costa la urbanización hasta que alcancen la condición de solar y el de edificarlos en los plazos establecidos por el planeamiento. Ello implica, como se razonó en el FJ 20 de la STC 164/2001 que, conforme a dicha norma, los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano ‘no consolidado’) deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación. De otro lado, todas las partes personadas en este proceso constitucional coinciden en tal interpretación que, en última instancia, resulta también de los antecedentes normativos: tanto el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 5/1996 como el artículo 2.1 de la Ley 7/1997, antecedentes directos del artículo 14.1 LRSV, establecían expresamente que a los propietarios de suelo urbano no incluido en unidades de ejecución correspondía todo el aprovechamiento urbanístico proyectable sobre sus fincas (ora el fijado directamente por las normas urbanísticas, ora el resultante de un instrumento de equidistribución como el ‘área de reparto’). *Tenemos, así, que la norma de ‘condiciones básicas’ del artículo 14.1 LRSV, dentro del amplio margen de configuración de que dispone el Estado y en línea con las determinaciones expresas de sus antecedentes normativos, determina que todos los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar” (FJ 5). Y añadió que “la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano ‘consolidado’ no admite modalización alguna de origen autonómico. Pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ reside tanto en los deberes positivos a que se ha hecho referencia como en la*

*inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico -y sentado que aquélla es una opción estatal válida, según razonamos en el FJ 4-, la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las Comunidades Autónomas frustraría el fin igualador buscado por los artículos 149.1.1 CE y 14.1 LRSV. Con lo expuesto en nada se cuestionan ni limitan, claro es, las competencias de cada Comunidad Autónoma para precisar, en su ámbito territorial y 'en los límites de la realidad' qué debe entenderse por suelo urbano 'consolidado' (STC 164/2001, FFJJ 19 y 20), ni cuál sea la fórmula de determinación del aprovechamiento urbanístico que rijan en su territorio (STC 164/2001, FJ 22)<sup>16</sup> (ibidem).*

Esta doctrina condujo, en la STC 54/2002, a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del artículo único, apartado 1 de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, por la que se modificaba la Ley 3/1997, de 25 de abril, de determinación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, en la medida en que dicho precepto legal imponía a los propietarios de suelo urbano consolidado un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo o, en el supuesto de obras de rehabilitación, del incremento del aprovechamiento urbanístico.”

En su *Fundamento Jurídico 6*, el Tribunal Constitucional para determinar si la doctrina expuesta en el fundamento anterior es decisiva para la resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad es preciso dilucidar, en primer lugar, si la interpretación que de los preceptos legales cuestionados ha realizado el órgano judicial incurre en el error que le achacan de consuno los Letrados de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha comparecientes en este proceso constitucional.

Recoge, en primer lugar, las alegaciones de los Letrados autonómicos:

“Al respecto, las expresadas representaciones señalan que en el Auto de planteamiento de la cuestión se prescinde de la sistemática general de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística de Castilla-La Mancha. Concretamente, apuntan que se hace caso omiso del artículo 45 de la Ley, en cuyo apartado segundo se establecen los criterios de determinación del suelo urbano no consolidado. Tampoco se tiene en cuenta que la Ley responde a un planteamiento deductivo, yendo por consiguiente de lo general a lo particular, de tal suerte que el artículo 51 recoge tan solo el catálogo de los deberes que, en abstracto, integran el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, cuya particularización y concreción en obligaciones se lleva a efecto, en lo que ahora estrictamente interesa, en el artículo 69.2, que, a su vez, define supuestos de suelo urbano consolidado, en los que no existirán obligaciones pendientes de cumplimiento, y no consolidado, en los que quedarán pendientes esas obligaciones hasta alcanzar su plena urbanización.”

Y, a continuación, decide sobre las mismas:

“Como bien apuntan los Letrados autonómicos, el artículo 45 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha se refiere al suelo urbano en los municipios con plan de ordenación municipal, estableciéndose en su apartado primero unos criterios de pertenencia a esta clase de suelo y en el artículo 45.2 una delimitación de los supuestos que, integrados en esta clase de suelo, se clasifican como suelo urbano no consolidado. Sin embargo, de la lectura de esta delimitación no se extraen las conclusiones que postulan ambos Letrados en lo que se refiere a la interpretación del artículo 69 plasmada en el Auto de planteamiento de la cuestión. Recuérdese que en dicho Auto se sostiene que lo dispuesto en el artículo 69.2, más concretamente y por lo que afecta al objeto específico de estudio en esta cuestión de inconstitucionalidad, en su apartado a) 2, se refiere al suelo urbano consolidado puesto que el “*restante suelo urbano*” del que se habla en el frontispicio del precepto es aquél para el cual el planeamiento no prevea unidades de actuación (contempladas en el artículo 69.1), figura específica del suelo urbano no consolidado.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>17</sup> La cursiva es nuestra.

Aun siendo cierto que la literalidad del artículo 69.2 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha no permite excluir radicalmente de su ámbito de aplicación a los terrenos situados en suelo urbano no consolidado, no es menos cierto que en dicho ámbito de aplicación queda indudablemente comprendido el suelo urbano consolidado al tratarse de una categoría en la que no es preciso llevar a cabo una actividad de ejecución sistemática del planeamiento, finalidad a la que sirve la delimitación de unidades de actuación (artículo 69.1). A esta misma conclusión conduce la lectura conjunta de los artículos 45 y 69.2 de la Ley autonómica. Conforme al primero de estos preceptos, merecen indubitadamente la consideración de suelo urbano consolidado los terrenos que ya han adquirido la condición de solares “por haber sido urbanizados en ejecución del planeamiento territorial y urbanístico y de conformidad con sus determinaciones”, así como aquéllos que cuenten con los servicios precisos para alcanzar la condición de solar y en los que no se dé alguna de las circunstancias previstas en el artículo 45.2 A). *Pues bien, a la vista de lo expuesto hemos de reiterar que el deber de cesión del artículo 69.2 a) 2, donde, siguiendo esa lógica deductiva a la que, según se ha hecho referencia con anterioridad, responde la Ley autonómica, se define el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, resulta aplicable a los terrenos situados en suelo urbano consolidado.*<sup>18</sup>

Por otro lado debemos señalar que la falta de cuestionamiento de la adecuación de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley no altera en modo alguno la conclusión alcanzada. En particular porque este precepto legal contiene los criterios de distinción del suelo urbano consolidado y no consolidado, cuyo establecimiento corresponde, según declaramos en nuestra STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 20, a la Comunidad Autónoma. *El reproche que se formula contra la labor del legislador autonómico no estriba en la definición de esos criterios de distinción sino únicamente en la imposición de unos deberes de cesión a los propietarios de suelo urbano consolidado en contra de lo previsto, con carácter de condición básica ex artículo 149.1.1 CE, en el artículo 14 LRSV.*<sup>19</sup>

En cuanto al artículo 51 de la Ley, debemos señalar que su carácter de mero catálogo de deberes cuya exigibilidad depende del grado de ejecución del planeamiento no desvirtúa la duda de constitucionalidad formulada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete. Concretamente, en lo que ahora interesa, porque el cumplimiento del deber de cesión del artículo 51.1.2 e) viene establecido en el propio artículo 62 a) de la Ley, también en el suelo urbano consolidado.”

Y, concluye, en su *Fundamento Jurídico 7*, que de la acotación del contenido normativo de los preceptos cuestionados llevada a cabo en el anterior fundamento jurídico obliga a concluir que, conforme a la doctrina constitucional antes sintetizada, dichos preceptos entran en contradicción con el artículo 14.1 LRSV, que dispone, como condición básica ex artículo 149.1.1 CE que todos los propietarios del suelo urbano consolidado puedan patrimonializar el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar (STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 5).

---

<sup>18</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>19</sup> La cursiva es nuestra.

**VIII.- LA LEY 2 /2009, DE 14 DE MAYO, DE MEDIDAS URGENTES EN MATERIA DE VIVIENDA Y SUELO, POR LA QUE SE MODIFICA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA<sup>20</sup>**

**1.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE APROBACIÓN**

***Iniciativa legislativa.*** El comienzo de las actuaciones del procedimiento correspondiente a la iniciativa legislativa sometida a dictamen se encuentra en un acuerdo adoptado el día 20 de junio de 2008 por el titular de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, en el que se autoriza la tramitación de un Anteproyecto de Ley para la adopción de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Suelo a través de la modificación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, justificando la iniciativa en la necesidad de garantizar una razonable e inmediata interacción entre las políticas urbanísticas y de vivienda, en el marco del debate social suscitado por el problema de la vivienda en la región, que recientemente ha cristalizado en la suscripción de un Pacto por la Vivienda en Castilla-La Mancha<sup>21</sup>.

***Informes evacuados.*** Durante la elaboración del Proyecto de Ley se requirieron los siguientes informes:

*Informe de la Dirección General de Urbanismo.* Con fecha de 1 de agosto de 2008 fue emitido informe por parte del Director General de Urbanismo de la Consejería promotora de la norma, en el que se hace una exposición detallada del tratamiento dado a las diversas propuestas, objeciones o sugerencias recibidas de los organismos y entidades firmantes del mencionado Pacto por la Vivienda respecto del texto legal proyectado, en una versión que no aparece integrada en el expediente.

---

<sup>20</sup> BOCCLM núm. 183, de 18 de mayo de 2009 y DOCM núm. 98, de 25 de mayo de 2009.

<sup>21</sup> Pacto por la Vivienda en Castilla-La Mancha celebrado el día 12 de mayo de 2008 en la ciudad de Toledo, para el período 2008-2015, suscrito por los representantes de los gobiernos estatal y regional, así como por los de las organizaciones sindicales y empresariales de la Comunidad Autónoma. Se adhirieron al referido Pacto: la Asociación Nacional de Constructores Independientes (ANCI), la Federación Regional de Empresas Constructoras (FERECO), el Consejo de la Juventud de Castilla-La Mancha y la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) en Castilla-La Mancha.

*Segundo informe de la Dirección General de Urbanismo.* Cuatro días después se incorpora al expediente un nuevo informe del citado Director General de Urbanismo donde se describen los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma proyectada, significando en cuanto a la finalidad de la misma que ésta persigue básicamente un doble propósito: “dar cuerpo en forma de Ley a los postulados del Pacto por la Vivienda en Castilla-La Mancha” y realizar los ajustes normativos de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (LOTAU) que se han revelado necesarios como consecuencia de las enseñanzas proporcionadas por su aplicación práctica.

*Informe de la Jefa del Servicio Jurídico de Vivienda y Urbanismo de la Consejería impulsora del anteproyecto.* El día 6 de agosto de 2008 fue emitido informe favorable por la Jefa del Servicio Jurídico de Vivienda y Urbanismo de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, en el que, a la vista del texto elaborado, se dice no encontrar inconveniente jurídico que obste a su toma en consideración por el Consejo de Gobierno.

*Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda.* El día 7 de agosto de 2008 fue también emitido informe favorable al texto legal proyectado por parte de la Secretaria General Técnica de la Consejería promotora de la disposición.

*Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.* Con fecha 11 de agosto de 2008, fue emitido informe por el Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, en el que se indica no hallar inconveniente jurídico que impida la toma en consideración del texto proyectado por parte del Consejo de Gobierno.

***Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.*** Se integra a continuación en el expediente la propuesta de toma en consideración por el Consejo de Gobierno del Anteproyecto de Ley en tramitación, suscrita el día 8 de agosto de 2008 por el titular de la Consejería consultante. En virtud de la referida propuesta, y según se acredita con la certificación expedida por el Vicepresidente Primero, en su calidad de Secretario del Consejo de Gobierno, en reunión de 12 de agosto de 2008 dicho órgano acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, al tiempo que acordó disponer su remisión al Consejo Económico y

Social de Castilla-La Mancha y a este Consejo Consultivo para su preceptivo dictamen, según lo dispuesto en las Leyes 2/1994, de 26 de julio, del Consejo Económico y Social, y 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

***Informe del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.*** A tenor de lo resuelto por el Consejo de Gobierno, el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha emitió dictamen favorable en relación con el anteproyecto mencionado, aprobado en sesión de 25 de septiembre de 2008, formulando al respecto diversas observaciones de variada índole. Dicho informe fue aprobado con un voto particular emitido por los Consejeros representantes de la organización sindical Comisiones Obreras (CC OO), en el que se efectúan varias propuestas orientadas a propiciar que las reservas de suelo para construcción de vivienda protegida previstas en la norma se destinen, al menos en un 50 %, a la construcción de “*vivienda de protección oficial*”, que los terrenos integrantes de los patrimonios públicos del suelo sean destinados “*con carácter general*” a este tipo de viviendas protegidas, así como a la inserción de medidas para la potenciación del sistema de promoción de carácter cooperativo.

***Tercer informe de la Dirección General de Urbanismo.*** Con fecha 9 de octubre de 2008 se une al procedimiento un nuevo informe del aludido Director General de Urbanismo, donde se hace una extensa valoración de las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha y por los Consejeros del mismo que emitieron el mencionado voto particular, ponderando la conveniencia o no de introducir cambios en el texto elaborado a fin de atender las diversas recomendaciones o reparos efectuados.

***Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.*** Con fecha de 5 de noviembre de 2008 y en cumplimiento del artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha por parte del Centro Directivo se emite Dictamen sobre el anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística en Castilla-La Mancha. El contenido final del mismo es el siguiente: “*Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen, puede VE elevar al Consejo de Gobierno para su aprobación como Proyecto de Ley el anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de*

*Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, señalándose como esenciales las observaciones formuladas en los apartados 1, 2 A), 3 y 4 de la consideración IV. VE no obstante, resolverá lo que estime más acertado.”*

**Observaciones de carácter esencial.** El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha efectuar las siguientes observaciones a las que debe conferirse carácter esencial:

“1.- En la modificación del **artículo 92, número 5, letra c)** incluida en el anteproyecto se prevé, respecto del trámite de información pública de las operaciones de reparcelación reguladas en dicho artículo, que el procedimiento de aprobación de la reparcelación habrá de ajustarse a las siguientes reglas: “1ª *Información pública por plazo mínimo de veinte días mediante edicto publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha [...]*”, agregándose como regla 3ª: “*A los titulares registrales no tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto de reparcelación y aquéllos que resulten afectados por modificaciones acordadas tras el periodo de información pública, deberá otorgárseles trámite de audiencia por plazo de veinte días, sin necesidad de nuevo trámite de información pública*”. Respecto al plazo establecido en la primera regla no hay modificación alguna respecto al texto vigente que sigue siendo un “*mínimo de veinte días*”; sí hay cambio en el de la regla tercera, que pasa a elevarse de “*diez días*” a “*veinte*”.

Aún cuando la norma proyectada mantenga el plazo de la primera regla, ha de observar el Consejo que, tras la fecha de su aprobación, se ha producido una modificación en la legislación estatal que debe tenerse en cuenta para el examen de este precepto. En concreto, el artículo 8. 1. c) del Texto Refundido de la Ley del Suelo -Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio-, dispone sobre la facultad de los propietarios de suelo a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación, que “*para ejercer esta facultad o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquel en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados*”.

Pues bien, el objeto de las operaciones de reparcelación a que se refiere el citado artículo 92 de TRLOTAU, puede ser equiparable o subsumible dentro del tipo de actuaciones a que se refiere el mencionado artículo 8.1c) del TRLS -que goza de la condición de normativa básica sobre el régimen de las Administraciones Públicas-; en consecuencia es parecer del Consejo que el plazo de veinte días contemplado en la regla 1ª prealudida tendría que ser modificado para elevarlo a un mes, de conformidad con la previsión básica estatal dictada en la materia. Y esto es así porque si se pretendiera aplicar el plazo autonómico actualmente vigente (que no se modifica, como ha quedado dicho, en la proyectada norma) entraría en colisión con el ya vigente precepto básico.

En cuanto a la modificación de plazo de la regla tercera (que se eleva con el resultado de equiparlo con el plazo mínimo de la primera) entiende este Consejo que -aun cuando esta regla pueda considerarse un plus garantista sobre la primera, cubriendo un ámbito material de aplicación distinto, (pero en cualquier caso no enteramente separable pues se inserta en el mismo procedimiento)- resultaría conveniente establecer como plazo el mismo que ha de fijarse para la primera; conveniencia, que este Consejo también funda en la voluntad de la autoridad consultante, manifestada en el texto del anteproyecto, de buscar una equiparación, aunque no plena, de ambos plazos.

2.- En el **artículo 120** del TRLOTAU, relativo a la tramitación de Programas de Actuación Urbanizadora (PAU) de iniciativa particular, el **número 4** proyectado, que regula el trámite de información pública de estas iniciativas, añade ahora un párrafo con el siguiente contenido: “*el promotor de la actuación deberá formular solicitud al Registro de la Propiedad en la que consten las fincas, porciones o derechos de aprovechamiento, afectados, al objeto de la práctica de nota al margen de cada finca afectada por la actuación que exprese la iniciación del procedimiento y, en su caso, la sujeción de la misma al derecho de tanteo y retracto en los términos de la presente Ley. A dicha solicitud se deberá acompañar la acreditación del inicio del procedimiento ante la Administración competente, la identificación del ámbito de actuación en relación con las previsiones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, y una relación de las fincas o derechos afectados por la actuación*”.

Ya en ocasiones anteriores este Consejo ha abordado el análisis de disposiciones de contenido urbanístico que se proyectaban de diverso modo sobre las reglas de funcionamiento de los Registros de la Propiedad, lo que dio pie para declarar, como fundamento de algunas de las observaciones realizadas, que *“a pesar de la firmeza de los términos empleados por el Tribunal Constitucional para afirmar que la regulación de los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, sus efectos y las operaciones registrales, pertenecen a la competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.8ª de la Constitución, alguna duda suscita a este Consejo dicha doctrina. Tales pronunciamientos aparecen recogidos en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, en sus fundamentos jurídicos 29 a) y 39 en los siguientes términos: [ ] - En el primero de ellos, relativo a los apartados 4,5,6 del artículo 203 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que establece el régimen aplicable a la “ocupación directa”, se señala que “ciertamente corresponde al Estado en exclusiva, por virtud del precepto constitucional últimamente mencionado (art. 149.1.8º), determinar los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, los efectos y las operaciones registrales. La citada competencia permite al legislador estatal fijar con carácter general, para los supuestos en que se realicen operaciones jurídicas como las aquí contempladas, ciertas consecuencias o efectos, como la garantía de certificación”. [ ] - Por su parte, en el fundamento jurídico 39, se hace objeto de examen de constitucionalidad el artículo 296 del Texto Refundido de 1992, que establece la no inscripción registral de determinadas transmisiones de inmuebles, señalando al efecto que en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8º de la Constitución, ‘es al Estado al que compete establecer qué actos son inscribibles en el Registro de la Propiedad y sujetar su inscripción, como hace el art. 296 T.R.L.S., al previo cumplimiento de ciertos requisitos, razón por la cual ha de declararse conforme con el bloque de la constitucionalidad el precepto impugnado’. [ ] De acuerdo con esta doctrina no cabe sino concluir que siendo competencia exclusiva del Estado la regulación del Registro de la Propiedad de acuerdo con el precepto constitucional mencionado, las Comunidades Autónomas no pueden legislar en dicha materia, resultando cuando menos paradójico que, pudiendo, por ejemplo, crear derechos reales a favor de la Administración autonómica (como es el caso de los derechos de tanteo y retracto, según afirmó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 170/1989, de 19 de octubre), sin embargo, no puedan establecer regulación alguna sobre un instituto instrumental e íntimamente unido al ejercicio de dichos derechos como es su inscripción en el Registro de la Propiedad”*. -dictamen 37/1998, de 21 de abril, Consideración V-

Dicho lo anterior, el precepto transcrito contempla, en rigor, dos supuestos diferenciables desde la perspectiva de la normativa estatal reguladora del Registro del Propiedad, que merecen consideraciones separadas y distinta valoración:

A) De un lado, se encomienda al promotor del PAU instar la anotación registral de la eventual sujeción de las fincas comprendidas en el mismo a los derechos de tanteo y retracto.

Ésta es una actuación que, a juicio del Consejo, no parece conforme con la regulación acogida en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el se que aprobaron las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en cuyo artículo 83, relativo a las comunicaciones al Registrador de la Propiedad de la delimitación de áreas de tanteo y retracto, se establece: *“Cuando en el planeamiento general municipal, o en expediente tramitado especialmente a tal efecto, se hubieren delimitado áreas comprensivas de terrenos o de viviendas que hayan de quedar sujetas a derecho de tanteo o de retracto conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, el Ayuntamiento remitirá a los Registradores de la Propiedad, a cuyo distrito hipotecario corresponda total o parcialmente dicha área, copia certificada del Acuerdo de delimitación de la misma y de los planos que reflejen dicha delimitación, así como relación detallada de las calles o sectores comprendidos en aquellas áreas y de los propietarios y bienes concretos afectados, en cuanto tales datos obren en poder del Ayuntamiento y el Registrador lo hará constar por nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas”*. De tal modo, el contraste de la norma estatal con la disposición proyectada muestra una visible falta de sintonía respecto a la determinación del sujeto a quien se encomienda la actuación, por lo que procede dispensar a la presente observación carácter esencial.

Ahora bien, en cuanto al momento preciso o grado de desarrollo procedimental de la actuación urbanizadora en que resulte procedente la anotación registral de los referidos derechos de tanteo y retracto – constituidos o futuribles-, estima el Consejo que el mandato aquí dirigido al promotor del PAU se conecta con una posterior actuación del registrador de la propiedad que, pese a no estar prevista expresamente en la normativa estatal reguladora de dicho Registro, podría estar justificada por la conveniencia de anticipar el conocimiento registral de las perspectivas urbanísticas de los terrenos incluidos en el PAU en tramitación, para su valoración

por los interesados en cualquier tipo de operación contractual que afecte a los mismos y en beneficio de los derechos de los particulares. Si ello fuera así, el precepto analizado plantearía nuevamente las dudas ya manifestadas por este Consejo desde su dictamen 37/1998, de 21 de abril, respecto a la difícil compatibilidad de la rigurosa posición adoptada al respecto por el Tribunal Constitucional y un adecuado ejercicio de la competencia autonómica exclusiva en materia de urbanismo y ordenación territorial, cuando, como en el presente caso, no se percibe confrontación entre la medida proyectada y los fines de coordinación y colaboración que inspiran la regulación estatal contenida en el ya citado Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

(...)

3.- La **disposición adicional segunda** que regula los Planes de Singular Interés en su apartado 4 remite su aprobación a lo dispuesto en el artículo 33 que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de los Proyectos de Singular Interés. En este artículo, se hace constar expresamente la necesaria intervención en el procedimiento de los municipios afectados a través del correspondiente trámite de audiencia e informe.

Esta equiparación de procedimiento parece lógica, dada la naturaleza de esta nueva figura de Plan de ordenación territorial y urbanística, que también es de carácter supramunicipal, y que se creará con la entrada en vigor de la norma proyectada.

Aunque no se realice un examen pormenorizado de esta nueva clase de Plan, ni siquiera en su contraste y delimitación con los Proyectos de Singular Interés, este Consejo ha de advertir el distinto modo en el que, al menos en su dicción literal, se describe su afectación al planeamiento municipal. En la proyectada norma se dice que la aprobación definitiva del Proyecto de Singular Interés *“supone la correspondiente innovación del planeamiento municipal”*. Como es obvio esta formulación, en su aparente sencillez, puede conllevar equívocos o, por ejemplo, si la innovación ha de ser previa y ejercida por el municipio o municipios afectados o si deviene como un automatismo tras la aprobación por la Administración promotora, sin actuación posterior alguna de los municipios cuyo planeamiento queda innovado.

En cualquier caso esta formulación difiere notablemente de la contenida en el artículo 19.1 referido a los Proyectos de Singular Interés a cuyo tenor *“su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanísticas de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión, según proceda”*.

El Consejo no puede validar la expresión *“supone la correspondiente innovación del planeamiento municipal”* por la inseguridad jurídica que acarrea para la autonomía municipal garantizada en el artículo 149 de la Constitución, máxime cuando ni siquiera ha contado con las manifestaciones que al respecto pudieran hacerse a través del Consejo Regional de Municipios.

Al menos, la autoridad consultante debiera modificar el texto del anteproyecto en línea a lo ya establecido para los Proyectos de Singular Interés.

Procede traer al dictamen, como breve fundamento de esta advertencia formulada por el Consejo, que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio, ha señalado que la Comunidad Autónoma *“está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada”*. Añade que *“De ese núcleo no forma parte la competencia para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, ya que la autonomía local sólo obliga a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, como las que se ejercen en las fases de aprobación inicial y provisional”*.

4.- La **disposición adicional tercera** que se introduce en el artículo único, apartado cuatro, regula *“El informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística”*.

Este precepto tiene correspondencia con el artículo 15.5. del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que establece la obligación de todas las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanística de elevar a sus órganos colegiados de gobierno un

informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia. Para el cumplimiento de esta obligación no establece periodicidad mínima, cuya fijación queda a disposición de la legislación en la materia.

Siendo así resulta necesario contrastar el contenido de esta disposición adicional tercera con el precepto básico referido.

En primer lugar, ha de advertirse que esta disposición adicional tercera no fija periodicidad mínima de modo expreso, sino tan sólo el plazo o término en el que ha de presentarse (antes del 1 de diciembre). El autor de la norma está contemplando un informe de periodicidad mínima anual, por lo que de ser así debiera fijarlo expresamente, de modo que la cuestión no quede sometida a interpretación y, por lo tanto, a incertidumbre.

En segundo lugar, para los Municipios, establece un criterio de determinación de los que resultarían obligados elevar el informe distinto al fijado por el precepto básico. Para éste resultan obligados “*al menos*” todos cuantos “*deban tener una Junta de Gobierno Local*”; conforme a lo dispuesto en el artículo 20.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, resultan obligados a tener Junta de Gobierno Local los que cuenten con una población superior a 5.000 habitantes o, en los de menos, cuando así lo acuerde el Pleno o lo disponga su reglamento orgánico.

Además de éstos podrían resultar obligados los que estableciera “*la legislación en la materia*”, referencia que ha de entenderse a la dictada por la Junta de Comunidades en ejercicio de sus títulos competenciales.

Pues bien, la disposición adicional tercera establece como criterio delimitador literalmente “*los Municipios que tengan la obligación de contar con un Plan de Ordenación Municipal*”. Es evidente pues la falta de correspondencia con el precepto básico en la formulación del criterio, y es fácilmente presumible que los resultados de su aplicación práctica mostrarían sus diferencias.

La disposición adicional tercera no puede pretender que su criterio desplace al establecido por el legislador básico. Dicho de un modo aplicativo: un Municipio de más de 5.000 habitantes o de menos, pero que por su propia voluntad tenga Junta de Gobierno Local, estará obligado a realizar el informe y elevarlo a su correspondiente órgano colegiado de gobierno, aunque en virtud de la legislación autonómica (y, en concreto, de la proyectada disposición adicional tercera en relación con el artículo 24.5 del TRLOTAU) pudieran considerarse exentos de la obligación de contar con un POM.

El precepto básico permite que (“*por la legislación en la materia*”) se extienda la obligación de realizar y elevar el informe a más municipios que los directamente obligados por el mismo, pero no reducirlos.

Si lo que pretende el autor de la iniciativa legislativa con esta disposición adicional tercera es ampliar la obligación a aquellos Municipios que, aun teniendo Junta de Gobierno Local, tienen también la obligación de contar con POM, puede hacerlo; pero en este caso convendría que lo dijera expresamente y sin abrir la puerta a interpretaciones que -basadas en la literalidad- pudieran contraponerse al mandato básico.

Si lo que se pretende es sustituir el criterio del legislador estatal, el reparo que hace el Consejo es esencial.

En cualquier caso, la redacción debe ser modificada para no generar inseguridad en su aplicación.”

***Aprobación definitiva del Proyecto de ley por el Consejo de Gobierno y Remisión a las Cortes de Castilla-La Mancha.*** El Proyecto de Ley de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística se aprueba

definitivamente por el Consejo de Gobierno el 11 de noviembre de 2008, procediéndose a la remisión del Proyecto de Ley a las Cortes de Castilla-La Mancha.

***Estructura del Proyecto de Ley.*** Se compone de Exposición de Motivos, un artículo único, compuesto ahora de cinco apartados -el segundo de los cuales comprende 32 subapartados-, cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La Exposición de Motivos contiene una amplia explicación de los motivos que inspiran la reforma legal, vinculados a la puesta en ejecución del Pacto por la Vivienda en Castilla-La Mancha, encuadrando las medidas que comprende dentro de dos categorías: las orientadas a dinamizar la producción de suelo apto para la edificación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y las dirigidas a agilizar los procedimientos de aprobación de los instrumentos urbanísticos. Asimismo, se alude también como criterio inspirador de la reforma a la necesidad de adecuar la regulación autonómica a los recientes cambios legislativos provocados por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se ha aprobado el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

El artículo único, estructurado en cinco apartados, pretende llevar a cabo numerosas modificaciones de muy dispar entidad y sentido con incidencia sobre diversos preceptos del vigente Texto Refundido de la LOTAU, que cabe resumir en los siguientes términos:

El apartado Uno incorpora tres modificaciones puntuales de la disposición preliminar del Texto Refundido de la LOTAU.

El apartado Dos, que alberga el grueso de la reforma, incluye 32 modificaciones de muy diferente envergadura, las cuales afectan al contenido actual de 28 artículos del Texto Refundido de la LOTAU -el 8, 10, 11, 12, 17, 24, 30, 31, 36, 38, 68, 69, 70, 71, 79, 83, 85, 92, 93, 99, 102, 110, 118, 119, 120, 144, 145 y 183-, con incidencia sobre la totalidad de los Títulos en que éste se estructura.

El apartado Tres pretende la adición de una nueva disposición adicional -la segunda-, relativa a la regulación de los Planes de Singular Interés.

El apartado Cuatro proyecta la inserción de otra disposición adicional -la tercera-, concerniente a la implantación de informes de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística.

El apartado Quinto introduce una modificación parcial al contenido de la disposición transitoria sexta.

El texto del anteproyecto incorpora también cuatro disposiciones adicionales: las dos primeras carentes de título, la tercera dirigida a la modificación de varios artículos de la Ley de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha, y la cuarta relativa a la regulación reglamentaria de la Comisión de Concertación Interadministrativa. Incluye, además, tres disposiciones transitorias sobre la aplicación de las modificaciones legislativas introducidas por la Ley, medidas transitorias sobre adaptación de la densidad poblacional y el régimen transitorio de participación pública en las plusvalías derivadas de la acción urbanizadora. Asimismo, incorpora una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

***Admisión a trámite y apertura del plazo de presentación de enmiendas.*** La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2008 y en virtud de las facultades que le confieren los artículos 32,4 y 132,2 del Reglamento de la Cámara, acordó *admitir a trámite por el procedimiento de urgencia* contemplado en el artículo 122 del Reglamento, el Proyecto de la Ley de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística (expediente 07/PL-0011), así como la *apertura del plazo de presentación de enmiendas* que concluía el día 29 de noviembre de 2008 a las 13 horas (BOCCLM núm. 81, de 20 de noviembre de 2008).

***Publicación del Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha.*** El Proyecto de Ley de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística se publica en el BOCCLM núm. 81, de 20 de noviembre de 2008.

***Remisión a la Comisión de Ordenación del Territorio y Vivienda.*** La Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 24 de noviembre de 2008 oída la Junta de Portavoces, en virtud de las facultades que le confiere el artículo 132.2 del Reglamento de la Cámara, *acordó la remisión* del Proyecto de Ley de

Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística a la *Comisión Parlamentaria de la Ordenación del Territorio y Vivienda* (BOCCLM núm. 83, de 28 de noviembre de 2008).

***Primera ampliación del plazo de presentación de enmiendas.*** La Mesa de las Cortes, oída la Junta de Portavoces, en reunión celebrada el día 27 de noviembre de 2008, *acordó ampliar el plazo de presentación de enmiendas* al Proyecto de Ley de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística por ocho días más, prorrogables por dos periodos iguales de ocho días, si los Portavoces de ambos Grupos Parlamentarios no solicitan la reducción del plazo (BOCCLM núm. 83, de 28 de noviembre de 2008).

***Segunda ampliación del plazo de presentación de enmiendas.*** La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2008, *acordó ampliar el plazo de presentación de enmiendas* al Proyecto de Ley de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, expediente 07/PL-0011, hasta el día 22 de diciembre de 2008 a las 18.30 horas (BOCCLM núm. 88, de 15 de diciembre de 2008).

***Admisión a trámite de las Enmiendas.*** La Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 24 de diciembre de 2008, *acordó admitir a trámite las enmiendas*, presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, al articulado del Proyecto de Ley de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística (BOCCLM núm. 91, de 26 de diciembre de 2008).

***Acuerdo de la Mesa de las Cortes sobre enmiendas Grupo Socialista.*** La Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 19 de enero de 2009, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista, en relación con enmiendas presentadas por dicho Grupo al Proyecto de Ley de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, *acordó lo siguiente:*

1) *Ampliar el texto de la justificación de la enmienda* con número de registro de entrada 9485/08, publicada como E-07/PL-0011/14 en el Boletín Oficial de las Cortes número 91, con fecha de 26 de diciembre de 2008, por la que se propone la modificación del artículo 69 del TRLOTAU intitulado “El régimen del suelo urbano”, con el texto que por error se incluyó en la enmienda con número de registro de entrada 9486/08 quedando de este modo completa la justificación de la enmienda con número de registro de entrada 9485/08, ya calificada favorablemente y admitida a trámite por acuerdo de la Mesa de 24 de diciembre pasado.

2) *Admitir a trámite* la enmienda con número de registro de entrada 9491/08 y calificarla como enmienda de supresión, con el siguiente texto: E-07/PL-0011/47, enmienda de supresión; artículo enmendado, artículo 123. La adjudicación preferente (BOCCLM núm. 92, de 20 de enero de 2009).

***Acuerdo de la Mesa de las Cortes sobre enmiendas Grupo Popular.***

La Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 2 de febrero de 2009, a la vista del escrito con número de registro de entrada 92/09 y fecha de 29 de enero de 2009, presentado por el del Grupo Parlamentario Popular, en relación con enmiendas presentadas por dicho Grupo al Proyecto de Ley de Medidas urgentes en materia de vivienda y suelo por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística, mediante el que el Grupo Parlamentario Popular viene a subsanar errores mecanográficos en la redacción de determinadas enmiendas, *acordó admitir a trámite y calificar favorablemente las enmiendas* con números de registro de entrada 9445/08, 9457/08, 9460/08, 9465/08, 9467/08 y 9474/08 que enmendaban, respectivamente, los siguientes artículos: 79.1 c); 93, 11.2.2º; 110.4.6; 120.1 y 12 (BOCCLM núm. 94, de 3 de febrero de 2009).

***Informe de la Ponencia.*** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.1 del Reglamento de la Cámara, *se ordenó la publicación* en el Boletín Oficial de las Cortes del Informe de la Ponencia designada por la Comisión de Ordenación del Territorio y Vivienda sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística ya que reunida el día 6 de mayo de 2009 en la sede de las Cortes de Castilla-La Mancha la Ponencia encargada de redactar el Informe estudió dicha iniciativa, así como las enmiendas presentadas a la misma y no habiendo alcanzado acuerdos respecto de las enmiendas presentadas, se emitió Informe según el

Texto remitido por el Consejo de Gobierno remitiendo el examen de las enmiendas a su ulterior debate en Comisión (BOCCLM núm. 115, de 6 de mayo de 2009).

**Dictamen de la Comisión.** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 143 del Reglamento de la Cámara, se *ordenó la publicación* en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha del *Dictamen*, emitido por la Comisión de Ordenación del Territorio y Vivienda en sesión de 8 de mayo de 2009<sup>22</sup>, sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Dictamen al que se incorporan una serie de enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista referidas a los artículos 34.4, 40.1, 42.1 e), 54.5, 89.1 b), 123, 126.1. b), 27.2, 143.1 d) y 149.3 del TRLOTAU (BOCCLM núm. 118, de 11 de mayo de 2009).

**Votos particulares y enmiendas al Pleno.** Se *publicó* en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha la relación de votos particulares del Grupo Parlamentario Popular al Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística para su defensa en el Pleno de las Cortes (BOCCLM núm. 118, de 11 de mayo de 2009).

**Debate, votación y aprobación de la Ley por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha.** El Pleno de la Cámara, en su sesión de 14 de mayo de 2009<sup>23</sup>, se celebró el debate y votación del Dictamen emitido por la Comisión de Ordenación del Territorio y Vivienda sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística dando como resultado la *aprobación definitiva* de la Ley por mayoría absoluta con los votos a favor del Grupo Parlamentario Socialista y con los votos en contra del Grupo Parlamentario Popular. Asimismo, fueron rechazados los votos particulares que mantenía el Grupo Parlamentario Popular. El texto de la Ley aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 153 del Reglamento de la

---

<sup>22</sup> El contenido de la sesión celebrada el día 8 de mayo de 2009 por la Comisión de Ordenación del Territorio y Vivienda puede consultarse en el Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 125.

<sup>23</sup> El contenido de la sesión celebrada el día 14 de mayo de 2009 por el Pleno puede consultarse en el Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 39.

Cámara, fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha, número 183, de 18 de mayo de 2009.

***Promulgación, publicación y entrada en vigor.*** Promulgada la Ley por el Presidente de la Junta de Comunidades, en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, número 98, de 25 de mayo de 2009 se publicó con el número de orden correspondiente como Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

## **2.- LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA**

Para la exposición de los objetivos de la reforma vamos a recoger las palabras de presentación del Proyecto de Ley de Julián SÁNCHEZ PINGARRÓN, Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda en el debate y votación del Dictamen emitido por la Comisión de Ordenación del Territorio y Vivienda sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística<sup>24</sup>.

En primer lugar, procede a *situar la reforma en el contexto* en que se encuadra:

“Quiero recordar ese momento porque sirvió para dejar patente el compromiso del Gobierno Regional para llevar a cabo una política de suelo y vivienda basada, sobre todo, en el diálogo y en la cooperación. Una forma de ejercer la actividad política en coalición con la sociedad, que ha caracterizado, siempre, la acción del Gobierno y la acción de la sociedad de Castilla-La Mancha y siempre ha servido para abordar todos los temas con trascendencia en el futuro de esta Región.

Por eso, con la implicación, con la participación de los principales representantes del tejido social y empresarial de Castilla-La Mancha, se incluyó, en ese Pacto por la Vivienda, una serie de medidas en materia de vivienda y, también, el compromiso de llevar a cabo cambios normativos que sirvieran para agilizar el procedimiento urbanístico, para incrementar la transparencia en la gestión urbanística, para facilitar la actuación de los ayuntamientos y, también, lógicamente, para impulsar la reactivación de un sector, tan importante para Castilla-La Mancha, como es el sector de la construcción.

(...)

Éste es el contexto en el que se encuadra este Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo. Por tanto, es un proyecto de ley que no es una mera reforma para incorporar determinadas novedades legislativas, ni es un mero ejercicio de re-ordenación o actualización de los textos legales. Este Proyecto de Ley tiene objetivos claros y precisos que se quieren alcanzar en materia de política de suelo y de vivienda y que son importantes, en este momento, para el desarrollo de Castilla-La Mancha, y especialmente, para el desarrollo de todos y cada uno de sus municipios. Porque, sin duda, esta ley se ha hecho con una vocación clara de apoyar y facilitar la labor de los ayuntamientos de la Región y de fomentar la producción, también, de nuevas viviendas protegidas.”

---

<sup>24</sup> El contenido de la sesión celebrada el día 14 de mayo de 2009 por el Pleno puede consultarse en el Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 39.

En segundo lugar, expone los *objetivos* del Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Vivienda:

- agilizar la tramitación de todos los expedientes urbanísticos como forma de reactivar el funcionamiento del sector de la construcción;
- dar transparencia y seguridad jurídica en todos los trámites urbanísticos;
- incrementar notablemente las reservas de suelo destinadas a la construcción de viviendas protegidas;
- impulsar el crecimiento ordenado de los municipios de la Región y,
- también, facilitar la labor de los ayuntamientos para que puedan adaptarse, en el desarrollo de su planeamiento, a las necesidades del crecimiento de la ciudad y a las necesidades de los demandantes de vivienda.

Y, termina, afirmando que el Proyecto de Ley:

“es una iniciativa que surge del Pacto de la Vivienda, es una iniciativa que surge del diálogo, del acuerdo con todos los ayuntamientos y con todos los interlocutores y agentes que intervienen en la política de suelo y de vivienda. Es un Proyecto de Ley que está diseñado para atender las necesidades de crecimiento que queremos para Castilla-La Mancha y que facilita la transparencia y el control del urbanismo. También es un Proyecto de Ley municipalista, pensado para facilitar la actuación de los ayuntamientos en la gestión urbanística. Y, sobre todo, es un Proyecto de Ley social, dirigido a incrementar las reservas de suelo para vivienda protegida y para que se desarrollen nuevos espacios para la instalación de industrias y de empresas, que ayuden a la generación y a la creación de empleo y riqueza en la Región. En definitiva, un Proyecto de Ley que tiene como beneficiarios a los ayuntamientos de la Región, a los empresarios, a los jóvenes, a los trabajadores del sector, a todos los demandantes de vivienda, a los profesionales y a todos los interlocutores representados en el Pacto de la Vivienda. Un Proyecto de Ley que era un compromiso con todos ellos y con toda la sociedad de Castilla-La Mancha y que tiene, como única meta, promover y ordenar el territorio y el crecimiento territorial de Castilla-La Mancha”.

### 3.- LAS RAZONES DE LA REFORMA<sup>25</sup>

***Adaptación a las necesidades sociales aprovechando la experiencia acumulada en su aplicación.*** El actual cuerpo legislativo urbanístico de Castilla-La Mancha ha superado ya diez años de vigencia, durante los que se ha garantizado una estabilidad normativa para la actividad urbanística. Esta estabilidad, necesaria para la seguridad jurídica de todos los operadores que intervienen en el mercado del suelo y que garantiza su equilibrado cumplimiento, *no se encuentra reñida con la oportunidad de adaptar la normativa vigente a las necesidades sociales, así como, aprovechando la experiencia acumulada en su aplicación, introducir elementos de mejora en su regulación.* En esencia, el urbanismo tiene como principal misión satisfacer las

<sup>25</sup> Seguimos la Exposición de Motivos de la Ley.

necesidades sociales vinculadas a los usos del suelo, de forma que los instrumentos de planificación sean capaces de atender las demandas sociales de suelo residencial, industrial, rotacional o, en otros casos, la necesidad de preservar determinados suelos de su desarrollo urbanístico.

***Pacto por la Vivienda en Castilla-La Mancha.*** La conveniencia de formular esta reforma de la normativa urbanística de Castilla-La Mancha ha surgido en el *debate social* planteado sobre las necesidades de vivienda en nuestra Comunidad y que ha dado lugar al Pacto por la Vivienda en Castilla-La Mancha. De esta forma, la reforma constituye uno de los resultados del Pacto, ejemplo de participación social en la elaboración de medidas públicas.

***Interacción entre las políticas de suelo y de vivienda.*** Las políticas de suelo y de vivienda deben, inexcusablemente, ir de la mano. Cierto es que las políticas de suelo no tienen como único objetivo el de la producción de suelo residencial, debiendo tener una perspectiva omnicomprendensiva de todos los usos que deben integrarse en la ciudad, pero no es menos cierto que la vivienda, y el acceso a la misma por parte de los ciudadanos, requiere una atención prioritaria de todas las Administraciones públicas. Por ello, con la finalidad de garantizar una mejor interacción entre las políticas de suelo y de vivienda, así como introducir mejoras en los procedimientos de determinados instrumentos urbanísticos que permitan la agilización de sus trámites y doten a los mismos de una mayor transparencia y seguridad jurídica, y sobre la base de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, contenidas en la Constitución Española y en su Estatuto de Autonomía, se modifican por medio de la presente Ley algunos aspectos de la normativa vigente.

#### **4.- EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LA REFORMA**

La Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística afectando a los siguientes artículos:

- Disposición Preliminar. El significado y alcance de los conceptos urbanísticos básicos utilizados en la Ley
- Artículo 8. La participación de los sujetos privados en la actividad administrativa urbanística

- Artículo 10. La concertación interadministrativa de instrumentos territoriales
- Artículo 11. El concepto, los principios, el objeto y los límites de los convenios
- Artículo 12. El procedimiento para la celebración y el perfeccionamiento de los convenios
- Artículo 17. Los Planes de ordenación territorial y urbanística
- Artículo 18 bis. Los Planes de Singular Interés
- Artículo 24. Los Planes de Ordenación Municipal
- Artículo 30. La documentación de los planes
- Artículo 31. Los estándares mínimos de calidad urbana de preceptiva observancia por los planes
- Artículo 34. La elaboración de los Planes de Ordenación Municipal y de los Planes de Delimitación de Suelo Urbano
- Artículo 36. La tramitación para la aprobación inicial de los Planes de Ordenación Municipal, Planes de Delimitación de Suelo Urbano, determinados Planes Especiales y Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos
- Artículo 38. La elaboración, tramitación y aprobación de los Planes Parciales, determinados Planes Especiales y los Estudios de Detalle
- Artículo 40. La revisión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística: concepto y procedencia
- Artículo 42. Los efectos de la aprobación de los Planes o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento. Publicación y vigencia
- Artículo 54. El régimen del suelo rústico
- Artículo 68. El régimen del suelo urbanizable con Programa de Actuación Urbanizadora
- Artículo 69. El régimen del suelo urbano
- Artículo 70. La delimitación de áreas de reparto
- Artículo 71. La determinación y el cálculo del aprovechamiento tipo
- Artículo 79. El destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo
- Artículo 83. Los bienes sujetos a los derechos de tanteo y retracto y las Administraciones titulares de éstos
- Artículo 85. La notificación al registro administrativo de bienes sujetos a los derechos de tanteo y retracto de los propósitos de transmisión
- Artículo 89. La parcelación urbanística
- Artículo 92. La reparcelación
- Artículo 93. Los criterios para la reparcelación

- Artículo 99. Las actuaciones urbanizadoras
- Artículo 102. Las actuaciones edificatorias
- Artículo 110. Los Programas de Actuación Urbanizadora
- Artículo 118. Relaciones entre el urbanizador y los propietarios
- Artículo 119. El pago mediante cuotas de urbanización
- Artículo 120. La tramitación de Programas de Actuación Urbanizadora de iniciativa particular o a desarrollar en régimen de gestión indirecta
- Artículo 123. La adjudicación preferente
- Artículo 126. Las formas de ejecución
- Artículo 127. La ocupación y expropiación de los terrenos destinados a sistemas generales
- Artículo 143. Los supuestos expropiatorios
- Artículo 144. Los beneficiarios de la expropiación
- Artículo 145. La relación de propietarios y la descripción de bienes y derechos
- Artículo 149. El procedimiento
- Artículo 183. Las infracciones territoriales y urbanísticas

La propia Ley, en su Exposición de Motivos, sistematiza el contenido de la reforma distinguiendo los siguientes ámbitos:

- modificaciones para dinamizar la producción de suelo para viviendas sujetas a algún tipo de protección pública,
- y medidas para la agilización de procedimientos relativos a instrumentos urbanísticos y el incremento de la participación pública.

## **5.- MODIFICACIONES PARA DINAMIZAR LA PRODUCCIÓN DE SUELO PARA VIVIENDAS SUJETAS A ALGÚN TIPO DE PROTECCIÓN PÚBLICA**

***Reserva de suelo para viviendas protegidas.*** Se produce una nueva regulación de la reserva de suelo para viviendas protegidas, que ya *se encontraba* prevista en la redacción primigenia del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, el TRLOTAU, y *se adecua* ahora al vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, el cual establece con carácter general una reserva mínima de edificabilidad del treinta por ciento, que la normativa castellano manchega eleva al cincuenta por ciento para el suelo urbanizable de los municipios que tengan más de 10.000 habitantes, reforzando de esta

forma la apuesta por este instrumento urbanístico que busca garantizar la existencia de la materia prima, el suelo urbanizado, preciso para la realización de vivienda protegida. Se trata de una herramienta necesaria para poder garantizar, desde el primer momento, y con independencia de las coyunturas de tipo económico, la oferta de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública.

**Áreas de tanteo y retracto.** Desde la perspectiva de favorecer la creación de suelo para la ejecución de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública se perfecciona el régimen de la figura de las áreas de tanteo y retracto, *ampliando el abanico de supuestos en los que se delimitan automáticamente estas áreas*, con referencia a aquellos terrenos integrados en ámbito de actuaciones urbanizadoras localizadas en aquellos municipios con más demanda de vivienda protegida, aquellos que superan los 20.000 habitantes, y regulando un plazo para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, lo que no se precisaba con anterioridad en la norma.

**Planes de Singular Interés.** Se crea la figura de los Planes de Singular Interés, los cuales tienen por *objeto* la ordenación y transformación del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten. Los Planes de Singular Interés, habida cuenta de su carácter supramunicipal, provocarán la correspondiente innovación del planeamiento municipal, pudiendo llegar a desarrollarse en cualquier clase de suelo, y constituyéndose como instrumentos útiles para, entre otros fines, servir al desarrollo de la política regional de vivienda.

**Demanda de viviendas asequibles.** Dentro de esta batería de herramientas para favorecer la demanda de viviendas asequibles destacan las siguientes medidas: la mejora de la operatividad de los *patrimonios públicos de suelo*; las relativas al posible destino de las *dotaciones públicas* de equipamiento a la satisfacción de las necesidades temporales de vivienda para determinados colectivos sociales que requieran la atención de necesidades de emancipación, acogida o asistencia residencial; la mejora del régimen jurídico de las *empresas públicas de gestión de suelo*; y la mejora de las condiciones previstas para la *simultaneidad de las obras de edificación y urbanización* en el supuesto de las viviendas protegidas.

En cuanto a las mejoras técnicas introducidas en las empresas públicas de gestión de suelo, que consisten en la posibilidad de que estas empresas sean adjudicatarias directas de suelos en los procesos de equidistribución, redundarán en

beneficio de la realización de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, coadyuvando así al que es uno de los objetivos primordiales de estos entes.

Por lo que respecta al régimen jurídico de la simultaneidad en la ejecución de las obras de urbanización y de edificación, se prevé, además de alguna mejora técnica puntual, la posibilidad, que no obligación, de que los municipios puedan reducir hasta en un 50 por 100 la garantía que resulte precisa para afianzar las obras de urbanización que corresponda a una o varias parcelas destinadas a la ejecución de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública; de este modo se trata de reducir los costes financieros derivados del proceso de producción de este tipo de viviendas, lo cual supone una manifestación del debido equilibrio entre el interés público y el interés de los agentes privados intervinientes en dicho proceso.

## **6.- MEDIDAS PARA LA AGILIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS Y EL INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA**

**Mejoras aplicativas.** Se procede a la introducción de una serie de medidas cuyo objetivo es la agilización de procedimientos y el incremento de la participación pública y la seguridad jurídica en los mismos, medidas estas que por sí mismas mejorarán la aplicación diaria de la vigente normativa urbanística.

**Información, transparencia y participación pública.** Debemos destacar las siguientes medidas:

1) Reconocimiento expreso de la *acción pública* en materia urbanística o del derecho de los ciudadanos a solicitar y obtener de la Administración competente *información* sobre el planeamiento urbanístico vigente.

2) Mejora de las reglas de comunicaciones y reflejo en el *Registro de la Propiedad* de la formulación de los Programas de Actuación Urbanizadora para garantizar un nivel óptimo de seguridad jurídica.

3) Reconocimiento expreso de que, durante el trámite de información pública de los instrumentos de equidistribución, los propietarios y el agente urbanizador puedan alcanzar *acuerdos para la retribución en terrenos* de las indemnizaciones.

4) Regulación de los requisitos exigidos para la *adaptación* al TRLOTAU de las anteriores Normas Subsidiarias de Planeamiento y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano, a través de una previsión de un régimen transitorio específico.

***Simplificación y a la agilización de los procedimientos urbanísticos.*** Especial relieve presentan aquellas medidas que tienden a la simplificación y a la agilización de los procedimientos urbanísticos, y que tienen como especiales destinatarios a los Ayuntamientos. Al menos, hay que reseñar las siguientes:

1) Aquellas que se refieren al trámite de *concertación interadministrativa*, cuyo objeto se ha reconducido a aquellas innovaciones del planeamiento que pudiéramos llamar sustantivas por afectar a sus ordenación estructural, y en la cual se ha fomentado la participación de personas vinculadas a la protección del medio ambiente. A la par se ha procurado la perfección de la figura al plasmar en un órgano colegiado, la Comisión de Concertación Interadministrativa, la función de armonización que persigue la concertación y que reducirá la labor de armonización que hasta el momento realizaban los Ayuntamientos respecto de los diversos informes sectoriales concurrentes, los cuales pasarán con esta medida a plasmarse en un único informe fruto de una labor de coordinación entre las Administraciones implicadas, lo cual facilitará notablemente las labores de tramitación para los municipios.

2) Regulación de los distintos *procedimientos de aprobación de instrumentos urbanísticos que deben de coordinar su tramitación con la propia de los instrumentos ambientales*. A tal fin se prevé en la norma la concurrencia y armonización de ambos procedimientos, en especial en lo que toca a sus respectivos y esenciales trámites de consultas y de información pública, de manera que estos puedan realizarse de manera conjunta y bajo un plazo común, lo que sin duda asegurará la coordinación y el consenso entre la política medioambiental y la propia de la ordenación del territorio y el urbanismo.

3) Y, por último, es relevante la medida dirigida a dinamizar la respuesta que el planeamiento municipal ha de otorgar a las cambiantes necesidades que la sociedad requiera en cada momento, en orden a la más ágil adaptación de sus determinaciones, y que consiste en el *cambio del concepto de densidad residencial por el de densidad poblacional*. De esta forma, se abandona el paradigma de la densidad residencial que se focalizaba, fundamentalmente, en la fijación de límites que congelaban el planeamiento e impedían adaptar el número de viviendas y su tamaño a las necesidades reales en cada momento. Tomando como perspectiva la densidad poblacional y tomando un valor medio como referencia inmediata se evita que el número de viviendas sea un problema en la ejecución del planeamiento, garantizándose, a la vez, que las ciudades

se proyecten con las dotaciones y equipamientos necesarios para el número de personas que habitarán y utilizarán las infraestructuras públicas, dado que no sólo debe tenerse como referencia a estos efectos el uso residencial.

## **7.- PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA Y LEGISLACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS: UN PROBLEMA DE SEGURIDAD JURÍDICA NO CONTEMPLADO POR LA REFORMA PERO RESUELTO POR LA JURISPRUDENCIA**

Una de las cuestiones más importantes del urbanismo castellano-manchego es la aplicación de la legislación de contratos públicos a los procedimientos de tramitación, aprobación y adjudicación de los programas de actuaciones urbanizadoras. Sin embargo, la Ley de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo que modifica cuarenta artículos del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística no se ocupa de esta trascendente materia<sup>26</sup>. En cambio, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene establecida una doctrina reiterada. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de enero de 2009 (Sala III de lo Contencioso-Administrativo, Ponente el Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil, Fundamento de Derecho 9) determina que son aplicables a la legislación autonómica de Castilla-La Mancha la doctrina sentada en las Sentencias de 28 de diciembre de 2006 (recurso de casación 4245/2003), 4 de enero de 2007 (recurso de casación 4839/2003), 27 de marzo de 2007 (recurso de casación 6007/2003), 6 de junio de 2007 (recurso de casación 7376/2003), 27 de diciembre de 2007 (recurso de casación 10/2004,) 5 de febrero de 2008 (recurso de casación 714/2004 ) y 27 de febrero de 2008 (recurso de casación 6745/2005 ), en las que han tenido ocasión de indicar que los preceptos legales y reglamentarios autonómicos han de interpretarse en armonía con la legislación estatal básica, pero, en cualquier caso, han declarado que es aplicable a las adjudicaciones de actuaciones urbanísticas contempladas en la Ley autonómica valenciana 6/1994, de 15 de noviembre , lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 13/1995, de 18 de mayo , y en el Texto Refundido de la misma, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio , dado que estos textos legales constituyen legislación básica sobre contratos administrativos de acuerdo con el artículo 149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución y han incorporado a nuestro ordenamiento

---

<sup>26</sup> Para un análisis en profundidad de la cuestión relativa a la aplicación de la legislación de contratos del sector público a los programas de actuaciones urbanizadoras nos remitimos a los Capítulos 22 y 23 de esta obra.

interno el propio de la Unión Europea, entre otras la Directiva 93/37/CEE en materia de contratos de obras. Dicho Fundamento de Derecho 9 dice:

“NOVENO.- En el cuarto motivo se alega la infracción de los artículos 15, 16 y 17 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Estado 2/2000, de 16 de Junio , en cuanto no se ha justificado por la entidad adjudicataria ni su capacidad de obrar ni su solvencia económica y técnica.

Este motivo debe ser estimado.

Lo primero que hemos de decir es que esta Sala ha declarado repetidamente que a las adjudicaciones de Programas de Actuación Urbanística les es aplicable la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Así lo hemos señalado, con cita de sentencias anteriores, en la de 8 de Abril de 2008 (casación 1231/04 ), con estas palabras literales:

"En nuestras Sentencias de fechas 4 de enero de 2007 (recurso de casación 4839/2003) y 5 de febrero de 2008 (recurso de casación 714/2004 ) hemos tenido ocasión de indicar que los preceptos legales y reglamentarios autonómicos han de interpretarse en armonía con la legislación estatal básica, pero, en cualquier caso, en esas mismas sentencias y en las de fechas 28 de diciembre de 2006 (recurso de casación 4245/2003), 27 de marzo de 2007 (recurso de casación 6007/2003), 6 de junio de 2007 (recurso de casación 7376/2003), 27 de diciembre de 2007 (recurso de casación 10/2004) y 27 de febrero de 2008 (recurso de casación 6745/2005 ), hemos declarado que es aplicable a las adjudicaciones de actuaciones urbanísticas contempladas en la Ley autonómica valenciana 6/1994, de 15 de noviembre , lo dispuesto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas 13/1995, de 18 de mayo , y en el Texto Refundido de la misma, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio , dado que estos textos legales constituyen legislación básica sobre contratos administrativos de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución y han incorporado a nuestro ordenamiento interno el propio de la Unión Europea, entre otras la Directiva 93/37/CEE en materia de contratos de obras".

(Estas mismas razones son aplicables a la legislación autonómica de Castilla-La Mancha, por más que el artículo 125 de la Ley Autonómica 2/1998, de 4 de Junio , remita supletoriamente a las normas sobre el contrato de gestión de servicios públicos, lo que carece de relevancia a estos efectos).

Pues bien, tres son los extremos que la parte recurrente dice no haber sido justificados en el expediente administrativo, a saber:

1º.- La capacidad de obrar de "ACS Siglo XXI Promociones Castilla-La Mancha, S.A.".

A la justificación de este extremo se refiere el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2000, en cuyo número 2 se establece, como forma de acreditación, la presentación de la escritura de constitución inscrita en el Registro Mercantil.

No existe en el expediente ni en el pleito esa escritura, pero sí referencia suficiente a ella en el poder para pleitos, con mención de la fecha y número de protocolo de la escritura y tomo, sección, folio, hoja de inscripción en el Registro Mercantil. Con lo cual el requisito de la acreditación de la capacidad de obrar ha de entenderse cumplido.

2º.- No ocurre lo mismo con la acreditación de la solución económica (artículo 16 del citado Real Decreto legislativo) y de la solvencia técnica (artículo 17 o 19 del mismo).

Ninguno de los medios de acreditación de esas solvencias ha sido presentado ni en el expediente ni en el pleito, pese a que el R.D.L. 2/00 es muy preciso en la regulación de esas formas de acreditación, (v .g. informe de entidades financieras, cuentas anuales, declaración de la cifra de negocios global, titulaciones, relación de obras o servicios realizados, etc).

En particular, no puede decirse que la solvencia económica se confunda con el aval del 7% del coste de las obras que en garantía de las mismas ha de prestar el adjudicatario, porque son cosas distintas, debiendo demostrarse la primera por los medios dichos en el artículo 16 del RDL 2/00 .

En consecuencia, este motivo debe ser estimado, al haber infringido la Sala de instancia esos preceptos de la legislación estatal, lo que conduce a la declaración de haber lugar al recurso de

casación y a la revocación de la sentencia de instancia. (Artículo 95-1 -d) de la Ley Jurisdiccional 29/98 ), habiendo de resolver nosotros lo que corresponda dentro de los términos en que está planteado el debate.

Ahora bien; el defecto que anotamos y que conduce a la estimación del recurso contencioso administrativo es, sin duda, un defecto subsanable ya que se trata de una mera falta de acreditación de aquellos requisitos, (artículo 71 de la Ley 30/92, de 26 de Noviembre ), por cuya razón en la parte dispositiva de esta sentencia se dispondrá que el Ayuntamiento de Guadalajara, en cumplimiento de ese precepto, debe requerir a "ACS Siglo XXI Promociones Castilla-La Mancha, S.A." a fin de que en plazo de diez días pueda acreditar su solvencia económica y su solvencia técnica."

## **IX.- EL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO DE CASTILLA-LA MANCHA**

### **1.- BASES Y CRITERIOS DEL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO DE CASTILLA-LA MANCHA. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO TITULO DE LEGITIMACIÓN DE LA INTERVENCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA, URBANISMO Y SUELO**

El Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU) y el Decreto 248/2004, de 14 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (RPLOTAU) proceden al establecimiento de un conjunto articulado de instrumentos y técnicas de ordenación territorial y urbanística sobre las bases y los criterios siguientes:

a) Inspiración en los ***principios rectores de la política económica y social*** sentados por el orden constitucional, en particular en sus artículos 45, 46 y 47. En este sentido y en cuanto ligado a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad en el doble plano individual y social, el TRLOTAU concede especial relevancia al valor medioambiental, desde una concepción amplia del medio ambiente (comprensivo del natural, desde luego, pero también del cultural y, por tanto, urbano) para su compatibilización con el también imprescindible desarrollo económico-social en la línea del que ya se ha acuñado internacionalmente y en el Derecho comunitario europeo como desarrollo sostenible. Concibe y maneja, por ello, la ordenación territorial y urbanística como instrumento básico y fundamental para la realización de

tal modelo y, en particular, la salvaguarda de la calidad de vida y la procura de su constante mejora.

b) Configuración y articulación a partir de y para **las características propias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha**: las de su territorio y sus recursos naturales y también las de la estructura socio-económica; la organización del asentamiento poblacional y las tendencias del desarrollo urbano y la construcción institucional, con especial atención a la capacidad de gestión de los Municipios, en modo alguno homogénea. El TRLOTAU plantea un nuevo escenario competencial dotando del contenido que le es propio a la autonomía municipal, sin perjuicio de salvaguardar la necesaria la funcionalidad de la política territorial. De ahí la modulación de los mecanismos, especialmente de los instrumentos de gestión, en función de la realidad municipal.

c) Adecuación a la **pluralidad de Administraciones Públicas**, tanto territoriales como instrumentales, que pueden verse afectadas por la organización del espacio y el proceso urbanístico, lo que exige una consistente regulación de la concertación interadministrativa en el marco de lo dispuesto en la legislación básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas.

d) **Innovación decidida, pero limitada** a lo realmente necesario e inspirada en las experiencias recientes ya acreditadas, con simultánea conservación de los elementos que forman ya el acervo común de la cultura de ordenación territorial y urbanística española y que han demostrado su funcionalidad y utilidad. Se trata de disponer de los instrumentos y las técnicas urbanísticos más solventes y eficaces para dar respuestas idóneas y eficaces a los problemas existentes y siempre con especial adecuación a la capacidad y características socio-económicas de los municipios extremeños, base institucional de su aplicación.

## **2.- LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA**

El artículo 17 TRLOTAU, en la redacción dada por la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo<sup>27</sup>, regula los Planes e Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística distinguiendo entre:

---

<sup>27</sup> Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (*Boletín Oficial de*

- “planes de ordenación territorial y urbanística” (artículo 17.1),
- y “otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador”(artículo 17.2).

Los Planes de ordenación territorial y urbanística pueden ser supramunicipales, municipales y especiales.

Son Planes de ordenación territorial y urbanística supramunicipales: los Planes de Ordenación del Territorio y los Planes de Singular Interés.

Los Planes de ordenación territorial y urbanística municipales pueden ser generales (Planes de Ordenación Municipal y Planes de Delimitación de Suelo Urbano) y de desarrollo: (Planes Parciales y Planes de Reforma Interior)

Son Planes de ordenación territorial y urbanística especiales los que desarrollan, complementan o incluso, modifican el planeamiento territorial o urbanístico cumpliendo diversos contenidos sectoriales de relevancia para la ordenación espacial.

Los “otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador” pueden ser supramunicipales (Proyectos de Singular Interés) y municipales (Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos, Catálogos de Suelos Residenciales Públicos, Estudios de Detalle y Proyectos de Urbanización).

Es preciso destacar que la distinción que hace entre “planes de ordenación territorial y urbanística” (artículo 17.1) y “otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador” (artículo 17.2). Al menos, debemos hacer las siguientes observaciones. *Primera:* dicha distinción no se ajusta ni a la sistemática ni a la regulación material que de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística hacen ni el TRLOTAU ni el RPLOTAU. *Segunda:* tanto los planes de ordenación territorial y urbanística como otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador deben considerarse “Planes e Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística” (según terminología del artículo 17) o más correctamente “Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística” (según terminología empleada por el

---

*las Cortes de Castilla-La Mancha*, número 183, de 18 de mayo de 2009 y *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, número 98, de 25 de mayo de 2009).

TRLOTAU y el RPLOTAU)<sup>28</sup>. En consecuencia con ello, siguiendo la sistemática y la regulación material de la ley y del reglamento exponemos la materia distinguiendo entre instrumentos de ordenación territorial/supramunicipales e instrumentos de ordenación urbanística/municipales.

Asimismo, hay que manifestar que la introducción de la categoría de “otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador” puede dar lugar a otras interpretaciones distintas a la seguida por nosotros en el párrafo anterior. *Prima facie*, pueden preconizarse, al menos, dos interpretaciones distintas. En primer lugar, habrá autores que preconicen que los “otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador” son instrumentos de gestión urbanística o de ejecución del planeamiento (con las consecuencias procesales que ello acarrea: competencia jurisdiccional y régimen de los recursos directos e indirectos, entre otras). Seguidamente, es también posible que se mantenga que la categoría de “otros instrumentos territoriales o urbanísticos de apoyo al planificador” es una categoría intermedia entre instrumentos de ordenación y de gestión.

### **3.- PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA. LA POTESTAD CLASIFICATORIA DE LOS PLANES Y PROYECTOS DE SINGULAR INTERÉS**

La dialéctica propia de la ordenación del territorio y la urbanística se resuelve, por de pronto, desde criterios de desarrollo sostenible, en una solución integrada que permita conseguir, como resultado, una política territorial coherente, más allá de la distribución de competencias administrativas con repercusiones o impacto sobre el territorio y la ocupación y el uso del suelo. *El TRLOTAU y el RPLOTAU ensamblan las ordenaciones territorial y urbanística en un sistema único de planificación, sin perjuicio de su diferenciación interna, capaz para articular, cabalmente desde la perspectiva capital de la racional utilización del recurso natural suelo, todos los factores que inciden en la transformación y el aprovechamiento de éste y, por tanto, todos los intereses que compiten entre sí y pugnan por prevalecer al expresado efecto.*

Esta integración es resultado de la utilización de dos tipos de instrumentos: la planificación horizontal del espacio, encargada de la cohesión de los distintos

---

<sup>28</sup> Todo ello, sin perjuicio, de considerar discutible la regulación sistemática de los proyectos de urbanización en el RPLOTAU.

intereses en la utilización del mismo, y la vertical y sectorial, encargada de organizar y reflejar las concretas operaciones de transformación y uso del territorio. La interacción de estos tipos de planificación cristaliza en un sistema de planeamiento<sup>29</sup> caracterizado por:

- la definición de un nivel de **planificación supramunicipal** constituido, de un lado, por los Planes de Ordenación del Territorio<sup>30</sup> con la función de velar por una ordenación y organización racionales del territorio, y, de otro lado, por los Planes<sup>31</sup> y Proyectos<sup>32</sup>, de Singular Interés instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones dotadas de una evidente proyección física o funcional supramunicipal,
- la conservación de la impronta fundamentalmente **municipal** de la ordenación urbanística, articulada sobre el doble escalón de planeamiento general y parcial-especial de desarrollo, complementación y mejora, centrandolo en las figuras de los Planes de Ordenación Municipal <sup>33</sup> y de los Planes de Delimitación de Suelo Urbano <sup>34</sup> e incluyendo en la segunda las de los Planes Parciales de Ordenación <sup>35</sup> y Especiales de Reforma Interior <sup>36</sup>, los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos<sup>37</sup>, los Catálogos de Suelos Residenciales Públicos<sup>38</sup>, los Estudios de Detalle<sup>39</sup> y los Proyectos de Urbanización<sup>40</sup>,

---

<sup>29</sup> Artículo 17 TRLOTAU. Modificado por Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, número 183, de 18 de mayo de 2009 y *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, número 98, de 25 de mayo de 2009).

<sup>30</sup> Artículos 18 TRLOTAU y 8-12 RPLOTAU.

<sup>31</sup> Artículo 18 bis TRLOTAU. Añadido por Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, número 183, de 18 de mayo de 2009 y *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, número 98, de 25 de mayo de 2009).

<sup>32</sup> Artículos 19-23 TRLOTAU y 13-16 RPLOTAU.

<sup>33</sup> Artículos 24 TRLOTAU y 37-49 RPLOTAU.

<sup>34</sup> Artículos 25 TRLOTAU y 50-52 RPLOTAU.

<sup>35</sup> Artículos 26 TRLOTAU y 53-64 RPLOTAU.

<sup>36</sup> Artículos 29.2 TRLOTAU y 85-96 RPLOTAU.

<sup>37</sup> Artículos 27 TRLOTAU y 65-71 RPLOTAU.

<sup>38</sup> Artículo 17.2.B b) TRLOTAU. Modificado por Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, número 183, de 18 de mayo de 2009 y *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, número 98, de 25 de mayo de 2009).

- los **planes especiales** que desarrollan, complementan o modifican el planeamiento territorial o urbanístico<sup>41</sup>.

Una de las peculiaridades del sistema de ordenación territorial y urbanístico que instaure el TRLOTAU y desarrolle el RPLOTAU es su articulación en un único sistema de fuentes, dentro del cual la ordenación territorial y la urbanística formen *dos subsistemas perfectamente articulados entre sí*, para evitar los problemas de descoordinación entre instrumentos de ordenación detectados en otros ordenamientos autonómicos. ***Y una de las novedades más importantes es la configuración de los Planes y Proyectos de Singular Interés como instrumentos de ordenación con eficacia normativa directa***, si bien subordinados a la Ley, a sus reglamentos ejecutivos, y al planeamiento territorial de rango superior, pueden modificar al planeamiento municipal en virtud del interés general, supralocal o prevalente, al que se refieren los Planes y Proyectos de Singular Interés, establecer la ordenación aplicable, y clasificar suelo, operación reservada, tradicionalmente, al planeamiento general municipal, y además contienen los proyectos de obras de interés general de carácter supralocal, de forma que, un solo instrumento de planeamiento, legitima tanto la actuación como su inmediata ejecución.

Con el TRLOTAU, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ejercita las potestades legislativas que le corresponden en la materia, respetando tanto la autonomía local como las competencias del Estado. Al no perder de vista el TRLOTAU a la Constitución Española impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales (entre los que se encuentra obviamente el suelo) con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente sobre la base del principio de solidaridad colectiva (artículo 45.2 CE), el regular la utilización específica del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, el mandar que Comunidad ha de participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (Artículo 47 CE).

Conforme a lo dispuesto en los artículos 18.bis.1 y 19.1 *ab initio* del TRLOTAU y el artículo 13.1 del RPLOTAU, los Planes y Proyectos de Singular Interés son proyectos

---

<sup>39</sup> Artículos 28 TRLOTAU y 72-75 RPLOTAU.

<sup>40</sup> Artículos 111 TRLOTAU y 98-101 RPLOTAU.

<sup>41</sup> Artículos 29.1 TRLOTAU y 76-84 RPLOTAU.

que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Los Planes y Proyectos de Singular Interés reciben su legitimación directa de la Ley y, en este caso, su sumisión al TRLOTAU, en concreto a las determinaciones de directa aplicación y a los estándares consignados en la misma en cuanto instrumentos de planeamiento que pueden clasificar y calificar suelo, no pueden ser ajenos, ni a los fines y principios reguladores de la actividad territorial y urbanística ni a las determinaciones legales directamente aplicables, ni a los estándares de calidad de vida consignados en el TRLOTAU. Los Planes y Proyectos de Singular Interés deberán asegurar en todos los casos el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto, mediante la realización de cuantas otras sean precisas tanto para la eficaz conexión de aquellas a las redes generales correspondientes, como para la conservación, como mínimo, de la funcionalidad de las infraestructuras y los servicios ya existentes (artículos 19.3 TRLOTAU y 14.2 RPLOTAU). La aprobación de los Planes y Proyectos de Singular Interés producirá los efectos propios de la de los planes urbanísticos (artículos 18.bis.5 y 19.1 *in fine* TRLOTAU y 13.2 RPLOTAU).

#### **4.- RENOVACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DEL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO: ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y ORDENACIÓN DETALLADA**

Sin renunciar en absoluto a la "cultura del plan" tan arduamente conseguida en las últimas décadas y, por lo tanto, desde la reafirmación del planeamiento como función pública, el TRLOTAU y el RPLOTAU *distinguen*, en el ámbito del sistema de ordenación urbanística y por relación a la figura central del Plan de Ordenación Municipal, los contenidos básicos que definen la estructura territorial, el modelo de ciudad y su implantación en el espacio urbano, de aquellos otros contenidos propios del desarrollo concreto de las anteriores previsiones, es decir, de la forma de ciudad, de su "urbanismo urbano", cuyo establecimiento exige marcos decisionales más cercanos al ciudadano y menos globalizadores que los primeros.

En este sentido, el Plan de Ordenación Municipal deberá distinguir **dos niveles de determinaciones jurídicas**: la ordenación estructural y la ordenación detallada<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Artículos 24.1 y 2 y 25.1 TRLOTAU y 17 y 18 RPLOTAU.

La **ordenación estructural** integrará no sólo los elementos infraestructurales y dotacionales con relevancia espacial que conforman la estructura urbana (viarios estructuradores, infraestructuras generales, dotaciones y espacios públicos), cuya reserva convenga prefigurar para garantizar una articulación y vertebración espaciales coherentes, sino también las determinaciones normativas derivadas de la clasificación del suelo y la determinación de los usos globales, los aprovechamientos y las densidades máximas, así como cuantos otros parámetros generales contribuyan a definir el "esqueleto" jurídico-urbanístico del modelo territorial propuesto<sup>43</sup>.

La **ordenación detallada** estará referida al tejido urbano más pormenorizado, las dotaciones y espacios públicos de menor rango y de localización más aleatoria, así como a las determinaciones normativas que hagan referencia a usos pormenorizados y tipologías concretas, cuyos parámetros urbanísticos permitan definir la morfología final de las edificaciones<sup>44</sup>.

Este contraste explícito en el TRLOTAU entre ordenación de carácter estructural o estructurante y ordenación de carácter detallado o pormenorizado no es casual ni es espontáneo ni carece de precedentes ni tampoco va a ser inocuo: esto es, va a tener efectos en distintos aspectos. Veamos el por qué de todo ello.

Esta novedad en el régimen del planeamiento que ahora se incorpora al Derecho extremeño tiene su origen en la jurisprudencia que consolidó el Tribunal Supremo ya a comienzos de la década pasada en cuya virtud cabe diferenciar en el planeamiento general un conjunto de determinaciones propio del mismo de otro que, aunque eventualmente esté incluido en su contenido, competencialmente es más propio del planeamiento complementario o de desarrollo (Programas de Actuación Urbanística, Planes Parciales, Planes Especiales); es más, debería quedar reservado a éste para salvaguardar un cierto margen de maniobra en la función que le es inherente, definida en los concretos preceptos legales en que se enumeraban sus "propias" determinaciones. La jurisprudencia vino así a consagrar la idea de que, junto al principio de jerarquía normativa, coexistía del modo señalado el de competencia o especialidad como complementario principio rector del sistema de planeamiento urbanístico. Las consecuencias de esta doctrina jurisprudencial se plasmaron en numerosos pronunciamientos que corrigieron Sentencias dictadas en primera instancia donde se anulaban determinaciones de Planes Especiales o Parciales porque, simplemente, se apartaban de las correlativas ya anticipadas por el planeamiento general, aunque en puridad se tratara de determinaciones de carácter pormenorizado o de detalle (por ejemplo, la tipología edificatoria en el ámbito de un PERI o de un Plan Parcial): al no ser propias del planeamiento general ese tipo de determinaciones sino del planeamiento de desarrollo, entonces éste podrá modificarlas si es que aquél, excediéndose en su cometido competencial, las ha preestablecido. Las disfunciones que provocaba, para el normal desarrollo del sistema piramidal de planeamiento, la existencia de posturas refractarias en determinados Tribunales Superiores hacia la nueva doctrina del Tribunal Supremo, en unos

<sup>43</sup> Artículos 24.1 y 25.1 b) TRLOTAU y 19 RPLOTAU.

<sup>44</sup> Artículos 24.2 y 25.1 c) TRLOTAU y 20 RPLOTAU.

casos, o el simple desconocimiento de la misma, en otros, que se seguían traduciendo en decisiones anulatorias de determinaciones del planeamiento inferior (piénsese, por ejemplo, en la virtualidad de los PERI para la regeneración de espacios urbanos, y en la necesidad indispensable para ellos de tener un margen innovador para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la ciudad), alimentó la incorporación al nuevo Derecho autonómico de técnicas a través de las cuales se patentizara e hiciera diáfano Derecho positivo lo que aquella doctrina jurisprudencial vino a deducir.

Una de esas técnicas consistió en diferenciar, en el contenido del planeamiento general, entre determinaciones de ordenación general o estructurante y determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, según las diversas terminologías utilizadas, con la finalidad de declarar expresamente que, en cuanto a las segundas, los respectivos instrumentos de desarrollo podrían modificarlas cuando se tratara de determinaciones de las reconocidas como propias en la regulación legal a ellos aplicable para el ejercicio de su función integradora del sistema de planeamiento. Con ello, se clarificaba definitivamente el panorama de las relaciones entre ambos tipos de instrumentos y la posibilidad de los secundarios de reformar determinaciones de los primarios o generales.

Esta técnica tenía también idealmente otra virtualidad en relación con la agilización de los procedimientos aprobatorios de los Planes urbanísticos y sus reformas: diferenciar la competencia aprobatoria en materia de instrumentos de planeamiento según que las determinaciones afectadas por la modificación fueran de la primera o de la segunda clase; si eran de la segunda, aunque estuvieran contenidas en instrumentos de planeamiento general, la competencia para la aprobación definitiva podía ser del Ayuntamiento (dependiendo de la población o de otros factores).

Pues bien, el eco de todo ello se ha plasmado en los artículos 24 y 25 TRLOTAU y en los artículos 17 a 20 RPLOTAU que acogen la diferenciación entre ordenación estructural y detallada, con el consiguiente y distinto ámbito competencial autonómico y municipal.

## 5.- LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL / SUPRAMUNICIPALES

La ordenación territorial *tiene por objeto* la organización y planificación estructural del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha mediante el establecimiento de determinaciones, de carácter vinculante u orientativo, reguladoras de los factores condicionantes de la ocupación y utilización del suelo con trascendencia supramunicipal y formalizadas en los correspondientes instrumentos<sup>45</sup>. La ordenación territorial se establece mediante los siguientes instrumentos:

- Los ***Planes de Ordenación del Territorio***. Son instrumentos que, abarcando la totalidad o parte del territorio de la Comunidad Autónoma, tienen por objeto bien la ordenación integral, bien la de una o varias cuestiones sectoriales del ámbito a que se refieran y por finalidad principal la organización racional y equilibrada del territorio y, en general, de los recursos naturales que procure la articulación, integración y cohesión de la Comunidad Autónoma tanto internamente como con el resto de España, así como la disposición de las actividades y usos que optimice las condiciones de vida en colectividad y armonice el desarrollo económico-social con el

---

<sup>45</sup> Artículos 2,4 y 5 TRLOTAU.

medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio arquitectónico y del histórico y cultural <sup>46</sup>.

- Los **Planes de Singular Interés**. Tienen por objeto la ordenación urbanística y la transformación del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social o económico en el ámbito regional cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, los límites del municipio o municipios en los que se asienten<sup>47</sup>
- Los **Proyectos de Singular Interés**. Tienen por objeto actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas, con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanísticas de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión, según proceda <sup>48</sup>.

## **6.- LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA COMO FUNCIÓN PÚBLICA: POTESTADES, FINES Y OBJETO**

El TRLOTAU tiene por **objeto** la ordenación del territorio y de la utilización del suelo para su aprovechamiento urbanístico en Castilla-La Mancha <sup>49</sup>.

La actividad de ordenación urbanística es **una función pública** de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación, que corresponde, en sus respectivas esferas de competencia, a la Administración de la Comunidad Autónoma de

---

<sup>46</sup> Artículos 18 TRLOTAU y 8-12 RPLOTAU.

<sup>47</sup> Artículo 18 bis TRLOTAU. Añadido por Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, número 183, de 18 de mayo de 2009 y *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, número 98, de 25 de mayo de 2009).

<sup>48</sup> Artículos 19-23 TRLOTAU y 13-16 RPLOTAU.

<sup>49</sup> Artículo 1 TRLOTAU.

Castilla-La Mancha y los Municipios de la misma y se rige por los principios establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución. La formulación y aprobación de instrumentos de planeamiento constituye una potestad integrante de la función pública<sup>50</sup>.

La ordenación urbanística *se establece*, de acuerdo y en el marco de la Ley y sus normas reglamentarias y de los instrumentos de la ordenación del territorio, por los planes de ordenación urbanística y *tiene por objeto* la disposición de los usos concretos del suelo no urbanizable, urbanizable y urbano para la idónea configuración de los espacios urbano, rústico y natural y el eficaz y funcional desarrollo en ellos de las actividades públicas y privadas conformes con el destino del suelo, previendo, organizando y programando, cuando proceda, los procesos pertinentes de transformación del suelo mediante la urbanización y la edificación<sup>51</sup>.

La ordenación territorial y urbanística implica el ejercicio de las siguientes **potestades** por la Administración pública competente:

- Determinación de la forma de gestión de la actividad.
- Formulación y aprobación de instrumentos de planeamiento.
- Ejecución del planeamiento y, en su caso, dirección y control de dicha ejecución.
- Intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo.
- Intervención en el mercado del suelo a través de los mecanismos previstos en esta Ley.
- Control de la edificación y el uso del suelo.
- Protección de la legalidad y sanción de las infracciones.
- Cualesquiera otras que sean necesarias para la efectividad de los fines de la ordenación territorial y urbanística<sup>52</sup>.

Son **finés de la actuación pública de carácter urbanístico**<sup>53</sup> los siguientes:

---

<sup>50</sup> Artículo 2.1 TRLOTAU.

<sup>51</sup> Artículo 17 RPLOTAU.

<sup>52</sup> Artículo 2.2 TRLOTAU.

<sup>53</sup> artículo 6.1 TRLOTAU.

- *Subordinar* los usos del suelo y de las construcciones, en sus distintas circunstancias, al interés general definido en la Ley y la ordenación territorial y urbanística.
- *Vincular* la utilización del suelo, en coherencia con su utilidad pública y con la función social de la propiedad, a los destinos públicos o privados congruentes con la calidad del medio urbano o natural.
- *Delimitar*, en el marco de la legislación general, el contenido del derecho de propiedad del suelo, así como el uso y las formas de aprovechamiento de éste.
- *Evitar* la especulación con el suelo y la vivienda.
- *Impedir* la desigual atribución de beneficios en situaciones iguales, imponiendo la justa distribución de los mismos entre los que intervengan en la actividad transformadora del suelo.
- *Asegurar* en todos los casos la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción territorial y urbanística y la ejecución de obras o actuaciones de los entes públicos que implique mejoras o repercusiones positivas para la propiedad privada.

La ordenación urbanística tiene por ***objeto en el marco de la ordenación del territorio***<sup>54</sup>:

- La *organización* racional y conforme al interés general de la ocupación y el uso del suelo, mediante su clasificación y calificación, así como el destino y la utilización de las edificaciones, construcciones e instalaciones, incluyendo la determinación, reserva, afectación y protección del suelo destinado a equipamiento y dotaciones.
- La *fijación* de la forma de gestión de las condiciones de ejecución y, en su caso, programación de las actividades de urbanización y edificación, así como de cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación.
- La *constitución* de patrimonios públicos de suelo para actuaciones públicas que faciliten la ejecución del planeamiento.
- La *calificación* de suelo para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- La *protección y conservación* del paisaje natural, rural y urbano y del patrimonio histórico, cultural y artístico de Castilla-La Mancha.

---

<sup>54</sup> Artículo 6.2 TRLOTAU.

## 7.- LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA/MUNICIPALES

La ordenación urbanística *tiene por objeto* la disposición de los usos concretos del suelo no urbanizable, urbanizable y urbano para la idónea configuración de los espacios urbano, rústico y natural y el eficaz y funcional desarrollo en ellos de las actividades públicas y privadas conformes con el destino del suelo, previendo, organizando y programando, cuando proceda, los procesos pertinentes de transformación del suelo mediante la urbanización y la edificación. La ordenación urbanística *se establece*, en el marco de la Ley y de las normas reglamentarias generales y de las dictadas en su desarrollo, así como de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio, por los siguientes instrumentos de planeamiento:

- Los ***Planes de Ordenación Municipal*** definen la ordenación urbanística en la totalidad del correspondiente término, distinguiendo la estructural y la detallada, y organizan la gestión de su ejecución (artículos 24 TRLOTAU y 37-49 RPLOTAU).
- Los ***Planes de Delimitación de Suelo Urbano*** comprenden términos municipales completos y tienen por objeto: a) La clasificación del suelo, en urbano y rústico; b) La definición de la ordenación estructural necesaria en función de las características del Municipio; c) La ordenación detallada, incluyendo el trazado pormenorizado de la trama urbana, sus espacios públicos, dotaciones comunitarias y de redes de infraestructuras, así como la determinación de usos pormenorizados y ordenanzas tipológicas mediante definición propia o, en su caso, remisión a las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento (artículos 25 TRLOTAU y 50-52 RPLOTAU).
- Los Planes de Desarrollo:
  - Los ***Planes Parciales*** tienen por objeto la ordenación detallada de sectores completos de suelo urbanizable que no se hubiera establecido ya en los Planes de Ordenación Municipales y el complemento o la mejora de la establecida en éstos a través de la correspondiente modificación, con el objeto de optimizar la calidad ambiental del espacio urbano o la capacidad

de servicio de las dotaciones públicas, justificándose en las directrices garantes del modelo territorial establecido en el correspondiente Plan de Ordenación Municipal (artículos 26 TRLOTAU y 53-64 RPLOTAU).

- Los **Planes Especiales de Reforma Interior** complementan la ordenación detallada y, en su caso la estructural en áreas de suelo urbano con cualquiera de las finalidades siguientes: a) La realización, en áreas integradas, de operaciones de renovación urbana dirigidas a moderar densidades, reequipar espacios urbanos, modernizar su destino urbanístico o mejorar su calidad urbana o su cohesión territorial o social; b) La definición de áreas de rehabilitación preferente (ARP), preservando en todo caso el patrimonio histórico de interés. Los Planes Especiales de Reforma Interior por su objeto, pueden limitarse a desarrollar (de Desarrollo) o también a mejorar (de Mejora) el Plan de Ordenación Municipal (de Desarrollo o de Mejora) (artículos 29.2 y 50-52 RPLOTAU).
- Los **Catálogos de bienes y espacios protegidos** formalizarán las políticas públicas de conservación, rehabilitación o protección de los bienes inmuebles o de los espacios naturales de valor relevante (artículos 27 TRLOTAU y 65-71 RPLOTAU).
- Los **Estudios de Detalle** formularán para las áreas y en los supuestos previstos en los restantes planes municipales, debiendo comprender, como máximo, la manzana o unidad urbana equivalente completa (artículos 28 TRLOTAU y 72-75 RPLOTAU).
- Los **Proyectos de Urbanización** son proyectos de obras que definen los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los Planes (artículos 111 TRLOTAU y 98-101 RPLOTAU).

Asimismo, *contribuyen* a la ordenación urbanística<sup>55</sup> y, en su caso, la *complementan* los siguientes instrumentos:

- Las **Normas Técnicas del Planeamiento** tienen por objeto la determinación de los requisitos mínimos de calidad, sustantivos y

---

<sup>55</sup> Artículo 14 TRLOTAU.

documentales, que deben ser cumplidos por los distintos planes de ordenación territorial y urbanística; la concreción y, en su caso, el aumento de los estándares mínimos de suelo para dotaciones públicas y la precisión de los conceptos de urbanización y edificación (artículos 15.1 TRLOTAU y 1, 2 y 5 RPLOTAU).

- Las **Instrucciones Técnicas del Planeamiento** tienen por objeto la fijación de criterios y directrices sobre objetivos y prioridades de los planes de ordenación territorial y urbanística; el establecimiento de soluciones-tipo para las cuestiones de más frecuente planteamiento en la formulación del planeamiento, conforme a la experiencia práctica; el diseño de guías y elementos para la ejecución de obras de urbanización, la propuesta de modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación urbanística más usuales en la práctica urbanística y la definición de requisitos sustantivos que deban cumplir los actos de uso y aprovechamiento urbanísticos en suelo rústico (artículos 15.2 TRLOTAU y 3, 4 y 5 RPLOTAU).
  
- Las **Ordenanzas Municipales de la Edificación** tienen por objeto la regulación de todos los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no definitorias directamente de la edificabilidad y destino del suelo, ni forme parte del contenido necesario de los instrumentos de planeamiento urbanístico conforme a esta Ley, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción y edificación, incluidas las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles y deben ajustarse a las disposiciones relativas a la seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones y ser compatibles con los instrumentos de planeamiento de ordenación urbanística y las medidas de protección del medio ambiente urbano y el patrimonio arquitectónico e histórico-artístico (artículos 16.1 TRLOTAU y 97.1 y 3 RPLOTAU).
  
- Las **Ordenanzas Municipales de la Urbanización** tienen por objeto la regulación de todos los aspectos relativos a los proyectos, ejecución material, entrega y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización y deben ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de los distintos servicios públicos y, en su caso, a los Criterios de Ordenación Urbanística dictados por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística (artículos 16.2 TRLOTAU y 97.2 y 3 RPLOTAU).

## 8.- LA CENTRALIDAD Y SIGNIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN MUNICIPAL

***Definición de la ordenación urbanística y organización de la gestión de su ejecución (artículos 24 TRLOTAU<sup>56</sup> y 37 RPLOTAU).*** Los Planes de Ordenación Municipal definen la ordenación urbanística en la totalidad del correspondiente término o términos municipales completos, distinguiendo la estructural y la detallada, y organizan la gestión de su ejecución. La significación del Plan Ordenación Municipal, en cuanto expresión de una voluntad de gobierno del territorio municipal, instrumentada técnicamente y, al tiempo, anticipación de la forma física de la ciudad, plantea que el proceso de toma de decisiones de planeamiento no pueda referirse a una metodología genérica y a una única finalidad. El Plan es la instancia de vinculación operativa de un programa concreto de actuaciones sobre el territorio, a la formulación de un proyecto de forma de la ciudad. Es, por tanto, un instrumento circunscrito a un lugar y a un tiempo determinado, pero también a unos actores específicos. Por ello, es necesario partir de la consideración de la capacidad gestora del municipio ya que constituye un elemento decisivo de la viabilidad de Plan como instrumento operativo - y no sólo retórico- de transformación de la realidad (L. MOYA). De poco servirán acertadas formulaciones de diseño o sofisticadas técnicas de gestión si el municipio responsable de la ejecución del Plan carece de la voluntad política, de la cultura urbanística, o del aparato administrativo necesario para materializar sus determinaciones. El proceso de redacción del Plan debe constituir la oportunidad de formular de manera explícita y debatir públicamente una estrategia de gobierno territorial, pero debe ser también la ocasión de valorar qué tipo de instrumentación técnica y qué organización administrativa son más adecuadas a las concretas circunstancias y recursos del Municipio.

***La adecuación a las características del Municipio: la “cultura de planeamiento”.*** El contenido de los Planes Ordenación Municipal debe desarrollarse con adecuación a las características del Municipio y a los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles que deban ser objeto de ordenación. Es condición necesaria del éxito de todo este proceso que la formulación

---

<sup>56</sup> Modificado por Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, número 183, de 18 de mayo de 2009 y *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, número 98, de 25 de mayo de 2009).

del Plan vaya acompañada por la asimilación de una cierta "**cultura del planeamiento**" por parte de todos los actores capaces de incidir en la ciudad y el territorio. Ello significa superar la consideración negativa del Plan como mero requerimiento burocrático previo a la urbanización o edificación, o como mera expresión gráfica de un futuro deseable. En una cultura socialmente enraizada del Plan éste aparece con la doble dimensión de constituir la expresión de una voluntad política y al mismo tiempo de un compromiso recíproco entre administradores y administrados, pero siempre como un instrumento que no se agota en sí mismo, sino que inserta en unos ejes de estrategia urbana y territorial más amplios. Los rasgos distintivos de esta cultura –siguiendo a L. MOYA- podrían ser los siguientes:

a) La voluntad de *promover la concertación entre las diversas instancias públicas y privadas* que intervienen en la construcción de la ciudad y del territorio. Dado que el urbanismo es un espacio concurrente de la acción de todas las administraciones, instituciones y empresas promotoras de infraestructura o detentadoras de suelo e iniciativa privada, no siempre cabe realizar una "división del trabajo" entre cada una de ellas.

b) La voluntad de *considerar integradamente todos los aspectos* que inciden sobre la calidad de vida en la ciudad y el territorio. Esto es, insertar las determinaciones más específicas sobre la regulación de los uso del suelo en estrategias más generales acerca de la calidad ambiental, la vertebración social y espacial, la promoción de la competitividad, etc.

c) La voluntad de *vincular el Plan a un compromiso sostenible de ejecución*, a través del respaldo financiero a sus determinaciones y al desarrollo de una política activa de suelo. El aspecto más general de la necesidad de priorización estratégica de las acciones del Plan no es sólo el dibujo que sintetiza sus determinaciones formales o físicas sobre la ciudad o el territorio, la importancia del tiempo ( y la oportunidad temporal) como dimensión adicional del planeamiento.

d) La consideración de que el Plan no sólo no concluye con su aprobación formal, sino que ésta da verdadero inicio al proceso de planeamiento, al abrir la *posibilidad de materialización de las determinaciones del Plan*. Por este motivo el proceso de identificación de problemas y formulación de respuestas urbanísticas adecuadas, no debe cerrarse con el período de redacción del Plan, sino prolongarse a lo largo de toda su vigencia como seguimiento o monitorización de su ejecución.

***Funciones de los Planes Generales Municipales: el “urbanismo sostenible” y la “supeditación” a los instrumentos de ordenación del territorio (artículos 24.1 a) in fine TRLOTAU y 17.1 y 19.1 in fine RPLOTAU).*** En 1987, aparece el término “sostenible” por primera vez en el Informe de las Naciones Unidas “ *Nuestro Futuro Común*”, mas conocido como el *Informe Brundtland*. Se define el desarrollo sostenible como “aquel que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a las suyas propias”. El objeto de tal Informe estaba dirigido a la consecución de un documento de trabajo que sirviera de referencia para el establecimiento de políticas más acordes con la conservación del medio ambiente. En 1992, el concepto de sostenibilidad adquiere carácter institucional con motivo de la celebración de la *Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra)* celebrada en Río de Janeiro en 1992<sup>57</sup>. Dicha Conferencia fue muy prolija en declaraciones y documentos de trabajo, adquiriendo una trascendencia que nunca hasta ese momento habían tenido las cuestiones del medio ambiente. De la Conferencia emanaron diferentes documentos de gran importancia: la Declaración de Principios, los Convenios sobre el Cambio Climático y sobre la Diversidad Biológica, y el Programa de Acción en materia de medio ambiente (Agenda 21). También, en 1992, el 21 de junio, la Comisión Europea aprobó el *V programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* bajo el título “*Hacia un desarrollo sostenible*”. Este programa postula la necesidad de integrar el medio ambiente en todas las políticas sectoriales de la Unión Europea y de sus Estados miembros. El V programa de Acción Comunitaria selecciona cinco sectores básicos en los que se deben aplicar las políticas de desarrollo sostenible. En 1994, en relación con la sostenibilidad de los espacios urbanos, tiene lugar en la ciudad danesa de Aalborg, la Conferencia europea sobre ciudades sostenibles. Durante la celebración de la conferencia se adopta la *Carta de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg)*, que promueve la aplicación de los principios de la declaración de la conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo y subraya la importancia de las ciudades, como motores del desarrollo de la humanidad, en la aplicación de unas políticas más sostenibles en los países de Europa.

---

<sup>57</sup> La II Cumbre de la Tierra se celebró, en Nueva York, en 1997.

En aplicación del principio de urbanismo sostenible, en la elaboración de los Planes de Ordenación Municipal deberían:

- Optar por las soluciones de ordenación que mejor aseguren la *compatibilidad* del desarrollo urbanístico, mediante la primera transformación del suelo o la reforma, mejora o renovación de la urbanización existente, con la coherencia y calidad de los espacios urbanos existentes o a crear preferentemente en los entornos de los núcleos existentes con la finalidad de mejorar y completar sus estructuras urbanas.
- Optar por las soluciones de ordenación que mejor aseguren la *funcionalidad, economía y eficiencia*, así como, en su caso, *accesibilidad* para las personas con diversos niveles de discapacidad, en las redes de infraestructuras para la prestación de los servicios urbanos de vialidad y transporte, abastecimiento de agua, evacuación de aguas, alumbrado público, suministro de energía eléctrica y comunicaciones de todo tipo.
- Optar por las soluciones de ordenación que mejor aseguren el *adecuado tratamiento*, para la conservación y mejora del medio rural y natural, de los terrenos que, por los valores en ellos concurrentes, deban ser preservados del proceso urbanizador.
- Garantizar la *correspondencia* entre la intensidad prevista para los usos lucrativos y los estándares dotacionales mínimos y la eficiente capacidad de los servicios públicos previstos, impidiendo todo deterioro de la relación ya existente entre unos y otros.
- Procurar la *coherencia, funcionalidad y accesibilidad* de las dotaciones públicas destinadas a zonas verdes, parques y jardines e instalaciones de carácter cultural, cívico y deportivo, así como para el ocio y el esparcimiento.
- *Resolver de forma específica* el sistema de transportes, dando preferencia a los medios públicos o colectivos, y el estacionamiento de vehículos.
- Establecer medidas dirigidas a promover el *equilibrio* en dotaciones y equipamientos entre todas las partes del núcleo o núcleos de población existentes en el Municipio y la articulación y vertebración de las mismas, así como a evitar la degradación de cualesquiera de ellas y las situaciones de marginalidad y exclusión.
- Favorecer el *mantenimiento* y la *conservación* de patrimonio arquitectónico en general y el histórico-artístico en particular.
- *Mantener*, en lo sustancial, las tipologías edificatorias, las edificabilidades medias y las densidades globales ya existentes en el suelo urbano consolidado.

- *Primar* la ocupación de baja y media densidad.

También debe destacarse que los artículos 24.1 a) *in fine* TRLOTAU y 17.1 y 19.1 *in fine* RPLOTAU pone el énfasis en la **supeditación** (“en el marco ... en su caso, de los Planes de Ordenación del Territorio”, “...justificando su adecuación a los Planes de Ordenación del Territorio“ ... ) de este instrumento a los que eventualmente apruebe el órgano autonómico competente, es decir, alguno de los instrumentos a través de los cuales la Administración autonómica ejerce su competencia de ordenación del territorio. Será de recordar que, en todo caso, los POM **deberán adaptarse** a las previsiones de tales instrumentos siempre que las mismas sean constitucionalmente legítimas, lo que es tanto como decir siempre que no se excedan del cometido y fines que les es propio y que respeten el ámbito urbanístico irreductible en que debe cristalizar la autonomía local; en una palabra, no toda determinación por el hecho de estar contemplada en un instrumento autonómico debe vincular irremisiblemente al planeamiento municipal; la relación entre ambos sistemas de planeamiento –el territorial y el urbanístico- no sólo está presidida por el principio de jerarquía sino también por el de competencia (E. SANCHEZ GOYANES).

Las directrices definitorias del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio del municipio pueden tener por *objeto* establecer criterios y estrategias para *adecuar* la ordenación municipal a la política territorial de la Junta de Castilla-La Mancha manifestada en los principios contenidos en la legislación en materia de ordenación del territorio y protección del paisaje y, en especial, a los instrumentos que la desarrollen, así como su coordinación con las distintas políticas sectoriales e *identificar* los objetivos fundamentales del Plan de Ordenación Municipal en coherencia con la política urbanística y territorial municipal, diferenciándolos de sus previsiones instrumentales susceptibles de ser modificadas con mejoras alternativas que persigan la misma finalidad. El *contenido* de tales Directrices se adecuará a las características del municipio y, en todo caso, deberán: *señalar* las oportunidades, *diagnosticar* los principales problemas, *formular* los objetivos prioritarios de la ordenación urbanística y territorial, *determinar* la secuencia lógica de su desarrollo territorial mediante el establecimiento detallado de las condiciones objetivas que han de cumplirse para que sea posible la incorporación de cada tramo de urbanización al contexto global del territorio, definiendo así un orden básico de prioridades para la ejecución de las actuaciones urbanizadoras previstas y *establecer* los criterios a tener en cuenta para la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización.

Las directrices definitorias del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio *se referirán* a la sostenibilidad, a la calidad de vida de los ciudadanos y a la ordenación. Las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio fijarán criterios y objetivos que tengan por finalidad la consecución de la *sostenibilidad* del municipio y, en concreto y como mínimo, respecto de: 1) *La utilización racional del suelo*, 2) *El uso eficiente de los recursos hídricos y la protección de su calidad*, 3) *La protección del Patrimonio Natural*, 4) *La conservación y puesta en valor del Patrimonio Cultural*, y 5) *La revitalización del Patrimonio Rural*. Las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio fijarán criterios y objetivos que tengan por finalidad *la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos* respecto de: 1) *La mejora de los entornos urbanos*, 2) *Transporte público*, 3) *Equipamientos y dotaciones públicas*, y 4) *Acceso a la vivienda*. Las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio establecerán los criterios y fines perseguidos con el establecimiento de las determinaciones sustantivas de la *ordenación del plan: criterios y fines* perseguidos en la clasificación y calificación del suelo y *condiciones objetivas* en que sea posible la clasificación de nuevos suelos urbanizables, pudiendo excluir tal posibilidad de forma genérica o en determinadas áreas del municipio, por ser conveniente al modelo territorial adoptado y debiendo excluirlas siempre respecto al suelo no urbanizable sujeto a especial protección.

## 9.- LA DOCUMENTACIÓN DE LOS PLANES

***Regulación legal y reglamentaria.*** El artículo 30 TRLOTAU<sup>58</sup> establece la documentación mínima que debe integrar los diferentes planes: Memoria; Informe de sostenibilidad ambiental y Memoria ambiental; Informe de sostenibilidad económica; Análisis y propuestas relativos a la ordenación del tráfico, la movilidad y el transporte colectivo; Normas Urbanísticas y Planos y documentación gráfica. El RPLOTAU regula de manera detallada la documentación de los Planes de Ordenación Municipal (artículos 40 a 49), Planes de Delimitación de Suelo Urbano (artículo 52), Planes Parciales (artículos 58 a 64), Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos (artículo 70), Estudios de Detalle (artículo 75), Planes Especiales (artículo 84), Planes Especiales de Reforma Interior (artículos 90 a 96) y Proyectos de Urbanización (artículo 101).

---

<sup>58</sup> Modificado por Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (*Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha*, número 183, de 18 de mayo de 2009 y *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, número 98, de 25 de mayo de 2009).

**La Memoria.** El artículo 30.1ª TRLOTAU indica que la Memoria *informará* de la tutela de los bienes y del cumplimiento de los criterios y los fines de la actividad territorial y urbanística y de la adecuación de la ordenación prevista a las distintas normativas sectoriales aplicables, *justificará*, con eficacia normativa, las determinaciones correspondientes a los documentos gráficos o escritos, incluyendo, en su caso, el análisis y las consecuencias demográficos, sociológicos y ambientales que las determinaciones puedan conllevar y *diferenciará* las determinaciones correspondientes a la ordenación estructural y detallada, identificándolas expresamente por relación a documentación escrita y gráfica<sup>59</sup>.

Nuestros Tribunales han ido configurando la Memoria como un *documento esencial* que forma parte de los distintos planes de urbanismo y que tiene como función primordial la de suponer la motivación de las determinaciones del planeamiento. Es decir, la profunda discrecionalidad que se manifiesta en el campo del urbanismo requiere de una justificación suficiente de sus determinaciones. Además, si las decisiones planificadoras tienen que ser proporcionales, coherentes y racionales en atención al principio de racionalidad que tiene que presidir toda actuación administrativa, deducimos que desviarse de esta línea requeriría de una necesaria justificación, ya que de lo contrario se llegaría a incurrir en la conocida arbitrariedad. La memoria se convierte así en el canal a través del cual la Administración autora del plan exterioriza y justifica las razones que le han llevado a adoptar la ordenación proyectada. Este cometido lo llevará a cabo la memoria de manera semejante al deber que se desprende del artículo 54 LRJPAC, precepto en base al cual la Administración viene obligada a motivar con sucinta referencia los hechos y fundamentos de Derecho de aquellos actos que se dicten en el ejercicio de sus actuaciones discrecionales (J.M. VALCARCE y A. DOMÍNGUEZ).

Otra cuestión es dilucidar los *efectos que se derivan de la ausencia o insuficiencia de la memoria*. En este sentido es importante destacar la existencia de dos posturas. Por un lado nuestra doctrina, partiendo de la naturaleza de norma jurídica reglamentaria de los planes de urbanismo y del carácter formal de la memoria, era partidaria de la ausencia o deficiencia de la misma provocase aquellos efectos

---

<sup>59</sup> El RPLATAU regula el contenido de la Memoria de los Planes de Ordenación Municipal (artículo 41), Planes de Delimitación de Suelo Urbano (artículo 52), Planes Parciales (artículos 59 y 64.1), Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos (artículo 70.1), Estudios de Detalle (artículo 75.1), Planes Especiales (artículo 84.2) y Planes Especiales de Reforma Interior (artículo 91).

jurídicos propios de los vicios de forma de los reglamentos, es decir, la nulidad de pleno derecho plasmada en el art. 62.2 de la LRJPAC. Por otra parte, nuestra Jurisprudencia, llegados a este punto, va a seguir otro camino. Es más, nuestros Tribunales de lo Contencioso- Administrativo han mantenido también una doble posición al respecto. De una parte, existe una tendencia que se decanta por otorgar a la memoria una trascendencia de carácter sustantivo y no meramente formal a tenor de la cual la ausencia o deficiente configuración de la memoria puede perfectamente constituir un vicio de anulabilidad máxime si el administrado no ha tenido la oportunidad de ejercitar plenamente su derecho a la tutela efectiva consagrado como se ha visto en el art. 24.1 de la CE. Destaca en este sentido la STS de 25 Abril 1986 (RJ 1986/2967). La otra tendencia que existe entre nuestra doctrina jurisprudencial, entiende que la omisión o deficiencia de este documento es ante todo una infracción formal por lo que sus efectos serán los que se deriven de ésta. En estos casos, el límite entre la anulabilidad y la irregularidad no invalidante lo define el hecho de que el administrado haya podido sufrir indefensión o no, señalando que ésta tiene lugar en aquellos casos en que el interesado no tiene un conocimiento suficiente de las razones que justifican la ordenación elegida (STS 13 Febrero 1992 RJ 1992/2828).

### ***El Informe de Sostenibilidad Ambiental y la Memoria Ambiental.***

Conforme al artículo 30.2ª TRLOTAU los Planes incluirán el Informe de Sostenibilidad Ambiental y la Memoria Ambiental correspondientes cuando sea legalmente exigible el procedimiento de evaluación ambiental, así como el resto de documentación exigida por la legislación ambiental. La regulación de esta materia se encuentra en la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.

En el informe de sostenibilidad ambiental, el órgano promotor debe *identificar, describir y evaluar* los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, incluida entre otras la alternativa *sin proyecto*, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa<sup>60</sup>.

La memoria ambiental tiene por objeto *valorar* la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de plan o programa, en la que se *analizarán* el proceso de evaluación, el Informe de Sostenibilidad Ambiental y su calidad, y se *evaluará* el

---

<sup>60</sup> Artículo 29.1 de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.

resultado de las consultas realizadas y cómo se han tomado en consideración y se *analizará* la previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan o programa. Asimismo, *contendrá* las determinaciones finales que deban incorporarse a la propuesta del plan o programa, así como el seguimiento, revisión y modificación de la misma<sup>61</sup>.

***El Informe de Sostenibilidad Económica.*** El artículo 30.3<sup>a</sup> TRLOTAU preceptúa que los planes que prevean inversiones públicas y privadas para su ejecución, deberán incluir en su Memoria un Informe de Sostenibilidad Económica basado en la *evaluación analítica* de las posibles implicaciones económicas y financieras en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su ejecución, puesta en servicio, mantenimiento y conservación de infraestructuras y servicios.

Es preciso referirnos a la evaluación socio-económica regulada por la legislación urbanística estatal y, sobre todo, a la interesante jurisprudencia respecto a la misma. Con la evaluación socio-económica, lo que se pretende es *garantizar* que el planificador ha tomado en consideración los costes y los recursos económicos disponibles a la hora de elegir una determinada ordenación territorial y que no ha optado por un modelo que posteriormente resulte irrealizable por razones económicas. La Jurisprudencia *ha diferenciado* tradicionalmente la exigencia de precisión del Estudio Económico-Financiero, considerando que en el nivel del planeamiento general el mismo puede ser -y será lo normal- simplemente genérico, sin previsiones específicas para las diversas operaciones que implique, mientras que en el nivel de los Planes Parciales y Especiales -es decir, de los Planes destinados a la materialización inmediata de las determinaciones urbanísticas- debe contenerse el detalle particularizado de los medios económico-financieros disponibles para la ejecución del Plan (SSTS de 24 de octubre de 1.977 -Ar. 3.958- y 25 de octubre de 1.980 -Ar. 3.947-) al igual que el de las partidas correspondientes a los diversos costes que dicha ejecución comporte (SSTS de 30 de marzo de 1.988 -Ar. 2.496-, 27 de mayo de 1.992 -Ar. 4.300- y 23 de enero de 1.995 -Ar. 315-). Precisamente, esta doctrina diferenciadora es expresamente enfatizada por la STS de 22 de febrero de 2005 (recurso de casación 693/2002), por la que se confirma la acertada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de noviembre de 2001, anulatoria del PGOU de Gondomar (Pontevedra):

---

<sup>61</sup> Artículo 31 de la Ley 4/2007, de 8 de marzo, de Evaluación Ambiental en Castilla-La Mancha.

“Es cierto que hemos reiterado que "no puede afirmarse ... que la falta de estudio económico financiero obliga a considerar que el Plan es de contenido imposible, por que una cosa es requisito de perfección y otra es requisito de eficacia", (STS de 3 de febrero de 1988) añadiéndose "que la importancia del estudio económico financiero aparece hoy devaluada, y sí de los artículos 9.2e) y 10.2.a) de la Ley de 12-5-1956, por los que, respectivamente, se disponía la inclusión en los Planes Generales de un estudio económico-financiero que justificara la ponderación entre el criterio de planeamiento en que se sustentase y las posibilidades económicas y financieras del territorio y población ... se pasó a una mayor discrecionalidad administrativa, en la Ley refundida en el texto de 9-4-1976, arts. 12.2.1.h) y 3.e), respecto de los Planes Generales, y 13.2.g), en cuanto a los Planes Parciales, exigir simplemente determinar, en suelo urbano en aquellos y en suelo urbanizable programado en estos, la evaluación económica de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización y la confección de un estudio económico-financiero, y en los artículos 42 y 55 del Reglamento de Planeamiento de 23-6-1978, desarrollando aquellos y los 29.1.j) y 45.1.h) del mismo, disponer tan solo unas evaluaciones económicas en los estudios correspondientes a cada Plan, abandonándose en consecuencia tales ponderaciones entre criterios de planeamiento y reales disponibilidades económicas y financieras y afectación de los medios económico-financieros disponibles a la ejecución del Plan, lo que es trasladable a los Planes Especiales ..." (SSTS de 19 de febrero de 1992, 26 de julio y 2 de noviembre de 1993). Esto es, ampliado la citada STS de 4 de marzo de 1988 <<Después de la reforma de 1975, el artículo 123 para los planes generales, se limita a aludir al "estudio económico y financiero", y el artículo 13 ni siquiera exige esto. Por lo demás, no afirmarse, como hace la sentencia impugnada, que la falta de estudio económico obliga a considerar que el plan es de contenido imposible. Porque una cosa es requisito de perfección y otra es requisito de eficacia. Y aunque ciertamente lo deseable es la existencia de un estudio económico-financiero serio, lo cierto es que, como tal, un estudio de este tipo, incluso conteniendo las previsiones del artículo 42 del Reglamento de planeamiento exige luego una concreción en presupuesto y una ejecución de éste. Y, por contra, la inexistencia de ese estudio previo no impide necesariamente la efectividad de lo planeado cuando esas previsiones presupuestarias y su ejecución tengan lugar. De aquí que ligar una situación de falta de estudio económico a la calificación de plan de contenido imposible no parece que sea correcto en términos jurídicos>>”.

La doctrina prefijada ha de complementarse con *dos líneas jurisprudenciales* desarrolladas en paralelo (E. SANCHEZ GOYANES). La *primera* es la que exonera de la necesidad de este documento cuando las circunstancias del caso así lo permiten, cuan, paradigmáticamente, en el *supuesto de la mera alteración de determinación puntual*. Así nos lo ha recordado recientemente la STS de 21 de junio de 2002 (Ar. 5647), al confirmar la validez de una Modificación Puntual del PGOU de Zaragoza:

“Tampoco puede ser acogida la pretensión revocatoria fundada en la inexistencia de Estudio Económico Financiero. Como razonadamente expone la sentencia el cambio de uso pretendido carece de incidencia económica tanto en el coste de la urbanización, por encontrarse el solar ya urbanizado, como en el servicio que se va a prestar, cultural, por el cambio que se aprueba, pues la instalación de la biblioteca se llevará a efecto a costa del solicitante del cambio de uso en que la modificación del planeamiento consiste. En definitiva, y como antes razonamos, si el cambio pretendido no tiene incidencia económica el Estudio Económico Financiero pierde la condición esencial que normalmente le acompaña.”

La *segunda línea jurisprudencial* complementaria a la principal reseñada es la que recuerda que este *documento es eventualmente requerido en el caso de instrumentos de planeamiento que cumplan la función de otros para los que expresamente así se contemple como documento necesario*, cuan en la hipótesis, nuevamente paradigmática en nuestro Derecho Urbanístico, de las Normas

Subsidiarias en relación con el Plan General. Así lo pone de manifiesto recientemente la STS de 7 de junio de 2004 (Ar. 4004), que confirma la nulidad de las Normas de San Vicente de la Barquera (Cantabria):

“En el cuarto motivo de casación del Gobierno de Cantabria, quinto del Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera y tercero de la Entidad Urbanística Colaboradora de Compensación del Polígono de Santa Marina de San Vicente de la Barquera, se invoca como infringido por la sentencia de instancia el artículo 97 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico del que, a su juicio, resulta que el Estudio Económico Financiero no es un documento que necesariamente forme parte de las Normas Subsidiarias de Planeamiento hasta el punto de que, como sostiene la sentencia recurrida, su ausencia determine la nulidad de aquellas. Este motivo de casación no puede prosperar. Tal como hemos declarado en sentencia de 23 de febrero de 2000, siguiendo la doctrina sentada en la sentencia de 21 de enero de 1992, la falta de una expresa mención al Estudio Económico Financiero en el artículo 71 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, entre los documentos que deben componer las Normas Subsidiarias de Planeamiento, no significa que no sea necesario cuando así resulte de las determinaciones adoptadas. El citado precepto no contiene una enumeración taxativa de los documentos que integran las Normas Complementadas y Subsidiarias de Planeamiento sino que, teniendo en cuenta que su contenido no es siempre el mismo, se limita a advertir que «se compondrán de los documentos necesarios para justificar las determinaciones y extremos que comprendan y las función para la que se dicten», por lo que si se trata de normas que, como en este caso, cumplen la función de un plan general han de comprender todos los documentos que se exigen para estos, entre ellos la existencia de un estudio económico financiero, que justifique la racional posibilidad de implantar en la práctica las previsiones que se establecen.”

Una y otra líneas jurisprudenciales complementarias a la principal convergen en la STS de 6 de abril de 2004 (Ar. 4031), donde se desestima la pretensión de invalidez de las Normas de Pilar de la Horadada (Alicante) articulada sobre la base de una omisión del documento que aquí nos convoca, siendo el dato fundamental que tales Normas sólo habían quedado aprobadas de modo parcial y para regir en el ámbito del suelo apto para ser urbanizado:

“En cuanto al defecto de estudio económico financiero, ya expresamos en dicha Sentencia de 23 de marzo de 2003 que «aunque el artículo 71 LS no incluye el estudio económico financiero entre los documentos integrantes de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, la falta de la expresa mención de ese documento no significa que no sea necesario cuando así resulte de las determinaciones adoptadas, como ha declarado esta Sala en sentencias de 21 de enero de 1992 y 15 de enero y 23 de febrero de 2000. El artículo 71.5 LS no contiene una indicación taxativa de los documentos que componen las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento sino que, teniendo en cuenta que su contenido no siempre es el mismo, se limita a advertir que «se compondrán de los documentos necesarios para justificar las determinaciones y extremos que comprendan y la función para la que se dicten». Ello significa que tratándose de Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento el estudio económico financiero es un elemento contingente, exigible únicamente en función del alcance de aquella normativa. La Sala de instancia no se opone a esta doctrina sino que se ajusta a ella y declara que, precisamente por las circunstancias concurrentes, en este caso no era necesaria la elaboración de dicho documento, y la parte recurrente no ha acreditado que su omisión determinaría la falta de viabilidad de la normativa aprobada, que es lo que justifica su exigencia».”

En cuanto a los efectos atribuidos por nuestros Tribunales a la *deficiente cumplimentación de la evaluación socio-económica*, ya desde la tendencia más temprana se apuntó que este componente debía considerarse un "elemento esencial del Plan" de modo que procedería declarar nulo todo aquel instrumento que careciera de

un Estudio que justificara la ponderación entre el criterio del planeamiento que se sustentara y las posibilidades económicas y financieras del territorio y población (SSTS de 17 de diciembre de 1.966 -Ar. 1.427-, 4 de noviembre de 1.972 -Ar. 4.692- y 25 de junio de 1.981 -2.950-), incluso -aunque parece obvio recordarlo- aun tratándose de instrumentos de iniciativa pública. En este sentido, la STS de 25 de junio de 1.981 (Ar. 2.950) estimó procedente la anulación de un Plan Parcial porque no contenía Estudio alguno acerca del coste de su realización y se limitaba a señalar que los medios económico-financieros estaban constituidos por los presupuestos ordinarios y extraordinarios del Ayuntamiento. Del mismo modo, la STS de 9 de febrero de 1.982 (Ar. 930) rechazó que pudiera entenderse satisfecha la exigencia de adecuada previsión económico-financiera con la simple declaración genérica de que se incluirían en los presupuestos ordinarios y extraordinarios los medios económicos precisos para la realización de la ordenación.

Una *función adicional* que la jurisprudencia más reciente nos ha enseñado que cumplen estos documentos en el planeamiento secundario es la de servir de *límite a los presupuestos de costes inherentes a los instrumentos destinados a la ejecución material de las determinaciones de aquél* -así, los típicos proyectos de urbanización-, de modo que, en relación con éstos, aquél integra lo que podríamos denominar marco normativo al cual han de subordinarse jerárquicamente. En esta línea se insertan las SSTS de 7 y 14 de abril de 2004 (Ar. 3290 y 3565), sobre el mismo tema, la nulidad del Proyecto de Urbanización del Sector V-2 de Vulpellac, en el Municipio catalán de Forallac, por manifiesto apartamiento de las previsiones económicas contenidas en el Plan Parcial del que traía causa:

“Si constituye contenido propio del proyecto de urbanización la previsión presupuestaria para la ejecución de las obras. Y ello ha de ponerse en relación a lo que para el Plan Parcial prescribe el artículo 25.2 de del DL 1/90, de 12 de julio, cuando refiere, como contenido propio del mismo, la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización, debiendo distinguirse, pues, entre presupuesto, propio del proyecto, y la citada evaluación, propia del Plan Parcial, y los efectos del contenido propio de uno y otra, habida cuenta que el análisis de aquellas cuestiones a que hace referencia la actora y sobre la que ha practicado prueba, demanda de suelo industrial y posibilidad de rescaramiento por los interesados, ha de poder ser cuestionado en la tramitación y aprobación del planeamiento correspondiente, por lo que un desvío presupuestario evidente en el proyecto de urbanización impide tal ponderación al incidir indebidamente en el ámbito a que ha de circunscribirse la ejecución al hallarnos fuera de aquella evaluación económica que ha de quedar determinada en los instrumentos de ordenación, sin perjuicio de las adaptaciones a que se refiere el artículo 27.2, afectando pues a la seguridad jurídica a que se refiere el texto constitucional en su artículo 9.3. Desde este punto de vista ninguna duda cabe que se ha producido una desviación notoria, y no una mera adaptación, de la previsión contenida en el Plan Parcial atendido que el presupuesto previsto en el Plan Parcial aprobado por la Comisión de Urbanismo en 1987 es de 263.960.000 y el contenido en el proyecto de urbanización aprobado en 1995 es de 852.124.378 pesetas, lo que supone, tal y como destaca la sentencia de esta Sala en recurso 2.787.95, un incremento del 322,82% frente a un incremento del IPC entre noviembre de 1987 y 1995 de sólo un 40,36%, suponiendo pues un desvío desproporcionado de los costes de urbanización».”

***Análisis y propuestas relativos a la ordenación del tráfico, la movilidad y el transporte colectivo.*** Según el artículo 30.4<sup>a</sup> TRLOTAU se deberá incluir en la Memoria *el análisis y las propuestas relativos a la ordenación del tráfico, la movilidad y el transporte colectivo* cuando la finalidad del plan así lo aconseje y el desarrollo y la dinámica urbanísticos lo exigiera. En este sentido resulta útil aludir al *Estudio de Intensidad de Tráfico* regulado por la legislación urbanística estatal y, sobre todo, a la interesante jurisprudencia respecto al mismo. En este sentido, hay que reflejar lo indicado por el profesor Enrique SÁNCHEZ GOYANES cuando dice que otro documento integrante del planeamiento urbanístico revalorizado en los últimos tiempos, al socaire de una paralela evolución de la sensibilidad hacia la recuperación de la mejor calidad del ambiente urbano, es el relativo al “Estudio de Intensidad de Tráfico”, que, en principio, en la legislación urbanística estatal, parecía circunscrito a casos muy acotados, hasta que la jurisprudencia del Tribunal Supremo empezó a extender su exigibilidad en atención más a su funcionalidad que a una estricta interpretación literal de las normas aplicables.

El artículo 12.2.1.e) TRLS-1976, para las determinaciones en suelo urbano, imponía al planeamiento general la del trazado de la red viaria –como exactamente igual ocurre hoy en el conjunto de nuestro Derecho Urbanístico-, prescripción que, a tenor del artículo 29.1.f) y g) RPU, obligaba a la previa elaboración de un Estudio de Intensidad de Tráfico, que, lógicamente, había de servir de base para la toma de las decisiones respecto a las dimensiones y demás características de la red viaria correspondiente. En el caso de los Planes Parciales, el artículo 13.3 TRLS-1976 les extendía la obligación de estar dotados de “los estudios justificativos de sus determinaciones”. Pues bien, en relación con el punto que nos ocupa, el artículo 45.f) RPU les señalaba, entre éstas, “el trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación”. Y, dada la analogía entre el artículo 12.2.1.e) y el 13.2.e) TRLS-1976, ya que en suelo urbano el PGOU asume la función del Plan Parcial en el urbanizable programado, cobró sentido interpretar la exigencia de estar dotados de previos EIT como extensible a los Planes Parciales para justificar las características de la red viaria propia, y así lo hizo el Tribunal Supremo en la primera ocasión en que se le planteó la controversia [STS de 28 de noviembre de 1997 (recurso de casación 2424/1992)], la aprobación de un Plan Parcial para la implantación de una gran superficie comercial, donde faltaba el documento específico que ahora de modo analógico se iba a empezar a exigir:

“Los Planes Parciales deben comprender los estudios justificativos de sus determinaciones (artículo 13.3 LS). Entre ellas se encuentra (artículo 45 f) del Reglamento de Planeamiento) el trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación. Es clara la identidad de razón que existe entre lo previsto en el artículo 12.2.1.e) de la LS, para las determinaciones del PGOU en el suelo urbano, y lo establecido en el artículo 13.2 e) del mismo Texto Refundido para las determinaciones de los Planes Parciales de Ordenación en el suelo clasificado como urbanizable programado, ya que en aquella clase de suelo el Plan General asume las funciones del Plan Parcial en el suelo urbanizable programado. Por eso cobra sentido interpretar el artículo 45 f) del Reglamento de Planeamiento teniendo presente lo dispuesto en el artículo 29.1 f) y g) del mismo Reglamento de Planeamiento, que prevé específicamente que el trazado de la red viaria se efectúe en función del tráfico previsto. Que en el caso que se examina el estudio del artículo 45 f) debía contemplar un análisis de las intensidades de tráfico previstas, resulta, sin necesidad de tomar en consideración el artículo 52.2 del Reglamento, del propio sentido común, ya que, como se ha dicho, el mismo prevé por primera vez la instalación de un centro comercial de grandes dimensiones, que producirá una afluencia importante de vehículos a la zona, con el riesgo consiguiente de colas de tráfico o de colapso del mismo en algunos momentos”.

No obstante, esta doctrina todavía no ha calado hasta tiempos muy recientes de manera plena. Y así todavía la Sentencia del TSJ de Castilla y León, Sala de Burgos, de 27 de diciembre de 2000 (recurso contencioso-administrativo 785/1998), rechazaba la aplicabilidad de la misma al caso de un Plan Parcial que suponía la reordenación de un barrio de la ciudad de Burgos, y ello tras reproducir la cita literal de la precedente Sentencia del Tribunal Supremo, invocada por los recurrentes en la instancia:

“Es decir en principio no cabe más que exigir que el Plan comprenda los estudios justificativos de sus determinaciones y entre ellas se encuentra (artículo 45 f) del Reglamento de Planeamiento) el trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previsto en el Plan General de Ordenación, pero sin que el estudio de la intensidad del tráfico quepa extenderlo a todos los supuestos como pretende la recurrente, dado que aquella sentencia se refiere a un supuesto muy específico en el que se prevé la creación de un centro comercial con la afluencia de tráfico que ello conlleva, pero sin que pueda aplicarse con carácter general a todos los supuestos donde no se plantea tal incidencia, como es el caso que nos ocupa, por lo que no se entiende que el Plan adolezca (sic) de los estudios pertinentes”.

Pues bien, frente a esta tesis, el Tribunal Supremo [SSTS de 11 y 12 de febrero de 2004 (recursos de casación 1970/2001 y 401/2001, respectivamente)] va a acoger el Motivo articulado por los recurrentes en casación, estimando que aquella doctrina sí es extensiva a casos como el planteado en el recurso, y de alcance bastante más general al apreciado por la juzgadora en la instancia:

“En el segundo motivo se asegura que la sentencia recurrida conculca lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley del Suelo de 1976, en relación con los artículos 29 y 45 del Reglamento de Planeamiento, y la doctrina jurisprudencial recogida en la Sentencia de esta Sala de fecha 28 de noviembre de 1997, pronunciada en el recurso de casación 2424 de 1992, al considerar el Tribunal «a quo» que el Plan Parcial aprobado no precisa para su validez un estudio de vialidad analizando las intensidades del tráfico. La Sala de instancia entiende que el precedente invocado no es idéntico al caso enjuiciado porque aquél se refería «a un supuesto muy específico en el que se prevé la creación de un centro comercial con la afluencia de tráfico que ello conlleva». No compartimos esta conclusión, a la que llega la Sala sentenciadora, al estimar nosotros que la

doctrina recogida en la referida Sentencia de esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, de fecha 28 de noviembre de 1997, es aplicable para la aprobación de un Plan Parcial que pretende ordenar urbanísticamente un barrio de la ciudad con una superficie de 116,93 hectáreas, en el que se proyectan tres zonas residenciales con tres mil setecientos seis viviendas, una vía de circunvalación y la ubicación de la futura estación, lo que, como en el caso enjuiciado por nuestra anterior sentencia, ha de suponer un extraordinario incremento del tráfico rodado, que exige, de acuerdo con lo establecido en los artículos 13.2 e) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, 29.1 f) y g), 45 f) y 52.2 del Reglamento de Planeamiento, un análisis de la intensidad de circulación a fin de que el trazado de la red viaria se efectúe en función del tráfico previsto y en evitación de los riesgos que la congestión circulatoria comporta, razones todas por las que este segundo motivo de casación debe ser estimado.”

**Las Normas Urbanísticas.** Conforme al artículo 30.5<sup>a</sup> TRLOTAU, los planes que establezcan determinaciones de desarrollo del régimen urbanístico del suelo incluirán un documento de Normas Urbanísticas en las que se expresarán los diferentes *criterios y elementos definitorios de los usos y aprovechamientos* correspondientes a cada solar o parcela, así como las *definitorias de las morfologías edificatorias*, sin perjuicio de su remisión a las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento. El RPLOTAU regula el contenido de las Normas Urbanísticas de los Planes de Ordenación Municipal (artículos 43 a 47), Planes Parciales (artículo 61) y Planes Especiales de Reforma Interior (artículo 93).

**Planos y documentación gráfica.** El artículo 30.6<sup>a</sup> TRLOTAU indica que los planos y la documentación gráfica deberán *definir con claridad* la información y la ordenación que expresen y deberán *confeccionarse* a la escala y con el grado de definición adecuados a la finalidad que persigan, debiendo figurar, en su caso, planos de información catastral y topográfica, comprensivos de todos los factores físicos y jurídicos que condicionen o afecten la ordenación. El RPLOTAU determina el contenido de los Planos integrantes de los Planes de Ordenación Municipal (artículos 42 y 49), Planes Parciales (artículos 60, 63 y 64.2), Estudios de Detalle (artículo 75.2 y 3), y Planes Especiales de Reforma Interior (artículos 92, 95 y 96.2). El soporte documental de que deben proveerse los Planes urbanísticos ha sido caracterizado *de modo progresivamente revalorizado* tanto por la doctrina científica como por la jurisprudencia en especial desde hace ahora unas dos décadas. Sin embargo, tal revalorización parecía centrarse esencialmente en sólo dos de tales documentos, la Memoria y la Evaluación socio-económica, ya que ambos devinieron esenciales para verificar la racionalidad del planificador urbanístico y la paralela superación por él del *test* de la interdicción de la arbitrariedad: el primero, en una perspectiva global y general, y el segundo, en una perspectiva economicista, garante en sí mismo de la verosimilitud y viabilidad de lo proyectado. No obstante, no es menos cierto que existen otros documentos, inherentes a los distintos tipos de Planes y a la diversa funcionalidad que dentro de cada uno de aquéllos puede desplegarse, cuya omisión o incluso

defectuosa cumplimentación puede igualmente acarrear la nulidad del Plan a que atañen, documentos que, por haber quedado semiocultos tras aquellos dos tan intensamente enfatizados, aparentemente resultaban secundarios –al menos, en la práctica de los planificadores urbanísticos-. Bien analizados, y a juzgar, además, por la evolución jurisprudencial desarrollada en el último lustro, tales documentos secundarios se han revelado tan esenciales como los dos citados, y ello porque todos –o al menos aquellos de los que aquí se va a hacer mención- entroncan con los mismos postulados de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de seguridad jurídica cuya salvaguarda está en la base de la revalorización de los dos primeros. En este sentido, destaca el profesor Enrique SANCHEZ GOYANES la cartografía, que no es sino la base física y, a la vez, soporte para la proyección gráfica, de la operación planificadora.

De manera que la omisión e incluso la insuficiente o deficiente cumplimentación del soporte cartográfico, por la directa vinculación que tiene con la seguridad jurídica de la operación planificadora, ya que la obvia premisa para aquélla es el conocimiento del exacto ámbito físico a que se ciñen sus previsiones, ha de tener una *trascendencia anulatoria incuestionable*. Y es que nos hemos adentrado en un contexto como el descrito en el terreno de las disposiciones generales –el planeamiento urbanístico tiene esa naturaleza- contrarias a la Constitución –en el caso, contrarias a uno de los principios consagrados en su artículo 9. El caso concreto ha sido incluso fiscalizado ya por la jurisprudencia. Así, en la STS de 2 de diciembre de 2003 (recurso de casación 524/2000), a propósito de la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias de Camaleño (Cantabria), precisamente se respalda la procedencia de la anulación declarada por la Sala de Santander por la concurrencia de una cartografía manifiestamente insuficiente:

“En el segundo de los motivos se alega como vulnerado el artículo 97 del Reglamento de Planeamiento. La sentencia en su fundamento noveno sostiene: «La Sala no puede sino coincidir con la alegación de la parte recurrente relativa a la deficiente cartografía que acompaña a las Normas Subsidiarias, de especial trascendencia en cuanto constituye el soporte físico de éstas, la cual ha sido puesta de relieve por el perito procesal, que señala que aquélla tan sólo contempla un 35% o un 40% del término municipal de Camaleño, con la evidente inseguridad jurídica que ello conlleva, al no poder precisarse físicamente cuáles son las áreas afectadas por la nueva ordenación urbanística que las Normas Subsidiarias incorporan, ya que no tienen reflejo en los planos adjuntos. Las deficiencias se agravan si tenemos en cuenta, tal y como indica el perito, que en dichos planos no se contemplan las superficies afectadas por el Plan Especial de Mogrovejo, el cual sí figura delimitado exactamente en las Normas Subsidiarias, ni tampoco el ámbito de aplicación del Parque Nacional de los Picos de Europa, del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa y del Plan de Recuperación del Oso Pardo en Cantabria, exigidas por el art. 97 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, que indica que en los planos de ordenación deben señalarse y delimitarse las zonas de protección especial en suelo no urbanizable, así como las infraestructuras básicas de las zonas de suelo urbano». Se trata, por tanto, del juicio sobre la deficiencia de la planimetría aportada, lo que constituye una apreciación de hecho no susceptible de revisión en casación. En cualquier caso, la Sala se refiere a la

«deficiencia» de la cartografía y no a su «inexistencia», como parece indicar la recurrente. No es bastante para el cumplimiento del precepto invocado con la aportación de cartografía sino que ésta ha de contener las determinaciones b), d), f), g) y h) del artículo 92 del Reglamento de Planeamiento y las b), d), f), g) y h) del artículo 93 del mismo Reglamento, lo que no se ha cumplido en la documentación aportada con las Normas Subsidiarias impugnadas.”

## **X.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO**

### **1.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO**

La ejecución del planeamiento **es** el proceso de materialización o realización efectiva de las previsiones contempladas en la ordenación territorial y urbanística.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha **ha optado** por romper con los sistemas clásicos de ejecución del planeamiento y plantear un **procedimiento alternativo**, el sistema del agente urbanizador.

El Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (en adelante, TRLOTAU) establece que la ejecución del planeamiento se lleva a cabo, conforme a las previsiones de éste, **mediante**:

- a) Actuaciones edificatorias realizadas en parcela a solar concreto.
- b) Actuaciones urbanizadoras desarrolladas en unidades de actuación y en régimen de gestión directa o indirecta.
- c) Actuaciones de urbanización realizadas en régimen de obras públicas ordinarias.

El artículo 99. 1 del TRLOTAU establece que en el suelo clasificado por el planeamiento territorial y urbanístico como urbanizable o urbano no consolidado, conforme a lo dispuesto en el apartado B) y la letra a) del apartado A) del número 3 del artículo 45, la ejecución del planeamiento se llevará a cabo, al amparo de Programa de Actuación Urbanizadora debidamente tramitado y aprobado, mediante actuaciones urbanizadoras y con ejecución previa e integrada de las obras de urbanización precisas y cumplimiento de los demás deberes legalmente exigibles.

La “gestión urbanística” es aquella función pública que persigue la ejecución del planeamiento urbanístico con la colaboración de los particulares, mediante la

transformación de la realidad física y jurídica, equidistribuyendo beneficios y cargas, y recuperando parcialmente para la comunidad las plusvalías generadas,

La “ejecución del planeamiento” abarcaría no sólo la gestión, centrada básicamente en la urbanización de los terrenos, sino también los procesos de mera aplicación de ordenanzas sobre un terreno determinado que se desarrolla a través de actos individuales como las licencias, órdenes de ejecución, sanciones, etc.

La “unidad de actuación urbanizadora” es la superficie acotada de terrenos que delimitan el ámbito de una actuación urbanizadora o de una de sus fases, con la finalidad de obtener reservas de suelo dotacional por el procedimiento de equidistribución que corresponda y ejecutar nuevas infraestructuras viarias y espacios libres que den como resultado la generación de dos o más solares edificables.

Todo este conjunto de operaciones materiales y jurídicas se desarrolla en la actuación urbanizadora de un modo integrado, conforme a unas previsiones predefinidas y organizadas mediante reglas establecidas en el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora de acuerdo con la Ley.

El “proyecto de obras públicas ordinarias” es un instrumento de ejecución simplificada de la urbanización, que únicamente puede ser aplicado en los siguientes supuestos: a) En Municipios carentes de Plan de Ordenación Municipal y para el desarrollo urbanístico de la ordenación detallada en las superficies de suelo urbano en las que se prevea la ejecución de nuevos viales y/o dotaciones para proporcionar a los terrenos correspondientes la condición de solar; b) En Municipios en los que, aún dotados de Plan de Ordenación Municipal, no se hayan delimitado unidades de actuación urbanizadora (artículo 129 TRLOTAU)

La ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística mediante “actuaciones edificatorias” puede tener lugar cuando aquélla no pueda realizarse en unidades de ejecución delimitadas para el desarrollo de actuaciones urbanizadoras o de obras públicas ordinarias y consiste en la directa realización, en las correspondientes parcelas o solares, de las obras de edificación precisas para la materialización del aprovechamiento previsto por aquél (artículo 130 TRLOTAU).

## 2.- LOS PRESUPUESTOS DE EJECUCIÓN (artículos 97 y 109 TRLOTAU)

El desarrollo de la actividad de ejecución, cualquiera que sea el sujeto legitimado, requerirá la aprobación o autorización, con carácter previo y respecto de €a totalidad de los terrenos integrantes de la unidad o las unidades de actuación a ejecutar, de:

a) El “**planeamiento territorial y urbanístico idóneo**” conforme al TRLOTAU para establecer la ordenación detallada en la clase de suelo de que se trate, en todo caso.

b) La **determinación** por la Administración actuante **de la forma de gestión** de su propia actividad.

c) El “**Programa de Actuación Urbanizadora**”, en el caso de las unidades a ejecutar mediante actuaciones urbanizadoras, “con excepción” de las actuaciones que deban verificarse en ejecución de Proyectos de Singular Interés y en régimen de obras públicas ordinarias.

d) El “**proyecto de urbanización**”, en todos los supuestos, incluidas las actuaciones edificatorias con previa o simultánea urbanización, con la sola excepción de las actuaciones legitimadas por Proyectos de Singular Interés.

El TRLOTAU articula el sistema de planeamiento municipal sobre los siguientes instrumentos: Plan de Ordenación Municipal, Plan de Delimitación de Suelo Urbano, Plan Parcial, Planes Especiales y Estudios de Detalle (artículo 17 TRLOTAU).

El TRLOTAU solo admite desarrollos urbanísticos en aquellos Municipios con Plan de Ordenación Municipal (POM). Así, el artículo 110.1 TRLOTAU establece que los Programas de Actuación Urbanizadora determinan y organizan la actividad de ejecución en los Municipios que cuenten con POM.

¿Qué sucede en aquellos Municipios que no cuenten con POM? Ante esta tesitura caben algunos posibles soluciones: *Primera solución*: que el promotor acompañe a la presentación del PAU la documentación necesaria para la tramitación del correspondiente POM, pudiendo entenderse aplicable lo previsto en el artículo 34.4 TRLOTAU para Municipios que cuenten con PDSU. *Segunda solución*: solicitar de la correspondiente Comisión Provincial de Urbanismo que lleve a cabo las actuaciones previstas en el artículo 34.1 TRLOTAU, de tal manera que sea el propio Municipio el

que inste a la Comunidad Autónoma para la elaboración y tramitación urgente del correspondiente POM de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154.3 RP-LOTAU, reduciéndose los plazos para desarrollos urbanísticos. *Tercera solución:* los Municipios que cuenten con Normas Subsidiarias Municipales, al tratarse en su día de auténticas alternativas de los Planes Generales, permiten encauzar y disciplinar el desarrollo urbano y formular a estos efectos los correspondientes Planes Parciales y Planes Especiales.

El artículo 116 del TRLOTAU establece la posibilidad de que la Administración actuante, opte, de manera expresa, mediante acuerdo de Pleno, por la forma de “gestión directa” para el desarrollo de actuaciones urbanizadoras, cuando ésta se considere viable y preferible para los intereses municipales, acuerdo que deberá estar expresamente motivado (artículo 122.4 TRLOTAU). Fuera de estos supuestos, el sistema de gestión indirecta para el desarrollo de la ejecución urbanística será el que proceda.

Toda obra pública de urbanización a ejecutar en régimen de actuación urbanizadora requerirá la elaboración del Proyecto de Urbanización, del proyecto de obra que defina los detalles técnicos de las obras públicas previstas en los planes (artículo 111.1 TRLOTAU).

### **3.- GESTIÓN DIRECTA / GESTIÓN INDIRECTA**

#### **a) Formas de Gestión (artículo 96.2 TRLOTAU)**

La actividad administrativa de ejecución podrá gestionarse de forma tanto **directa** como **indirecta** mediante la “concesión” a un urbanizador.

#### **b) Elección de la forma de gestión (artículo 122.3 TRLOTAU)**

La idoneidad de las obras de urbanización para el servicio público, las garantías y plazos de su ejecución, la proporcionalidad de la retribución del urbanizador y, complementariamente, la facilidad o celeridad con que éste pueda disponer del terreno necesario para urbanizar, serán los **criterios en los que habrá de fundarse** toda decisión pública sobre la programación, tanto la relativa a la modalidad gestión directa o indirecta, como a la elección del urbanizador y a la oportunidad misma de la programación de la actuación urbanizadora.

**c) La Gestión Directa de la Actuación Urbanizadora (artículo 116 TRLOTAU)**

En el caso de gestión directa **se reserva** del entero desarrollo de la actividad de ejecución a favor de la Administración actuante.

Cuando se haya adoptado la forma de gestión directa, la Administración actuante podrá optar, motivadamente y a la vista tanto de las características de la unidad en la que deba realizarse una actuación urbanizadora como de las exigencias del interés público en la ejecución, entre la **reparcelación** y la **expropiación**.

La reparcelación **se impondrá forzosamente**, aunque el procedimiento a tal fin podrá terminarse por acto consensual bajo la forma de convenio urbanístico.

Tanto cuando se proceda mediante reparcelación, como cuando se aplique instrumentalmente la expropiación para la ejecución del planeamiento, la Administración actuante podrá desarrollar la gestión utilizando las **alternativas organizativas** previstas en los artículos 105 y siguientes del TRLOTAU, sin perjuicio de la contratación por el sujeto público gestor, cuando proceda y conforme a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, de las distintas obras de urbanización que comprenda la actuación.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los Municipios, con la cooperación con éstos, en su caso, de las Diputaciones provinciales, podrán utilizar, para la gestión directa de la actividad de ejecución que sea de su respectiva competencia todas las formas o modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las Administraciones Públicas y de Régimen Local. En particular, todas ellas estarán habilitadas para crear Organismos Autónomos y entidades mercantiles de capital íntegramente público o mixto, de duración limitada o por tiempo indefinido y con carácter general o sólo para determinadas actuaciones (artículo 105.1 TRLOTAU).

Para el desarrollo cooperativo de la actividad de ejecución y conforme a la misma legislación a que se refiere el número anterior, dichas Administraciones podrán, además: a) Constituir, por mutuo acuerdo, consorcios urbanísticos; b) Delegar

competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas (artículo 105.2, 107 y 108 TRLOTAU).

**3)** Las Administraciones Públicas y sus organismos dependientes o adscritos, los consorcios y las entidades mercantiles creadas por aquéllas o cualesquiera de éstos podrán suscribir convenios, con fines de colaboración, en los términos autorizados por la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Régimen Local (artículo 106.1 TRLOTAU).

#### **d) La Gestión Indirecta de la Actuación Urbanizadora**

La gestión de la ejecución del planeamiento urbanístico desarrollado a través del régimen de actuación urbanizadora, se llevará a cabo a través de gestión indirecta, mediante **concesión a un urbanizador privado**, ya sean los propietarios o un tercero ajeno a la actuación, que se compromete ante el Ayuntamiento a realizar la urbanización en determinados plazos y condiciones especificados en el Programa.

En el caso de gestión indirecta, la participación de la iniciativa privada en dicha actividad se llevará a cabo en los términos establecidos en la Ley y **con retención por la Administración actuante**, en todo caso, de la dirección, la supervisión y el control del desarrollo de la actividad de programación.

#### **4.- EL AGENTE URBANIZADOR EN CASTILLA-LA MANCHA**

El agente urbanizador es el **agente gestor, por adjudicación**, a través de un procedimiento regido por los principios de publicidad y concurrencia, de la ejecución de un Programa de Actuación Urbanizadora.

El Ayuntamiento puede elegir una de las alternativas técnicas presentadas y una proposición jurídico-económica y propuesta de convenio más adecuada de entre las optan a la alternativa técnica elegida, seleccionando al Urbanizador.

En los supuestos de ejecución de actuaciones urbanizadoras a desarrollar de forma indirecta el urbanizador, que podrá ser o no propietario de suelo, es el **agente responsable** de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración actuante y según el convenio estipulado, seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora (artículo 117.1 TRLOTAU).

Son, por tanto, sus **notas esenciales**:

- Es el responsable ante la Administración de la ejecución de la actuación urbanizadora de conformidad con los compromisos asumidos en el Programa
- La ejecución se lleva a cabo por cuenta de la Administración actuante.
- La adjudicación se efectúa a favor de persona concreta, que asume responsablemente determinados compromisos de inversión efectiva. Es determinante su capacidad urbanizadora, no solo su condición de propietario de los terrenos afectados.

Como Urbanizador, puede actuar la propia Administración, financiando las obras de infraestructura urbana con presupuestos públicos, en la gestión directa; o bien la propia Administración puede asignar ese papel, a un urbanizador privado, sea o no propietario de los terrenos, elegido en pública concurrencia, en la gestión indirecta. La actividad administrativa de ejecución podrá gestionarse de forma tanto “directa” como “indirecta” mediante “concesión” a un urbanizador (artículo 96.2 TRLOTAU).

Cuando se refiera a actuaciones urbanizadoras a realizar en régimen de gestión indirecta, el Programa de Actuación Urbanizadora, además de lo previsto en el artículo 110, deberá regular las relaciones entre el urbanizador y los propietarios afectados, desarrollando las siguientes bases: a) El urbanizador deberá soportar la totalidad de los gastos derivados de la urbanización, en la medida en que le sean compensados mediante retribución en terrenos edificables o en metálico por los propietarios de terrenos edificables resultantes de la actuación urbanizadora (artículo 118.1 TRLOTAU).

La selección del Agente urbanizador, que ya no es necesariamente el propietario, debe sujetarse a un procedimiento en el que se garantice la mejor realización del interés público perseguido; y ello mediante el examen, en competencia, de las cualidades tanto del propio urbanizador, como de la propuesta de actuación que presenta. Por ello, la Ley establece una especial atención al régimen de selección de estos agentes, así como de la ejecución de los correspondientes programas, y de las relaciones de éstos con los particulares. En este punto la Ley establece un régimen equilibrado en el que facilitándose el fin público de la ejecución urbanística, no se produzca una lesión jurídica o patrimonial para los intereses de propietarios y

urbanizadores: los primeros, en cuanto titulares de un derecho patrimonial constitucionalmente garantizado, y los segundos como colaboradores de la actividad pública de ejecución urbanística.

## **XI.- LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA**

### **1.- CONCEPTO (artículos 110.1 TRLOTAU y 74.1 RAELOTAU)**

Los Programas de Actuación Urbanizadora **determinan** y **organizan** la actividad de ejecución en los Municipios que cuenten con Plan de Ordenación Municipal, **fijando** la forma de gestión de aquélla y **estableciendo** de manera definitiva los ámbitos de ejecución concretos y las condiciones de desarrollo necesarias para la completa ejecución de la actuación urbanizadora.

Sin perjuicio de los sistemas de ejecución simplificados apoyados en instrumentos más tradicionales (proyectos de obras ordinarias, contribuciones especiales, etc.) que se diseñan para los Municipios de dinámica urbanizadora y capacidad de gestión escasos, en el resto de los Municipios la ejecución se realiza conforme a la organización funcional establecida en el correspondiente planeamiento y precisa de la existencia de los instrumentos de planificación, programación -mediante el correspondiente “Programa de Actuación Urbanizadora”- y urbanización que en cada caso sea preciso

El Programa es, por encima de todo, un instrumento creado para gestionar la ejecución del planeamiento. Mientras que el planeamiento define el modelo territorial elegido para la totalidad o parte del término municipal, a través de su fase de ejecución se trata de conseguir la “efectiva realización de ese modelo territorial previamente fijado”.

### **2.- OBJETIVOS FUNCIONALES BÁSICOS (artículos 110.2 TRLOTAU y 74.2 RAELOTAU)**

Los Programas de Actuación Urbanizadora **deberán abarcar** una o varias unidades de actuación completas y **satisfacer** los siguientes objetivos funcionales básicos:

- **Conectar e integrar** adecuadamente la urbanización a que se refieran con las redes de infraestructuras, comunicaciones y servicios públicos existentes.
- **Suplementar** las infraestructuras y dotaciones públicas en lo necesario para no disminuir sus niveles de calidad o capacidad de servicio existentes o deseables.
- **Urbanizar** completamente la unidad o unidades de actuación que constituyan su objeto y **realizar** las obras públicas complementarias precisas, haciendo todo ello con sujeción a plazos pormenorizados.
- **Obtener gratuitamente** en favor de la Administración las infraestructuras y los **suelos dotacionales** públicos del ámbito de la actuación.
- **Obtener gratuitamente** a favor de la Administración actuante el **aprovechamiento que exceda del privativo** de los propietarios de los terrenos para destinarlo al patrimonio público de suelo.

El coste de las inversiones necesarias para cumplir estos objetivos **podrá repercutirse en los propietarios de los terrenos** para el cumplimiento del régimen urbanístico de la propiedad.

Las cesiones de terrenos destinados a “dotaciones públicas” deberán abarcar la superficie total de viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo y expansión públicos, equipamientos culturales y docentes públicos y los precisos para instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos (artículo 68. b) 1) TRLOTAU).

El “aprovechamiento que excede del privativo” comprende: a) la superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo capaz de materializar el diez por ciento del aprovechamiento tipo del área de reparto; b) la superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo que corresponde a la diferencia entre el aprovechamiento tipo del sector y el aprovechamiento tipo del área de reparto en el que se integra (artículo 68. b) 2) y 3) TRLOTAU).

Cuando se refiera a actuaciones urbanizadoras a realizar en régimen de gestión indirecta, el Programa de Actuación Urbanizadora, además de lo previsto en el artículo 110, deberá regular las relaciones entre el urbanizador y los propietarios afectados, desarrollando las siguientes bases: a) El urbanizador deberá soportar la totalidad de los gastos derivados de la urbanización, en la medida en que le sean compensados

mediante “retribución en terrenos edificables o en metálico por los propietarios de terrenos” edificables resultantes de la actuación urbanizadora. b) Los propietarios podrán cooperar con el urbanizador mediante la aportación de sus fincas originarias sin urbanizar y con arreglo a las dos modalidades genéricas siguientes: 1.<sup>a</sup> Abonando en metálico y como retribución en favor del urbanizador su cuota parte de las cargas de la urbanización y garantizando esta deuda, para recibir a cambio las parcelas urbanizadas que le correspondan de acuerdo con el Programa. 2.<sup>a</sup> Contribuyendo proporcionalmente a los gastos de urbanización mediante cesión de terrenos edificables. En este caso les corresponderá recibir, libre de cargas, menor superficie de solar que en la modalidad anterior, constituyendo la diferencia la retribución del urbanizador (artículo 118.1 TRLOTAU).

### **3.- OBJETO (artículos 110.3 TRLOTAU y 75 RAELOTAU)**

Los Programas de Actuación Urbanizadora:

- **Describirán** las obras de urbanización a realizar y, en su caso, las de edificación con el grado de detalle, al menos, de anteproyecto.
- **Preverán** el inicio de su ejecución material dentro de su primer año de vigencia y la conclusión de la urbanización antes de los cinco años desde su inicio. Por causas excepcionales y previo informe favorable de la Comisión Regional de Urbanismo podrán aprobarse, no obstante, Programas de Actuación Urbanizadora con plazos más amplios o prórrogas de éstos.
- **Determinarán** el calendario de su desarrollo en sus distintas fases, trabajos y gestiones que integran la actuación.
- **Asegurarán** el cumplimiento de sus previsiones, mediante crédito retenido con cargo al presupuesto de una Administración, en el caso de que tengan por objeto actuaciones a desarrollar por gestión directa, y garantía, financiera o real, prestada y mantenida por el adjudicatario seleccionado como urbanizador, por el importe mínimo que reglamentariamente se determine, que nunca podrá ser inferior al siete por cien del coste previsto de las obras de urbanización, en el caso de que se refieran a actuaciones a ejecutar por gestión indirecta.

En la “gestión indirecta” las obligaciones avaladas por la citada garantía son las asumidas por el urbanizador y debe ser mantenida hasta la conclusión del Programa y durante el plazo de garantía establecido al efecto.

Es necesario para llevar a cabo la gestión directa de un Programa de Actuación Urbanizadora la “retención del crédito necesario” con cargo al presupuesto municipal, que deberá abarcar la totalidad del importe de las obras de urbanización, para asegurar el cumplimiento de sus previsiones.

#### **4. DOCUMENTACIÓN (artículos 110.4 y 120.3 TRLOTAU y 76 RAELOTAU)**

Los Programas de Actuación Urbanizadora contendrán los siguientes **documentos**:

- una Alternativa Técnica,
- una Proposición Jurídico-Económica,
- una Propuesta de Convenio Urbanístico (o, relación precisa de compromisos asumidos, que sustituye a la propuesta de convenio en la gestión directa).

La documentación del Programa de Actuación Urbanizadora se presentará de la siguiente forma:

- la Alternativa Técnica “**a la vista**”,
- y la Proposición Jurídico-Económica y la Propuesta de Convenio Urbanístico “**en plica cerrada**”, en la gestión indirecta.

En la “gestión directa”, el Programa estará formado por la alternativa técnica, la proposición jurídico-económica y la relación de compromisos asumidos por la Administración, que, toda ella, “a la vista”, pondrá en marcha el procedimiento.

Las proposiciones jurídico-económicas y propuestas de convenio deberán presentarse en plica cerrada con la documentación prevista en los apartados 4.2 y 4.3 del artículo 110 del TRLOTAU, en los diez días siguientes al de terminación del plazo de información pública, en la “gestión indirecta”.

#### **5.- ALTERNATIVA TÉCNICA (artículos 110.4.1 TRLOTAU y 76.1 RAELOTAU)**

Los Programas de Actuación Urbanizadora contendrán una alternativa técnica conformada por:

- a) **Documento expresivo** de la asunción de la ordenación detallada establecida en el Plan de Ordenación Municipal o que contenga **propuesta de ordenación** que complete detalladamente la del sector, o unidad de actuación, o modifique la determinada en el planeamiento. Si la modificación propuesta afectara al área de reparto definida en el Plan de Ordenación Municipal, el aprovechamiento tipo resultante deberá cumplir las condiciones señaladas en los números 1 y 2 del artículo 70, sin perjuicio de la aplicación posterior en el proyecto de reparcelación de los coeficientes de ponderación previstos en el número 3 del artículo 72 (artículo 110.4.1.a) TRLOTAU).

Cuando el planeamiento municipal no haya establecido la ordenación detallada del sector o ámbitos a que se refiere (Plan de Ordenación Municipal –artículo 24.2 TRLOTAU- planeamiento de desarrollo –artículos 26.2 y 29.2 TRLOTAU-) la alternativa técnica debe ir acompañada de “propuesta” de PP, de PERI o de ED, o de los correspondientes instrumentos de planeamiento para su tramitación simultánea junto con el Programa.

El TRLOTAU faculta la modificación de la ordenación determinada en el planeamiento general mediante Planes Parciales o Planes Especiales de Reforma Interior (artículo 17, 26, 29 y 39 TRLOTAU). En el caso de que modifiquen la ordenación estructural, se hablará de Planes Parciales de Mejora (artículo 57 RP-LOTAU) y de Planes Especiales de Reforma Interior de Mejora (artículo 89 RP-LOTAU).

Los Planes Parciales o Especiales de Reforma Interior que comporten modificación de la ordenación estructural establecida en el planeamiento municipal, deberán ser aprobados inicialmente por el Ayuntamiento antes de su remisión para la emisión del informe vinculante de la Comisión Regional de Urbanismo o de la Comisión Provincial de Urbanismo (artículos 38.3 y 39.7 TRLOTAU y 139.2 RP-LOTAU).

El planeamiento modificador de la ordenación estructural del planeamiento general que pretenda la reclasificación de suelo rústico de reserva deberá incorporar Estudio de Impacto Ambiental (artículos 39.8 TRLOTAU y 121.3 RP-LOTAU).

b) **Anteproyecto de urbanización** con los siguientes **contenidos** mínimos (artículo 110.4.1.b) del TRLOTAU) :

1. Definición y esquema de las **obras de urbanización**, describiendo, como mínimo, los elementos significativos y relevantes que permitan determinar su coste total.
2. Memoria de **calidades**, relativa, al menos, a las principales obras y elementos de urbanización a ejecutar.
3. Definición de los recursos disponibles para los **abastecimientos básicos**, modo de obtención y financiación.
4. Características básicas de la **red de evacuación de aguas** que se prevé diseñar, indicando su carácter separativo o no; su capacidad de drenaje, dimensionándola con el potencial aproximado de efluentes a soportar, tanto pluviales como residuales, ya tengan su origen en el ámbito del Programa de Actuación Urbanizadora o bien en posibles aportes exteriores; punto o puntos de vertido y calidad de éste, en relación con su depuración e impacto ambiental.
5. Capacidad portante de la **red viaria** y las directrices para la implantación de los **demás servicios de urbanización**.

El artículo habla de “contenido”, no de documentación, de ahí que el citado contenido deba de plasmarse en los documentos mínimos para reflejar el mismo (artículo 101 RP-LOTAU –documentación del Proyecto de Urbanización- artículo 122.3 RGLCAP y 228.2 TRLCAP, documentación del anteproyecto de obra pública), entre los que se incluye las “mediciones” y el “presupuesto”, favoreciendo la participación y competencia en el proceso licitatorio, y lo que permite al Ayuntamiento una mejor valoración a los efectos de la aprobación y adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora, especialmente en cuanto a la tutela de los derechos de los propietarios minoritarios.

Es conveniente presentar el “Proyecto de Urbanización” por dos razones: porque su contenido documental es más completo que el Anteproyecto (permitiendo al Ayuntamiento valorar más claramente la “idoneidad de las obras para el servicio público”, artículo 122.4 TRLOTAU) y porque supone un ahorro de tiempo en el desarrollo de la actuación urbanizadora ya que de esta manera dicho Proyecto de Urbanización se tramita conjuntamente con el Programa de Actuación, sometiéndose

íntegramente al procedimiento de aprobación propio del correspondiente de éste (artículo 111.1 TRLOTAU).

Los Proyectos de Urbanización “definirán” las obras a ejecutar en los ámbitos correspondientes, que, como mínimo, serán las siguientes: a) Movimiento de Tierras y Pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal y espacios libres. b) Redes de distribución de agua potable, de riego y de hidratantes contra incendios. c) Red de alcantarillado para evacuación de aguas pluviales y residuales. d) Red de distribución de energía eléctrica, de telefonía y de telecomunicaciones. e) Red de alumbrado público. f) Jardinería en el sistema de espacios libres. g) Las correspondientes a cuantos otros servicios se prevean en el Plan de Ordenación Municipal o el Plan Especial correspondiente (artículo 100 del RP-LOTAU).

Los Proyectos de Urbanización se formalizarán en los siguientes “documentos mínimos”: a) Memoria descriptiva y Justificativa de las características de las obras. b) Planos de información y de situación en relación con el conjunto urbano. c) Planos de proyecto y de detalle. d) Mediciones. e) Cuadros de precios y descompuestos. f) Presupuesto. G) Pliego de condiciones técnicas y estudios de seguridad que procedan (artículo 101 RP-LOTAU).

Cuando se solicita la “adjudicación preferente” prevista en el artículo 123 del TRLOTAU la alternativa técnica deberá venir acompañada de los documentos necesarios, y que se concretan en las especialidades referidas a la documentación a): proyecto de reparcelación voluntaria o, en su caso b): estatutos y acuerdos AIU y proyecto de urbanización.

## **6.- PROPOSICIÓN JURÍDICO-ECONÓMICA (artículos 110.4.3 TRLOTAU y 76.4 RAELOTAU)**

La proposición jurídico-económica comprenderá de los siguientes aspectos:

- **Desarrollo de las relaciones** entre el agente urbanizador y los propietarios, justificando, en su caso, la disponibilidad de aquél sobre los terrenos de éstos, los acuerdos ya alcanzados y las disposiciones relativas al modo de retribución del agente urbanizador.
- **Estimación de la totalidad de los gastos de urbanización**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115.

- **Proporción o parte de los solares resultantes** de la actuación constitutiva de la retribución del agente urbanizador o **definición de las cuotas** cuando se prevea el pago en metálico, expresándose si le corresponde recibir algún recargo sobre la estimación de gastos de urbanización en concepto de beneficio o retribución de la gestión.
- **Incidencia económica**, estimada tanto en términos de valoración de los terrenos que hayan de adjudicársele como en su cuantificación y modo de adquisición, de los compromisos que interese adquirir el urbanizador, ya sean con la finalidad de efectuar aportaciones al patrimonio municipal de suelo, de realizar obras adicionales a las mínimas establecidas legalmente o de afectar dichos terrenos a la edificación con criterios de eficiencia ecológica que reglamentariamente se determinen o con fines de interés social.

En cuanto al “desarrollo de las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios” habrá que tener en cuenta si los propietarios se han constituido en Agrupación de Interés Urbanístico. El TRLOTAU reconoce expresamente a los propietarios de terrenos incluidos en una iniciativa urbanizadora la posibilidad de asociarse como agrupación de interés urbanístico (artículo 110.5 e) TRLOTAU), consiguiendo, así una mayor capacidad de presión frente a la Administración y al urbanizador.

Según el artículo 110.5 TRLOTAU, la A.I.U. puede tener por objeto “competir” por la “adjudicación” de un Programa de Actuación Urbanizadora, y/o “colaborar” con el agente urbanizador de forma convenida por él. Veamos, los distintos supuestos. *Primer objeto:* Si pretende la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora, lo lógico es solicitar la adjudicación preferente al amparo del artículo 123 TRLOTAU. *Segundo objeto:* La colaboración de la A.I.U. con el agente urbanizador previsto por el TRLOTAU no será muy habitual en la práctica, salvo que el Ayuntamiento adjudique el Programa porque la proposición oferte más incentivos, garantías o posibilidades de los propietarios afectados por la actuación, para facilitar o asegurar su desarrollo (artículo 122.2 TRLOTAU).

La “estimación de la totalidad de los gastos de urbanización” se realizará conforme a lo establecido en el artículo 115 TRLOTAU (los gastos de urbanización que corren a cargo de los propietarios de los terrenos comprendidos en una unidad de actuación son todos los correspondientes a los siguientes conceptos: a) Obras de vialidad, comprensivas en todo caso de las de explanación, afirmado y pavimentación

de calzadas; construcción y encintado de aceras; y construcción de las canalizaciones para servicios en el subsuelo de las vías o de las aceras. b) Obras de saneamiento, inclusivas de las de construcción de colectores generales y parciales, acometidas, alcantarillas, ramales, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que corresponda a la unidad de actuación. c) Obras para la instalación y el funcionamiento de los servicios públicos de suministro de agua, incluyendo las de captación de ésta cuando sean necesarias y las de distribución domiciliaria de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios; de suministro de energía eléctrica, comprendiendo la conducción y la distribución, así como el alumbrado público, comunicación telefónica y cualquiera otra que estuvieran previstas por el planeamiento. d) Obras de ajardinamiento y arbolado, así como de amueblamiento urbano, de parques y jardines y vías públicas. e) Redacción técnica y anuncios preceptivos en la tramitación administrativa de los diferentes instrumentos de planeamiento de desarrollo precisos para la ordenación detallada y de los proyectos de urbanización y de reparcelación. f) Gastos de promoción y gestión de la actuación urbanizadora, incluyendo el beneficio o la retribución empresarial del urbanizador. g) Indemnizaciones que procedan en favor de propietarios o titulares de derechos, incluidos los de arrendamiento, referidos a edificios y construcciones que deban ser demolidos con motivo de la ejecución del planeamiento, así como de plantaciones, obras e instalaciones que deban desaparecer por resultar incompatibles con éste. h) Cuando así se prevea expresamente en el planeamiento a ejecutar o en el Programa de Actuación, además, las obras de infraestructura y servicios exteriores a la unidad de actuación que sean precisas tanto para la conexión adecuada de las redes de la unidad a las generales municipales o supramunicipales, como para el mantenimiento de la funcionalidad de éstas, así como cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos).

Respecto a la retribución del agente urbanizador habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 119 TRLOTAU.

La incidencia económica de los compromisos suplementarios que interese adquirir al urbanizador será uno de los criterios de valoración a efectos de la adjudicación del Programa.

## **7.- CONVENIO URBANÍSTICO (artículos 110.4.2 TRLOTAU y 76.2 y 3 RAELOTAU)**

En el caso de gestión indirecta, se formulará **una propuesta de convenio urbanístico** a suscribir entre el adjudicatario, la Administración actuante y los propietarios afectados que voluntariamente quieran ser parte en él, donde se hará constar los **compromisos, plazos, garantías y penalizaciones** que regularán la adjudicación.

En caso de gestión directa, el convenio se sustituirá por una **relación precisa de los compromisos asumidos**.

Los “compromisos” son los que asume el Agente Urbanizador comprendiendo no solo los que derivan de la TRLOTAU sino también los compromisos y obligaciones que excediendo dicho marco legal hayan sido asumidos voluntariamente por el agente urbanizador (p.ej.: concreción y asunción de más adecuadas calidades de obra para su ejecución; realización de la obra de ejecución asumiendo expresa y razonadamente un beneficio empresarial más proporcionado; previsión de construcción de más viviendas sujetas a un régimen de protección pública; aportaciones suplementarias al Patrimonio Municipal de Suelo).

Los “plazos” son aquellos en que se desarrollarán las actuaciones urbanizadoras a cargo del agente urbanizador, con expresión del plazo total y, en su caso, de cada una de las fases de urbanización.

Las “garantías” que deben contemplarse son: la “garantía genérica” del artículo 110.3 d) TRLOTAU (garantía de promoción del 7% del coste previsto de las obras de urbanización) y la “garantía específica” del 118.4 TRLOTAU (garantía – real o financiera – de retribución de los propietarios relativa a la obligación de convertir en solares las parcelas resultantes para responder del importe de las retribuciones anticipadas por los propietarios).

No contempla el TRLOTAU disposiciones específicas de las “penalizaciones” que regularán la adjudicación, salvo los supuestos de responsabilidad por incumplimiento (artículo 118.5) y de responsabilidad por daños (artículo 118.7). Por ello, puede establecerse un régimen de penalizaciones análogo al de la legislación de

Contratos de las Administraciones Públicas (artículos 95 y 96 del R.D. Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). Esto es, la imposición de penalidades por día de demora con la posibilidad de resolución en su caso.

## **XII.- LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS: SU REGULACIÓN EN EL TRLOTAU**

### **1.- PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE TRAMITACIÓN (ARTICULO 120 TRLOTAU)**

El procedimiento de programación estaría formado por el conjunto de trámites y formalidades administrativas a través de los cuales se selecciona la propuesta de programación más adecuada a los intereses generales del municipio.

#### **1.1.- SOLICITUD DE SOMETIMIENTO A INFORMACIÓN PÚBLICA (artículo 120.1 TRLOTAU)**

Cualquiera podrá solicitar del Alcalde que someta a información pública una alternativa técnica de Programa de Actuación Urbanizadora comprensiva de los documentos legalmente establecidos.

Previo a la presentación del Programa “en suelo rústico de reserva” deberá formularse “consulta previa de viabilidad” cuando de la organización del desarrollo urbanístico derivada del modelo de ocupación establecido por los planes urbanísticos a que se refiere el número 1 del artículo 103 resulte posible el desarrollo de una actuación urbanizadora (artículo 54.2 TRLOTAU y artículo 13 RSR-LOTAU). Los particulares interesados deberán someter al Municipio la consulta previa de viabilidad de la transformación urbanizadora que se pretende llevar a cabo, debiendo especificarse los siguientes extremos: a) Propuesta de ámbito espacial de la actuación que se plantea debiendo cumplir las condiciones de la delimitación geométrica establecidas en la letra c) del número 1 del artículo 24 TRLOTAU. b) Propuesta de parámetros urbanísticos que definan el producto inmobiliario basado en estudios de mercado. c) Indicaciones acerca de la calidad y funcionalidad de las infraestructuras y servicios proyectados para la actuación. d) Informe de la Consejería competente en materia de Medio Ambiente sobre los valores naturales de la zona. e) Acreditación de la personalidad del solicitante,

así como justificación de la solvencia técnica y económica con que cuenta para el desarrollo y ejecución de la actuación urbanizadora. El Ayuntamiento Pleno, valorando la pertinencia de la propuesta y las circunstancias urbanísticas concurrentes y, en su caso, las indicaciones aportadas por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, resolverá motivadamente sobre la viabilidad de la actuación (artículo 64.7 TRLOTAU y artículo 36 RSR-LOTAU).

El TRLOTAU “parte de la igualdad de condiciones” a la hora de promover el desarrollo de la gestión urbanística a través de un Programa entre los propietarios de los terrenos o terceros ajenos a dicha propiedad, sean empresarios profesionales dedicados a dicha actividad o simples personas físicas no propietarios.

Además de los derechos reconocidos por la legislación general básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, “corresponden a todos” los siguientes: promover la urbanización, interesando la adjudicación de la ejecución de la misma en los términos de esta Ley, salvo que la Administración actuante opte por la gestión directa. “Corresponde asimismo a todos”, en ejercicio de la libertad de empresa, el derecho a participar, en igualdad de condiciones, en los concursos para la adjudicación de la actividad de ejecución del planeamiento mediante la realización de las pertinentes obras de urbanización (artículo 8.2 y 3 TRLOTAU)

Con la expresión “cualquiera” se hace referencia a que se legitima a toda persona física o jurídica, con capacidad de obrar, sea o no propietaria de los terrenos.

No exige el TRLOTAU requisitos especiales similares a los del régimen de contratación pública (p.ej. solvencia económica, financiera, técnica o profesional).

La “solicitud” deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), con aclaración de si opta por el procedimiento ordinario o por el procedimiento simplificado, y deberá venir acompañada de la siguiente documentación: a).- acreditación de la capacidad de obrar de la persona, física o jurídica, que presente la Alternativa Técnica (en el caso a través de la inscripción en el Registro correspondiente), b) los acuerdos de aprobación de la alternativa técnica presentada por el aspirante a urbanizador cuando sea A.I.U. o mercantil; c) documentación de la alternativa técnica (artículo 110.4 del TRLOTAU),

con inclusión de solicitud de adjudicación preferente, si procede, y si va acompañada de planeamiento de desarrollo, proyecto de urbanización o, en el caso de adjudicación preferente, proyecto de reparcelación, de la documentación necesaria de dichos documentos; d) Certificados de la Gerencia Territorial del Catastro de los titulares de derechos afectados por la actuación a programar.

### **1.2.- INFORMES MUNICIPALES: DILIGENCIA DE ORDENACIÓN Y EMISIÓN**

Presentada la Alternativa Técnica en el Ayuntamiento, el Alcalde deberá dictar **diligencia ordenando que sean emitidos los Informes Técnicos y Jurídicos necesarios** con el fin de valorar la viabilidad de la misma y que servirán de base a la decisión que debe tomar el Alcalde según lo dispuesto en el artículo 120.2 del TRLOTAU.

Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos establecidos por la legislación aplicable se requerirá al interesado para que en el plazo de diez días subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que si, así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada al efecto (artículos 71 y 42 LRJ-PAC).

### **1.3.- ACUERDO MUNICIPAL DESESTIMATORIO DE LA SOLICITUD DE TRAMITACIÓN DEL PROGRAMA: OPCIONES DEL PLENO (artículo 120.2 a) TRLOTAU)**

El Alcalde podrá elevar al Pleno del Ayuntamiento **propuesta motivada de desestimación** de la solicitud presentada.

El Pleno podrá:

- **desestimarla,**
- o, en su caso, **establecer unas bases orientativas** para la selección del urbanizador, acordando el sometimiento de la alternativa a información pública.

#### **1.4.- ACUERDO DE SOMETIMIENTO A INFORMACIÓN PÚBLICA Y AVISO A LOS TITULARES CATASTRALES: PRESENTACIÓN DE ALEGACIONES Y ALTERNATIVAS TÉCNICAS (artículo 120.2 b), 4 y 5 TRLOTAU)**

##### **1.4.1.- Información Pública**

El Alcalde **podrá someter** la alternativa a **información pública**, junto con las observaciones o alternativas que, en su caso, estime convenientes (artículo 120.2 b) TRLOTAU).

El acuerdo municipal de sometimiento a información pública determinará por si solo, la **suspensión del otorgamiento de licencias** la suspensión del otorgamiento de las licencias en aquellas áreas del territorio objeto del proyecto de planeamiento expuesto al público, cuyas nuevas determinaciones supongan innovación de la ordenación urbanística vigente, sin que sea preciso ni exigible que dicha resolución señale expresamente las áreas afectadas por la suspensión (artículo 130.2 RP-LOTAU).

Si se solicita la adjudicación preferente, simultáneamente tendrá que dictarse Decreto de **aprobación inicial del Proyecto de Reparcelación** presentado (artículo 21.1 j) y 124.4 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local –LBRL-)

La información pública cumple una doble función, de una parte anuncia la existencia de un Programa en formación, y de otra, tienen el carácter de simultáneo de concurso público para la selección del urbanizador tomando en consideración las propuestas de convenio urbanístico y proposiciones jurídico-económicas presentadas.

Cualquier persona física o jurídica podrá formular alegaciones, independientemente de que sean titulares de derechos subjetivos o intereses directos. Corresponden a todos, además de los derechos reconocidos en la legislación general básica de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, comparecer y proponer soluciones y efectuar alegaciones en cualquiera procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento o ejecución de éstos (artículo 8.2 a) TRLOTAU)

La información pública constituye un requisito esencial del procedimiento cuyo incumplimiento determina la nulidad de pleno derecho del procedimiento.

#### **1.4.2.- Edicto (artículo 120.4 *ab initio* TRLOTAU)**

La información pública **se anunciará** mediante edicto publicado en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» y, posterior o simultáneamente, en uno de los periódicos de mayor difusión en la localidad, **advirtiendo** de la posibilidad de formular alegaciones y alternativas técnicas en competencia, así como, proposiciones jurídico-económicas y propuestas de convenio en competencia en los diez días siguientes al plazo de información pública.

Cualquier persona física o jurídica podrá presentar propuestas de convenio urbanístico y proposiciones jurídico-económicas a una o a todas las alternativas técnicas presentadas. También los distintos competidores que hayan presentado alternativas técnicas podrán presentar propuestas de convenio urbanístico y proposiciones jurídico-económicas al resto de alternativas.

#### **1.4.3.- Aviso a los titulares catastrales (artículo 120.4 *in fine* TRLOTAU)**

**No** será preceptiva la **notificación formal e individual** a los propietarios afectados, pero, antes de la publicación del edicto, **habrá de remitirse aviso**, con su contenido, al domicilio fiscal de quienes consten en el Catastro como titulares de derechos afectados por la actuación urbanizadora propuesta.

El TRLOTAU señala que no será necesario “notificación” sino “aviso” a los titulares catastrales. De dicha regulación se deducen importantes consecuencias. No será necesario que el “aviso” tenga el contenido formal de las “notificaciones” establecido en la legislación de procedimiento administrativo común.

Se ha querido justificar el régimen del “aviso” administrativo en lugar de la “notificación” en que los propietarios de suelo urbanizable no tienen todavía ningún derecho al aprovechamiento urbanístico.

Sin embargo, y con independencia del debate de los derechos de los propietarios de suelo urbanizable es conveniente realizar el aviso a los titulares catastrales conforme a lo establecido para las notificaciones administrativas (artículos 58 y 59 LRJ-PAC).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sentencia 220/2004, de 2 de febrero, recurso 301/02) en relación al aviso a los titulares catastrales del artículo 46.3 de la Ley 6/1994, de 15 noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) manifiesta que: "... el aviso en cuestión viene a ser equivalente a la notificación administrativa, de modo que no basta con remitirlo, sino que ha de procederse de modo similar a como prevé la Ley 30/92, de 26 de noviembre, para la práctica de las notificaciones. Eso ya lo tiene dicho esta sala". La LRAU ha sido derogada por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

#### **1.5.- CONSULTA PÚBLICA (artículo 120.5 *ab initio* TRLOTAU)**

**Durante todo el procedimiento podrán ser objeto de pública consulta**, en el Municipio, las alegaciones y alternativas técnicas que se vayan presentando ante éste.

El derecho de consulta pública reconocido por el artículo 120.5 *ab initio* TRLOTAU es una aplicación concreta de los artículos 35.h) y 37 LRJ-PAC y se refiere a los documentos que, formando parte del expediente de tramitación del Programa de Actuación Urbanizadora, obren en los archivos municipales.

El sujeto activo del derecho de consulta pública es cualquier ciudadano, persona física o jurídica.

#### **1.6.- PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS, PROPOSICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS Y PROPUESTAS DE CONVENIO URBANÍSTICO (artículo 120.2 *in fine* y 5 TRLOTAU)**

##### **1.6.1.- Presentación de Alternativas Técnicas en competencia (artículo 120.2 *in fine* TRLOTAU)**

Durante la información pública se admitirán tanto **alegaciones** como **alternativas técnicas** a la expuesta al público y, tras la conclusión de la información pública, quienes tengan interés por competir y ser seleccionados como adjudicatarios del correspondiente Programa de Actuación Urbanística, podrán presentar **proposiciones jurídico-económicas y propuestas de convenio**.

### **1.6.2.- Puesta en conocimiento (artículo 120.5 TRLOTAU)**

El Alcalde y el Secretario de la Corporación o funcionario a quien corresponda, deberán dar **inmediato conocimiento** de dichas alternativas al órgano municipal correspondiente a medida que las mismas sean presentadas.

El Secretario o funcionario que ejerza sus funciones una vez presentadas nuevas alternativas, deberá ponerlo en conocimiento de la Alcaldía, órgano encargado de impulsar el procedimiento, para que dicte Resolución acordando la apertura de un nuevo trámite de participación ciudadana, ampliando la prórroga de los plazos y dando conocimiento del mismo a los que, por desconocer este hecho, hayan presentado plicas prematuramente (artículo 120.5 párrafo quinto del TRLOTAU)

### **1.6.3.- Plazos de presentación (artículo 120.5 TRLOTAU)**

Se podrán presentar **alternativas técnicas** y **alegaciones** durante **veinte días** contados desde la última publicación del edicto.

Las **proposiciones jurídico-económicas** se presentarán durante los **diez días** siguientes al vencimiento del plazo anterior.

### **1.6.4.- Prórrogas de los plazos de presentación (artículo 120.5 TRLOTAU)**

Si **durante los primeros diez días de información pública**, alguna persona se comprometiera a presentar una alternativa técnica sustancialmente distinta a la inicial y prestara caución de ello en la cuantía que reglamentariamente se determine o, como mínimo, del siete por ciento de los costes de urbanización, los plazos anteriores **quedarán prorrogados por veinte días adicionales** con el exclusivo e improrrogable objeto de la presentación de alternativas en competencia (artículo 120.5, párrafo segundo TRLOTAU).

El porcentaje previsto del siete por ciento **se aplicará sobre un módulo estandarizado del presupuesto de contrata** relativo a las obras de urbanización, por tipologías y usos globales relativos a las actuaciones urbanizadoras más habituales o, en su caso, recientes en el municipio. Dicho módulo lo fijará el Ayuntamiento con carácter anual y, en el caso de que el Ayuntamiento no lo fijara, podrán utilizarse los módulos establecidos por alguno de los Colegios de Profesionales competentes en

materia de urbanismo de Castilla-La Mancha (artículo 120.5, párrafo tercero TRLOTAU).

#### **1.6.5.- Prórrogas de los plazos de información pública (artículo 120.5 TRLOTAU)**

Sin embargo, con la estricta finalidad de igualar la duración del plazo de información pública para cada una de las eventuales alternativas concurrentes y con ese exclusivo objeto, tras la presentación de la última alternativa **se suplementará el periodo de información pública** en los días necesarios hasta alcanzar un mínimo para ella de veinte días.

La prórroga **se hará constar** en el expediente, se anunciará en el tablón de anuncios del Municipio y **se comunicará** a quienes, por desconocerla, presenten plicas prematuramente. Asimismo **también se les comunicará** la presentación de las eventuales alternativas en competencia que se presenten durante la prórroga establecida.

Las prórrogas no tienen que volver a publicarse en el D.O.C.M. o en el periódico local, basta con que se hagan constar en el expediente mediante Providencia de Alcaldía, se anuncien en el tablón de anuncios del municipio y se notifiquen a aquellos a quienes, por desconocerlas, presenten plicas prematuramente, a los efectos de poder optar a la ejecución de las alternativas en competencia

#### **1.7.- APERTURA DE PLICAS (artículo 120.6 *ab initio* TRLOTAU)**

El acto de apertura de plicas **se celebrará** en la siguiente fecha hábil a la conclusión del plazo de diez días siguientes al de información pública. De su desarrollo y resultado **se levantará acta**, bajo fe pública administrativa y ante dos testigos como mínimo.

La fe pública administrativa la dará el Secretario de la Corporación (artículos 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y artículos 1y 2 h) del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional).

El TRLOTAU no regula el régimen de selección de los dos testigos (como mínimo) ante los que se levantará el acta. Lo más adecuado es que la apertura de plicas

se hubiera encomendado a la Mesa de Contratación del artículo 113.3 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (RDL 781/1986, de 18 de abril).

El acta de apertura de plicas deberá recoger, al menos de manera sucinta, los principales aspectos de las distintas proposiciones (plazos de desarrollo, garantías de cumplimiento, beneficio empresarial del urbanizador, previsión de construcción de viviendas de protección pública, colaboración con los propietarios, costes de urbanización, etc.).

### **1.8.- CONSULTA, ALEGACIONES Y ASOCIACIÓN DE PROPOSICIONES (artículo 120.6 *in fine* TRLOTAU)**

Todas las actuaciones podrán ser objeto de **consulta** y **alegación** por los interesados durante los diez días siguientes al de apertura de plicas. Los competidores, durante este período, podrán **asociarse uniéndose sus proposiciones**.

Se considerarán interesados en el procedimiento administrativo: a) quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos; b) los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; c) aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva (artículo 31.1 de la LRJ-PAC).

La alegación por los interesados podrá tener cualquier contenido relacionado tanto con el procedimiento administrativo de tramitación. No obstante, lo lógico sería que los interesados (competidores, propietarios) pueden utilizar este trámite de alegaciones para realizar observaciones a las proposiciones jurídico-económicas y propuestas de convenio urbanístico.

No regula el TRLOTAU la forma en que los competidores pueden “asociarse uniéndose sus proposiciones”. En todo caso, la unión de proposiciones tiene que haber sido realizadas a una misma alternativa técnica. No plantea problema cuando un competidor asume la de otro competidor renunciando a la suya. Pero, ¿qué sucede si la asociación de proposiciones se realiza de manera que se unen ambas proposiciones aportando contenidos de cada una de ellas?. El Ayuntamiento al optar por dicha

proposición podrá realizar las modificaciones parciales que estime oportunas (artículo 122.1 TRLOTAU).

## **2.- PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE TRAMITACIÓN (ARTICULO 121 TRLOTAU)**

### **2.1.- ESCRITO DE COMUNICACIÓN AL MUNICIPIO (artículo 121.1 a) TRLOTAU)**

**Los particulares** comunicarán **al Municipio su voluntad de proceder por el procedimiento simplificado**, depositarán una copia de la alternativa en el Municipio, acompañada, en su caso, de los proyectos de planeamiento y gestión urbanística que la complementen.

¿Cómo debe actuar el Ayuntamiento ante la presentación del escrito de comunicación incompleto? El TRLOTAU no regula ninguna actuación municipal hasta el momento de la emisión de informes municipales previos al acuerdo aprobatorio o denegatorio del Programa de Actuación Urbanizadora. *Primera solución:* Emitidos los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales se procederá al correspondiente acuerdo municipal denegatorio. *Segunda solución:* Por aplicación del artículo 71.1 de la LRJ-PAC. Emitidos los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales se requerirá al interesado para que en un plazo de 10 días, subsane la falta y acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se tendrá por desistido de su petición, previa resolución.

Si se solicita la adjudicación preferente, deberá acompañarse la documentación prevista en el artículo 123.2 TRLOTAU.

Al ser un procedimiento iniciado a solicitud de persona interesada, es preciso Decreto tomando conocimiento del inicio.

### **2.2.- ACTIVIDAD NOTARIAL DE TRAMITACIÓN: ACTA DE PROTOCOLIZACIÓN Y EXPOSICIÓN PÚBLICA. (artículo 121.1 b) y c) TRLOTAU)**

Los particulares **protocolizarán** la alternativa y los proyectos que la acompañen mediante acta autorizada por Notario con competencia territorial en el

Municipio afectado y la **expondrán al público** por sus propios medios, publicando anuncios en la forma exigida para los edictos municipales por el artículo anterior, si bien, antes de ello, deberán remitir los avisos regulados en el artículo 120.4 para el procedimiento ordinario.

Los anuncios y los avisos expresarán claramente:

- el **objeto** y las **características esenciales** de su iniciativa;
- la **Notaría** donde estén protocolizados los documentos que la comprenden;
- los **datos** que permitan identificar el ejemplar depositado en el Municipio;
- la advertencia de que, dentro del plazo de veinte días contados desde la publicación del último anuncio, cualquier persona **podrá comparecer** en dicha Notaría para obtener copia del acta o solicitar que se le exhiba la misma;
- la **posibilidad de consultar** en el Municipio las actuaciones derivadas de la documentación depositada en éste;
- y de **presentar** en él, para su incorporación a las mismas, tanto **alegaciones** como **alternativas técnicas** que pretendan competir con la expuesta al público, así como **proposiciones jurídico-económicas** para ejecutar cualquiera de las alternativas.

El Acta notarial del artículo 121.1 b) y c) TRLOTAU es, en sentido estricto, un “Acta notarial de protocolización de documentos y de exhibición de los mismos”. Ahora bien, no faltan autores para los que la verdadera finalidad y naturaleza de este Acta es que se trata de un procedimiento notarial de elaboración y exposición de un Programa de Actuación Urbanizadora sustitutivo, en parte, del procedimiento administrativo. Así considerada, el Acta es en realidad una parte de un procedimiento administrativo, y por tanto, participa de la naturaleza administrativa.

El Acta debe ser autorizada por “Notario con competencia territorial en el Municipio afectado”. Se trata de una medida de protección a los terceros, destinatarios de los avisos (propietarios de los terrenos) y anuncios (cualquier interesado), ya que para ejercitar sus derechos se les debe facilitar el acceso dentro de los límites del ámbito territorial del Municipio donde se encuentran los terrenos afectados. Para la determinación del Notario competente territorialmente se estará a lo dispuesto en los artículos 116 y siguientes del Reglamento Notarial.

El “solicitante” del Acta puede ser cualquier particular interesado en el desarrollo de una actuación urbanizadora.

El “objeto de la protocolización” es el siguiente: la documentación presentada en el Ayuntamiento, el aviso a los titulares catastrales y el anuncio.

La “documentación presentada” será un ejemplar de su alternativa técnica del Programa y, en su caso, de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística que la complementen. Por motivos de seguridad jurídica deberá protocolizarse la copia depositada en el Ayuntamiento y acompañarla del acta de protocolización.

El “aviso a los titulares catastrales” se hará de forma fehaciente. Será suficiente cualquier medio de prueba que lo acredite, p.ej., envío del aviso por correo certificado con acuse de recibo, bien directamente, bien mediante Acta notarial (lo que parece más adecuado al acreditar no solo el envío, sino también su contenido: artículo 201 del Reglamento Notarial). Deberá protocolizarse el certificado de depósito de los avisos en la Oficina de Correos o copia auténtica del Acta de remisión.

El “objeto de la exhibición” es la propia Acta, y por tanto, los documentos protocolizados, esto es, la documentación presentada en el Ayuntamiento, el aviso a los titulares catastrales y el anuncio. Los medios que el Notario puede utilizar para proporcionar la información son dos: la copia y la exhibición directa. Bastará la copia simple (artículo 250 del Reglamento Notarial), aunque la copia autorizada es la única que proporciona autenticidad. De la comparecencia de cualquier persona al objeto de obtener información deberá dejarse constancia mediante diligencia en la que conste la identificación del interesado, la forma de exhibición y su firma.

El Notario deberá “cerrar” el Acta una vez transcurridos los veinte días de exposición al público de la última alternativa técnica presentada.

### **2.3.- EXPOSICIÓN PÚBLICA, AVISO A LOS TITULARES CATASTRALES (artículo 121.2 y 3 TRLOTAU)**

Será de aplicación todo lo dispuesto en los números 4 y 6 del artículo 120 TRLOTAU sobre el **anuncio de la información pública**, la **notificación a los titulares catastrales** afectados por la actuación urbanizadora y el **acto de apertura de plicas**, con la salvedad de que el acto de apertura de plicas no tendrá lugar hasta

que, una vez concluido el plazo para presentarlas, se acredite ante el Municipio el cumplimiento de lo dispuesto en la letra c) del artículo 121.1 TRLOTAU.

Si durante la exposición al público de una primera iniciativa de Programa de Actuación Urbanizadora, alguien hubiera iniciado una segunda exposición de otra en competencia con aquella, procederá la prórroga de los plazos regulada en el número 5 del artículo 120 (artículo 121.3 TRLOTAU)

#### **2.4.- PROPOSICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS Y PROPUESTA DE CONVENIO: PRESENTACIÓN EN COMPETENCIA**

Las proposiciones jurídico-económicas y propuestas de convenio deberán presentarse en plica cerrada en el Ayuntamiento del Municipio con la documentación prevista en los apartados 4.2 y 4.3 del artículo 110 TRLOTAU, en los diez días siguientes al de terminación del plazo de información pública.

#### **2.5.- ACREDITACIÓN DE LA PROTOCOLIZACIÓN Y DE LA EXPOSICIÓN PÚBLICA. APERTURA DE PLICAS. (artículo 121.2 *in fine* TRLOTAU)**

La apertura de plicas y demás actos tendentes a la resolución sobre aprobación del Programa de Actuación Urbanizadora, **no podrán tener lugar hasta que se acredite** ante el Municipio **el cumplimiento** de los requisitos de protocolización, exposición pública, anuncio y aviso a titulares catastrales.

La acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos se hará mediante “copia autorizada” del Acta notarial de protocolización de documentos y de exhibición.

#### **2.6.- CONSULTA, ALEGACIONES Y ASOCIACIONES DE COMPETIDORES**

Se podrá llevar a cabo en los mismos términos que en el procedimiento ordinario.

### **3.- INFORMES MUNICIPALES Y AUTONÓMICOS**

#### **3.1.- EMISIÓN DE INFORMES MUNICIPALES**

El TRLOTAU **no regula** los informes que deben tramitarse. No obstante, **será preciso** cumplimentar los siguientes informes:

- Informes Técnicos de los servicios municipales,
- Informe Jurídico de los servicios municipales.

Los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales procederán respecto de las Alternativas técnicas presentadas y de las alegaciones formuladas durante el periodo de información pública, así como de las proposiciones jurídico-económicas y las propuestas de convenio. Se trata de informes “no” vinculantes

Dichos Informes deberán adoptar la forma de propuesta de resolución (artículo 175 ROF).

### **3.2.- SOLICITUD DE INFORME AUTONÓMICO (artículo 122.1 TRLOTAU)**

En los Municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho, previamente a la aprobación definitiva, **será preceptivo** solicitar a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística **informe técnico-jurídico** sobre la alternativa técnica y la proposición jurídico-económica elegidas, informe que deberá ser emitido en el plazo de un mes y que se pronunciará sobre **la adecuación del expediente a las determinaciones de la ordenación urbanística aplicable**.

Previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, podrán emitir dicho informe técnico aquellos Municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho **que se encuentren agrupados en Mancomunidades urbanísticas** que en su conjunto superen esa cifra de habitantes, o **que sin estar agrupados así lo soliciten de forma individual**, siempre que resulte acreditado, en ambos casos, que disponen de servicios técnicos, jurídicos y administrativos adecuados a tal fin.

El Informe Autonomico tiene carácter “preceptivo”. El Municipio habrá de solicitar necesariamente de la Comunidad Autónoma su emisión. Si el Informe no fue solicitado, el acuerdo de aprobación que adoptase el Ayuntamiento será nulo de pleno Derecho. En efecto, aunque esta omisión no este expresamente señalada en los supuestos de nulidad absoluta recogidos en el 62.1 LRJ-PAC, la Jurisprudencia ha equiparado este vicio de omisión de un trámite esencial con el supuesto en que se ha

prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 62.1 e) LRJ-PAC).

El informe autonómico no tiene carácter “vinculante”. Aunque el informe sea negativo el Ayuntamiento no tiene la obligación de adoptar un acuerdo denegatorio de la aprobación del Programa, si bien deberá motivar expresamente las razones que le llevan a tomar esa decisión ya que, salvo disposición en contrario, los informes son facultativos y no vinculantes (artículo 83.1 LRJ-PAC).

Los Informes autonómicos nunca cuestionaran la interpretación del interés público local formulada por el Municipio desde la representatividad que le confiere su legitimación democrática (artículo 37.4 TRLOTAU)

¿Qué sucede si el Informe Autonómico no se emite o se emite fuera de plazo? Transcurrido el plazo sin que se hubiera evacuado, se podrán seguir las actuaciones (artículo 83.4 *ab initio* LRJ-PAC). El Informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución (artículo 83.4 *in fine* LRJ-PAC)

¿Cuál es el contenido del Informe Autonómico? Tendrá por objeto establecer “la adecuación del expediente a las determinaciones en materia de ordenación territorial y urbanística”. Deberá constatar el cumplimiento de los trámites procedimentales, la adecuación de la ordenación propuesta en el programa a lo establecido en el planeamiento vigente.

Cuando los Planes Parciales o Especiales que formen parte de la Alternativa Técnica del Programa comporten modificación de la ordenación estructural establecida en el Plan de Ordenación Municipal, será preceptiva la emisión de informe previo y vinculante por la Comisión Regional de Urbanismo, cuando se trate de capitales de provincia y de municipios de más de 50.000 habitantes o de la Comisión Provincial de Urbanismo en los restantes casos, informe que deberá ser evacuado en el plazo de un mes (artículo 39.7 en relación con el artículo 38.3 y 4 del TRLOTAU).

En el supuesto de que los informes autonómicos sean vinculantes (*ex* artículos 38 y 39 TRLOTAU) será necesario dictar Decreto ordenando la suspensión del procedimiento de programación (artículo 42.5 c) LRJ-PAC)

#### **4.- APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN**

##### **4.1.- ACUERDO DE APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN (artículo 122. 1 y 2 TRLOTAU)**

Concluidas las anteriores actuaciones, el Ayuntamiento Pleno **podrá aprobar** un Programa de Actuación Urbanizadora previa elección de una alternativa técnica y una proposición jurídico-económica y propuesta de convenio entre las presentadas, con las modificaciones parciales que estime oportunas.

El acuerdo aprobatorio **podrá adjudicar**, motivadamente, la ejecución del Programa de Actuación Urbanizadora aprobado en favor de quien hubiera formulado la proposición jurídico-económica y propuesta de convenio y asumido la alternativa técnica más adecuada para ejecutar la actuación.

La convocatoria del Pleno puede ser tanto de sesión ordinaria como extraordinaria.

El acuerdo del Ayuntamiento Pleno deberá ir precedido del Dictamen de la Comisión Informativa competente.

El quórum para la válida adopción del acuerdo será el ordinario de mayoría simple (artículo 47.1 LBRL).

El Ayuntamiento Pleno deberá, en primer lugar, elegir una alternativa técnica.

Una vez elegida la alternativa técnica, se seleccionará una proposición jurídico-económica y propuesta de convenio de los presentados para la ejecución de dicha alternativa técnica.

Por tanto, puede seleccionarse una alternativa técnica presentada por un particular y una proposición jurídico-económica y propuesta de convenio presentada por otro particular.

Es importante destacar la potestad municipal de realizar las “modificaciones parciales” que “estime oportunas” respecto de la alternativa técnica y proposición jurídico-económica seleccionada.

#### **4.2.- ACUERDO DENEGATORIO (artículo 122. 4 TRLOTAU)**

El Ayuntamiento Pleno **podrá rechazar** razonadamente todas las iniciativas para ejecutar la actuación urbanizadora por considerar que ninguna de ellas ofrece base adecuada para ello, resolviendo:

- la **no programación** del terreno,
- **convocar** concurso sobre la base de unas condiciones urbanísticas definidas
- o **proceder** a la ejecución mediante gestión directa cuando ésta sea viable y preferible para los intereses públicos municipales.

#### **4.3.- REQUISITOS DE LOS ACUERDOS MUNICIPALES**

##### **4.3.1.-Criterios generales de elección de Alternativa Técnica y Urbanizador (artículo 122.3 TRLOTAU)**

Los criterios en los que **habrá de fundarse toda decisión pública** sobre la programación, tanto la relativa a la modalidad gestión directa o indirecta, como a la elección del urbanizador y a la **oportunidad** misma de la Programación de Actuación Urbanizadora, serán los siguientes:

- la idoneidad de las obras de urbanización para el servicio público,
- las garantías y plazos de su ejecución,
- la proporcionalidad de la retribución del urbanizador
- y, complementariamente, la facilidad o celeridad con que éste pueda disponer del terreno necesario para urbanizar.

#### **4.3.2.-Criterios para la elección de la alternativa técnica (artículo 122.2 TRLOTAU)**

Se preferirá la alternativa:

- que proponga un **ámbito de actuación** más idóneo u **obras de urbanización** más convenientes;
- la que concrete y asuma las **más adecuadas calidades de obra** para su ejecución
- y, en particular, las realizables con los **criterios de eficiencia ecológica** que reglamentariamente se determinen;

El criterio del “ámbito de actuación más idóneo” será de difícil aplicación práctica. ¿Pueden presentarse alternativas técnicas en competencia con distinto ámbito de actuación? *Primer supuesto:* Alternativa técnica que se presente para un ámbito de actuación más amplio (p.ej. la primera alternativa se refiere a una unidad de actuación y la alternativa técnica se refiere a dos unidades de actuación). *Segundo supuesto:* Alternativa técnica que se presente para un ámbito de actuación más reducido (p.ej. la primera alternativa se refiere a dos unidades de actuación y la segunda alternativa técnica se refiere a una unidad de actuación). No obstante, dentro de los dos supuestos genéricos señalados puede producirse una variada casuística. Así, a título de ejemplo, puede darse el supuesto: alternativa técnica relativa a un ámbito de actuación que comprende dos unidades de actuación y una agrupación de interés urbanístico solicita (cumpliendo los requisitos del artículo 123 TRLOTAU) la adjudicación preferente respecto de una de las unidades de actuación.

Las obras de urbanización más convenientes sólo se pueden valorar si la alternativa técnica está integrada por un proyecto de urbanización, puesto que parece referirse a las soluciones técnicas planteadas en el proyecto

#### **4.3.3.- Criterios para la elección de la proposición jurídico-económica (artículo 122.2 TRLOTAU)**

Se preferirá la proposición jurídico-económica:

- que se obligue a **plazos de desarrollo** más breves o a **compromisos** más rigurosos;
- la que preste mayores **garantías** efectivas de cumplimiento;
- la que comprometa su realización asumiendo, expresa y razonadamente, un **beneficio empresarial** más proporcionado por la promoción y gestión de la actuación;
- la que prevea justificadamente, para unas mismas obras, **un menor precio** máximo para efectuarlas sin mengua de su calidad.
- Complementariamente se preferirá la proposición que oferte más incentivos, garantías o posibilidades de **colaboración de los propietarios afectados** por la actuación, para facilitar o asegurar su desarrollo, salvo que aquellos se pretendan arbitrar a costa del interés público.

Respecto a los “plazos de desarrollo más breves” hay que tener en cuenta los siguientes aspectos: a) estudio tanto del plazo global de toda la actuación como de los plazos parciales estableciendo el calendario de su desarrollo en distintas fases; b) será preciso que se justifique suficientemente la programación temporal y se garantice adecuadamente con compromisos adicionales más rigurosos; c) los plazos que deben fijarse son los del inicio de la ejecución material del programa y de la conclusión del mismo.

En relación a las “mayores garantías efectivas de cumplimiento” sólo se tendrán en cuenta las superiores a las mínimas establecidas en el TRLOTAU (garantía genérica o de promoción: artículo 110.3 d); garantía específica o de retribución: artículo 118.4).

Por un “beneficio empresarial más proporcionado” debe entenderse un “menor” beneficio empresarial para la total ejecución de la actuación urbanizadora.

El “menor precio” de las obras o “menores gastos de urbanización” se refiere a las mismas obras, no debe suponer mengua de la calidad y es preciso que se justifiquen rigurosamente en aras de evitar bajas temerarias.

La “colaboración de los propietarios afectados” es un criterio importante ya que supone una agilización y facilitación del desarrollo urbanístico.

La legislación de contratos exige que los criterios a tener en cuenta en el concurso “se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya” (artículo 86.2 del R.D. Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas – TRLCAP-).

#### **4.3.4.- Acuerdos motivados (artículo 122.4 *in fine* TRLOTAU)**

Los acuerdos municipales en materia de programación deberán ser siempre **expresamente motivados** y concretarán, razonadamente, las **prioridades públicas** expresadas, atemperándolas a las circunstancias propias de cada actuación.

En todo caso, dichos acuerdos habrán de ser **congruentes** con las previsiones y actuaciones que se hubieran comunicado previamente a los proponentes, cuando las mismas hubieran suscitado la presentación de iniciativas particulares o hubieran servido de bases orientativas con vistas a la selección entre iniciativas en competencia.

El Pleno municipal dispone de potestad discrecional para adoptar acuerdo sobre la oportunidad de la programación de ahí que los actos dictados como consecuencia de la misma deberán estar motivados (artículo 54.1 f) LRJ-PAC).

La motivación no significa un razonamiento exhaustivo y detallado, pero tampoco una fórmula convencional y meramente ritual, sino la especificación de la causa, esto es, la concreción del acto al fin previsto. Para ello basta con la fijación de los hechos, su subsunción en la norma y una especificación sucinta de las razones por las que de esta se deduce y resulta adecuada la resolución adoptada. Eso es suficiente para lograr la finalidad última de la motivación que es constituir un elemento del control del propio acto. Cuando se acepten Informes o Dictámenes y se incorporen a la Resolución dicha aceptación “servirá de motivación” (artículo 89.5 LRJ-PAC).

#### **4.3.5.-Plazo para la aprobación municipal (artículo 122.7 *ab initio* TRLOTAU)**

El plazo para que el Ayuntamiento Pleno resuelva sobre la aprobación y adjudicación de un Programa de Actuación Urbanizadora será de **cuarenta días** desde la fecha en que fuera posible adoptar el acuerdo correspondiente.

Por la “fecha en que fuera posible adoptar el acuerdo correspondiente” debe entenderse “aquel día en que el Ayuntamiento dispone de todos los Informes de carácter preceptivo para la aprobación del Programa de Actuación Urbanizadora”.

#### **4.3.6.- Traslado a la Administración Autonómica (artículo 122.7 *in fine* TRLOTAU)**

Sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local, para las comunicaciones de todos los actos y acuerdos de las Entidades Locales, una vez aprobado el Programa de Actuación Urbanizadora por el Municipio, **se dará traslado** del mismo, junto con copia del acuerdo de aprobación, a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística en el plazo reglamentariamente previsto.

El acto de inscripción tiene puros efectos informativos y de constatación de la existencia y condiciones de la Programación.

#### **4.3.7.- Presentación en el Registro de Programas de Actuaciones Urbanizadoras y Agrupaciones de Interés Urbanístico (artículo 124.2 TRLOTAU)**

La publicación de la aprobación definitiva de los Programas de Actuaciones Urbanizadoras requerirá su **previa presentación** en el Registro autonómico de Programas de Actuaciones Urbanizadoras y Agrupaciones de Interés Urbanístico este registro. Si el Programa de Actuación Urbanizadora es de aprobación municipal, dicha presentación implicará el cumplimiento del deber de comunicación previsto en el artículo 56 de la Ley general 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El artículo 122.7 TRLOTAU habla de “traslado” y el artículo 124.2 TRLOTAU de “presentación”. ¿Significan lo mismo? A nuestro juicio, tienen el mismo significado y alcance. En ambos casos, se refiere a la obligación de comunicación del Ayuntamiento. Dicha obligación queda cumplida con la “simple remisión” del Programa de Actuación Urbanizadora, bastando con la “mera presentación” o “depósito” del mismo en el Registro autonómico de Programas y Agrupaciones de Interés Urbanístico. Al limitarse los efectos del Registro a la mera publicidad, la Administración Autonómica no puede llevar a cabo un control de legalidad.

¿Cuál es el plazo de remisión? El TRLOTAU no lo establece. Sin embargo, es conveniente realizarlo con celeridad ya que mientras no sea remitido, el Urbanizador no adquiere derecho a ejecutar el Programa, ya que dicho derecho se adquiere en virtud de acto expreso que deberá ser publicado (artículo 122.7 TRLOTAU). Y, para ser publicado se requiere la previa presentación en el Registro autonómico de Programas de Actuación Urbanizadora y Agrupaciones de Interés Urbanístico (artículo 124.2 TRLOTAU).

#### **4.3.8.- Publicación del acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa (artículos 122.7 y 124.2 TRLOTAU)**

La **obligación de publicar** el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora se establece en los artículos 122.7 y 124.2 del TRLOTAU. El acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora **deberá publicarse** en el Boletín Oficial de la Provincia (artículo 42.2 TRLOTAU y 70.2 de la LBRL).

Si el Programa contiene planeamiento, potestativamente, se podrá publicar en el D.O.C.M. (artículo 157 RP-LOTAU), si bien la normativa de este se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia (artículo 70.2 de la LBRL).

#### **4.3.9.-Acto expreso (artículo 122.7 *in fine* TRLOTAU)**

El derecho a ejecutar un Programa de Actuación Urbanizadora se adquiere, por los particulares, en virtud de **acto expreso**, que deberá ser publicado. No obstante, cuando se presente una sola proposición particular solicitando la adjudicación, formalizada con todas las condiciones legalmente exigibles y transcurra el plazo sin

resolución expresa, el proponente podrá requerir al Municipio para que proceda directamente.

Con la publicación del acuerdo plenario de aprobación y adjudicación del Programa, el agente urbanizador adquiere el derecho a la ejecución del citado Programa. Por tanto, el acto expreso será la publicación del mismo.

#### **4.4.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADJUDICACIÓN**

##### **4.4.1.- Compromisos, obligaciones y garantías del adjudicatario (artículo 122.6 TRLOTAU)**

El adjudicatario **deberá suscribir** los compromisos, **asumir** las obligaciones y **prestar** las garantías correspondientes. No obstante, **podrá renunciar** a la adjudicación si ésta supone compromisos distintos de los que él ofreció. La renuncia **por otras causas**, no justificadas, conllevará, en su caso, la pérdida de las garantías provisionales reguladas en el número 4 del artículo 118 TRLOTAU y la selección de un nuevo adjudicatario.

Los “compromisos” son los que asume el agente urbanizador comprendiendo no solo los que derivan del TRLOTAU sino también los compromisos y obligaciones que excediendo dicho marco legal hayan sido asumidos voluntariamente por el agente urbanizador (p.ej., concreción y asunción de más adecuadas calidades de obra para su ejecución; realización de la obra de ejecución asumiendo expresa y razonadamente un beneficio empresarial más proporcionado; previsión de construcción de más viviendas sujetas a un régimen de protección pública; aportaciones suplementarias al Patrimonio Municipal de Suelo).

Los “plazos” son aquellos en que se efectuaran las actuaciones urbanizadoras a cargo del agente urbanizador, con expresión del plazo total y, en su caso, de cada una de las fases de urbanización.

Las “garantías” que deben contemplarse son: la garantía genérica del artículo 110.3 d) TRLOTAU (garantía de promoción del 7% del coste previsto de las obras de urbanización).

#### **4.4.2.- Formalización de la adjudicación (artículo 122.9 TRLOTAU)**

La adjudicación de la ejecución del Programa de Actuación Urbanizadora se formalizará mediante **convenio urbanístico** a suscribir, de una parte, por el agente urbanizador y, de otro, tanto por la Administración actuante como, en su caso, por aquellas otras que hubieran asumido compromisos en dicha ejecución. En él se harán constar las condiciones, los compromisos y los plazos para la ejecución del Programa, las garantías que el agente urbanizador presta para asegurar su cumplimiento y las penalizaciones a que se somete por incumplimiento.

Es conveniente en el convenio urbanístico fijar los plazos para presentar, en su caso, los proyectos de urbanización y de reparcelación, si no hubiesen sido aprobados junto con el Programa de Actuación Urbanizadora.

Deberá procederse a su firma en el plazo de quince días desde la notificación del acuerdo de Pleno y del contenido del Convenio, tal y como quedaría redactado definitivamente (artículo 12.4 TRLOTAU).

Se entiende cumplido el trámite de información pública previsto en el artículo 12.2 del TRLOTAU (artículo 122.9, párrafo segundo TRLOTAU)

#### **4.4.3.- Derecho de Reintegro y de Subrogación (artículo 122.5 TRLOTAU)**

Cuando no resulte adjudicataria la persona que formuló alternativas, estudios o proyectos técnicos que, “total o parcialmente, se incorporen” al Programa de Actuación Urbanizadora aprobado o “sean útiles para su ejecución”, el Municipio **garantizará el reembolso**, por cuenta del agente urbanizador, de los gastos justificados de redacción de dichas alternativas, proyectos o estudios en favor de quien los realizó y aportó.

Asimismo, en el caso que el promotor de la alternativa técnica que sirva de base para la aprobación del Programa de Actuación Urbanizadora no resulte adjudicatario del mismo, siempre que sea una alternativa propia y original, **podrá subrogarse** en el lugar y puesto del adjudicatario particular elegido, **asumiendo y garantizando** los mismos compromisos, garantías y obligaciones impuestos a éste. La subrogación deberá solicitarse del Municipio dentro de los diez días siguientes a la notificación del acuerdo de adjudicación, entendiéndose ésta, entretanto, otorgada a título provisional.

**No será de aplicación** lo dispuesto en el párrafo anterior cuando el primer adjudicatario haya sido seleccionado atendiendo a las mayores posibilidades de colaboración de los propietarios afectados que hubiera ofrecido y garantizado.

#### **4.5.- REGIMEN ESPECIAL DE LA ADJUDICACION PREFERENTE (artículo 123 TRLOTAU)**

##### **4.5.1.- Finalidad (artículo 123.1 TRLOTAU)**

El régimen de adjudicación preferente tiene por objeto **fomentar** la elaboración de iniciativas de Programas de Actuación Urbanizadora por los particulares e incentivar su inmediata ejecución.

##### **4.5.2.-Requisitos (artículo 123.1 *in fine* y 2 TRLOTAU)**

Para su aplicación será imprescindible:

- que quien solicite su aplicación **haya presentado** una alternativa técnica de Programa de Actuación Urbanizadora propia y original y **ofrecido** su ejecución en plazo inferior a tres años.

- que se solicite en favor de :

a) La **proposición que se acompañe de alternativa técnica con proyecto de reparcelación**, en condiciones de ser aprobado junto con el Programa de Actuación Urbanizadora, para la totalidad de los terrenos afectados, suscrito por sus propietarios.

Estaríamos ante el supuesto de una reparcelación voluntaria prevista en el artículo 95.2 del TRLOTAU y, por tanto, está respaldada por la totalidad de los propietarios del ámbito de actuación.

b) La **proposición acompañada de proyecto de urbanización**, susceptible de aprobarse junto con el Programa de Actuación Urbanizadora y **refrendada o concertada** con una Agrupación de Interés Urbanístico, cuyos

estatutos y acuerdos sociales serán expuestos al público junto con la correspondiente alternativa.

La proposición deberá presentarse por los propietarios que ostenten más de la mitad de la superficie afectada por la iniciativa urbanizadora.

#### **4.5.3.- Régimen legal (artículo 123.3 y 4 TRLOTAU)**

Las iniciativas de Programa de Actuación Urbanizadora que satisfagan los requisitos de los apartados anteriores tendrán **preferencia** en la adjudicación respecto de las que, sin cumplirlos, pretendan competir con ellas.

Si concurrieran **varias iniciativas** que reclamaran fundadamente la adjudicación preferente, se preferirá la que se promueva para una sola unidad de actuación, según delimitación establecida por el planeamiento ya previamente vigente, a la que pretenda abarcar un ámbito distinto o mayor.

No obstante, si la alternativa de Programa de Actuación Urbanizadora que reclame la adjudicación preferente conlleva **propuestas complementarias** de aprobación de otros planes de ordenación urbanística o de modificación de los vigentes, se podrá adjudicar el Programa de Actuación Urbanizadora a tercero que propugne desarrollar mejor alternativa de planeamiento.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de la **potestad municipal** de disponer las correcciones técnicas oportunas en el Programa de Actuación Urbanizadora que se apruebe y de la **obligación del adjudicatario de garantizar** que quedarán realizadas, con cargo a la actuación si fuera preciso, las obras de acometida y extensión imprescindibles para conectar aquella, en lo que sea necesario, a las redes exteriores de infraestructuras de servicio.

**No procederá** la adjudicación preferente en aquellos ámbitos concretos de actuación para los que el Municipio excluya la posibilidad de aplicar ese régimen:

- por haber reservado los terrenos para la gestión directa por la Administración,
- o con el fin de suscitar necesariamente la competencia entre iniciativas que asuman la realización de mejoras especiales en la urbanización o mayores

aportaciones al patrimonio municipal de suelo, para compensar proporcionadamente el mayor y singular aprovechamiento de los terrenos.

### **XIII.- LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS: SU REGULACIÓN REGLAMENTARIA (RAELOTAU)**

#### **1.- EL REGLAMENTO DE LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA, APROBADO POR DECRETO 29/2011, DE 19 DE ABRIL (RAELOTAU)**

La regulación propuesta por el Decreto 29/2001 en cuanto a los Programas de Actuación Urbanizadora supone unos de los aspectos más relevantes y, al mismo tiempo, discutibles de este Reglamento. El Reglamento supone una reconfiguración casi total del procedimiento previsto para la tramitación de los PAUs por gestión indirecta, al incorporar el trámite y requisito de las Bases (previas a las Alternativas Técnicas) que no se prevé en el Texto Refundido. Lo mismo podemos decir en cuanto a la relación entre el Agente Urbanizador y el contratista.

Ambas figuras están previstas en la legislación valenciana, en las que se incorporaron para tratar de responder a las dudas sobre el acomodo de aquella normativa urbanística a la normativa de contratación pública, en los términos plasmados en la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (con postulados asumidos incluso por el Tribunal Supremo) y en la jurisprudencia europea sobre la relación entre las Directivas de Contratación y la ejecución urbanística. Sin embargo, concurren – a juicio de R. CABALLERO VEGANZONES (“Los programas de actuación urbanizadora y las reparcelaciones en el nuevo Reglamento de actividad de ejecución de Castilla-La Mancha”, *Práctica Urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 107, págs. 20-40)- dos circunstancias que ponen en tela de juicio la decisión adoptada por el texto reglamentario al introducir estas figuras valencianas.

La primera, y no es baladí, es que en la Comunidad Valenciana tanto las Bases como el Contratista son figuras previstas en la Ley y posteriormente desarrolladas en el Reglamento. Por tanto, la relación Ley – Reglamento está claramente salvada en el

caso de Valencia, del mismo modo que está puesta en tela de juicio en el caso de Castilla La Mancha.

La segunda circunstancia concurrente es la aparente desactivación de la duda sobre el acomodo del régimen de ejecución urbanístico valenciano (y por asimilación, del castellano manchego) con las Directivas de Contratación, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de mayo de 2011 que dictaminó que no se ha podido demostrar que *“el objeto principal del contrato celebrado entre el ayuntamiento y el urbanizador corresponda a contratos públicos de obras en el sentido de la Directiva 93/37 o de la Directiva 2004/18, lo que constituye una condición previa para la declaración del incumplimiento alegado”* (f.98).

El Reglamento de la Actividad de Ejecución del TRLOTAU es un documento construido de tal manera que no es fácil encontrar imprecisiones, remisiones erróneas o espacios en blanco en la regulación que pretende imponer. En ese sentido, hay una apuesta por la claridad, que en definitiva lo es por la seguridad jurídica, digna de elogio sobre todo si tenemos en cuenta la tantas veces criticada ilegibilidad del Texto Refundido.

La potenciación de los instrumentos de transparencia, publicidad e información al ciudadano y al propietario afectado por una actuación urbanizadora es otro de los aspectos positivos del Reglamento. No obstante, se debería haber sido realista en alguno de esos aspectos, pues la publicidad por medios telemáticos de los Programas y de los Proyectos de Reparcelación no es posible a día de hoy, cuando no todos los municipios cuentan con recursos humanos y técnicos para cumplir esa obligación. Si esta previsión no se acompaña de un proyecto público de gestión que genere una plataforma autonómica digital para la información pública en materia urbanística o que facilite la resolución por el Ayuntamiento de sus necesidades, habremos creado un problema.

Peor juicio merece la creación por parte del Reglamento, en materia de Programas de Actuación Urbanizadora, de figuras que se convierten en fundamentales sin tener una previa cobertura legal. No podemos dejar de reiterar que las Bases para la selección del urbanizador que el Reglamento articula como obligatorias no existen en el esquema procedimental del Texto Refundido. Y lo mismo diremos en cuanto a la figura del contratista ejecutor material de la urbanización. Este exceso reglamentario no es

satisfactorio. Como tampoco es adecuada la falta de claridad en los aspectos claves que se derivan de la discusión sobre la aplicación de la legislación de contratos del sector público, que son los relativos a la capacidad, solvencia y publicidad en la fase de adjudicación. La decisión sobre esas exigencias parece quedar a voluntad del redactor de las Bases de selección, sin que quede clara la toma de partido del redactor del Reglamento ante la citada polémica jurídica.

No sería justo culpar al Reglamento por equivocarse a la hora de entender de un modo u otro las relaciones entre la legislación de contratos y la ejecución de obra urbanizadora, vista la persistencia del debate. Ahora bien, tendría que haberse cerrado completamente el sistema, sin dejar cabos abiertos, interpretables en virtud de futuras tendencias doctrinales y jurisprudenciales.

Más allá de estas concretas cuestiones relacionadas con la citada polémica, lo cierto es que en el Reglamento hay varios preceptos que se separan del texto legal que desarrollan, en gran medida en un intento de corregir errores y oscuridades de éste. Sin embargo, el Reglamento está ordinalmente supeditado a la Ley, por lo que estas buenas intenciones se desvanecen al comprobar esta irregularidad de base. No podemos menos que lamentarnos de que no se hubiera aprovechado la tramitación de la Ley 2/2009, de Medias Urgentes en materia de Vivienda y Suelo, para hacer los reajustes pertinentes de forma paralela a la elaboración de este Reglamento.

## **2.- INICIACIÓN (artículo 85 RAELOTAU)**

El régimen de gestión indirecta de los Programas de Actuación Urbanizadora ha sido el más habitual, y por ello cobra especial importancia el diseño de la tramitación que ha realizado el Reglamento. Como es sabido, el Texto Refundido preveía un procedimiento ordinario (impulso administrativo) y uno simplificado (impulso particular). Como ya sabemos uno de los aspectos en los que más ha innovado el Reglamento ha sido en la previsión de unas Bases para la formulación de Programas de Actuación Urbanizadora, como fase inicial de la tramitación del Programa.

De este modo, el artículo 85 RAELOTAU prevé que el procedimiento de aprobación de los PAU´s en régimen de gestión indirecta se iniciará a) de oficio, por el Municipio, mediante la aprobación de las citadas Bases o; b) a instancia de persona

interesada<sup>62</sup>, mediante solicitud dirigida al titular de la Alcaldía instando la formulación de esas Bases, así como el posterior sometimiento a información pública y aprobación de la Alternativa técnica que se presenta. Esta solicitud del particular deberá contener además la acreditación de la personalidad del solicitante, así como la justificación de su capacidad de obras y de la solvencia técnica y económica con que cuenta para el desarrollo y promoción de la actuación urbanizadora en la forma prevista en la legislación de contratos del sector público. Potestativamente, podrá incluirse una propuesta de Bases, acompañada de justificación suscrita por el redactor del ajuste de la propuesta del Programa a las Bases. El inicio del procedimiento supone hasta su terminación la imposibilidad de tramitar otra propuesta de Programa, en el trámite ordinario o en el simplificado, que afecte total o parcialmente al ámbito de actuación.

El titular de la Alcaldía, previos los servicios técnicos y jurídicos municipales, deberá adoptar alguno de los siguientes acuerdos:

a) Inadmitir a trámite la solicitud, con archivo de actuaciones, cuando se de el supuesto de previo inicio de la tramitación de un Programa coincidente total o parcialmente en el ámbito, o cuando no exista ordenación detallada aprobada y en vigor y el Municipio se reserve su formulación, señalando a las personas interesadas el derecho a formular la propuesta de planeamiento que proceda.

b) Requerir al solicitante para que en un plazo que no podrá ser superior a un mes se subsane o complemente la documentación exigida y los requisitos previstos en el apartado 1 del artículo 85 del Reglamento.

c) Elevar al órgano competente propuesta debida y suficientemente motivada de adopción del acuerdo que proceda de entre los siguientes:

- Desestimación de la solicitud por no adecuarse al orden de prioridades y la secuencia del desarrollo urbanístico municipal.

---

<sup>62</sup> Persona interesada que como sabemos puede ser o no ser propietario del terreno. Como sabemos, cabe la posibilidad de que propietarios que representen a más del 50 % del suelo se asocien en Agrupaciones de Interés Urbanístico (art. 110.5.e TRLÓTAU). En el Reglamento se regulan en los artículos 22 y ss. El Reglamento ha permitido clarificar la duda sobre si la inscripción en el Registro de Agrupaciones de Interés Urbanístico tenía carácter constitutivo y, en consecuencia, era necesaria antes de proceder a la formulación de un PAU, lo que había dado pie a la práctica de la propia administración autonómica de informar negativamente y paralizar Programas así promovidos. Según el artículo 24.3. RAELOTAU las actuaciones realizadas desde la formalización de la iniciativa para la constitución de la entidad hasta su inscripción en el registro serán válidas y eficaces.

- Estimación de la solicitud con establecimiento de las pertinentes Bases para la adjudicación del Programa de Actuación Urbanizadora.

### **3.- BASES PARA LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANIZADORA Y SELECCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR (artículo 86 RAELOTAU)**

Este último acuerdo supondría el inicio del trámite de aprobación de las Bases, conforme al artículo 86.2 RAELOTAU, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>63</sup>. El acuerdo aprobatorio y el contenido de las Bases deberá publicarse en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, pudiendo indicarse en dicho anuncio la apertura del periodo de información pública, audiencia y presentación de alternativas técnicas en los términos del artículo 87.1 RAELOTAU.

Antes de ahondar en el contenido de esas Bases es necesario comparar el trámite inicial del procedimiento ordinario que hemos visto con el que prevén los apartados 1 y 2 del artículo 120 TRLOTAU. En el Texto Refundido, el procedimiento se inicia con la solicitud de un particular a la Alcaldía de que someta a información pública la alternativa técnica de un Programa. El titular de la Alcaldía, antes esa solicitud puede optar entre elevar al Pleno propuesta motivada de desestimación de la solicitud o someter directamente la alternativa técnica a información pública, junto con las observaciones o alternativas que, en su caso considere convenientes. El término "*bases orientativas para la selección de urbanizador*" se prevé en el artículo 120.2.a TRLOTAU a los efectos de que el Pleno pueda enervar una eventual propuesta desestimatoria del Alcalde.

Así que lo que aparece en el Texto Refundido como un trámite que ocasionalmente puede llegar a darse (de hecho, no ha sido nada habitual que los Alcaldes sometan al Pleno la desestimación *ab initio* de los Programas), el Reglamento lo convierte en un trámite esencial e ineludible para todas las tramitaciones. Con ello no queremos decir que un sistema con bases para la selección del urbanizador sea

---

<sup>63</sup> Art. 49 LRBRL. La aprobación de las ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento: a) Aprobación inicial por el Pleno. b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias. c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

malo. Al contrario, parece razonable en un contexto normativo de concurrencia para la obtención de la condición de Agente Urbanizador y de asimilación con formas contractuales del sector público. Pero lo que no puede merecer un juicio positivo es la desvinculación total entre la Ley y su Reglamento de desarrollo. Esta crítica se intensifica si tenemos en cuenta las recientes modificaciones legales que se han producido en el año 2009, afectando incluso a aspectos de la tramitación de los Programas.

Las Bases establecen las condiciones bajo las que ha de realizarse el procedimiento de pública competencia para la adjudicación de los Programas de Actuación Urbanizadora, y habrán de ajustarse a los requisitos establecidos en la TRLOTAU y en su Reglamento, y cuando en ellos esté expresamente previsto, en la legislación sobre contratos del sector público y, en su caso, la de régimen local (art. 86.1 RAELOTAU). Nótese que según el Reglamento es necesaria una remisión expresa de las bases a la aplicación de la legislación de contratos, lo que es una postura extrema si tenemos en cuenta que la discusión doctrinal y jurisprudencial sobre la adjudicación de la condición de agente urbanizador se circunscribe a si la legislación de contratos es de aplicación preferente a la urbanística o es de aplicación supletoria. Confrontemos esta previsión con lo establecido en el artículo 102.1.e del Reglamento, que confiere a la legislación de contratos del sector público carácter supletorio para la regulación de las relaciones derivadas de la adjudicación del Programa.

Los aspectos que deben recoger las Bases para la adjudicación de los Programas se prevén el extenso apartado 2 del artículo 86 del Reglamento. Parte de esos contenidos no dejan de ser previsiones sobre la ordenación del ámbito, el diseño de su urbanización e infraestructuras y las condiciones generales a las que se somete el Programa que deberían formar parte del planeamiento previo o de las Ordenanzas Municipales de Urbanización. No obstante, cabe la posibilidad de que se concrete con más detalle las exigencias técnicas del Programa. También en las Bases se incorporan aspectos procedimentales, como el trámite concreto a realizar, la posibilidad de que la persona que hubiera interesado la alternativa técnica original pueda modificar la misma para ajustarla a las Bases, la documentación acreditativa de los criterios de capacidad para contrata y de solvencia económica exigibles, la exigibilidad de documentación ambiental, garantías a aportar y forma de constituir las, lugar de presentación de proposiciones jurídico económicas y propuestas de convenio, etc.

El elemento clave de las Bases será, lógicamente, la determinación de los criterios objetivos de adjudicación de la gestión de la ejecución del Programa (art. 86.2.f). Los criterios deberá manifestarse en orden decreciente de importancia e incluyendo su ponderación, según la técnica de la legislación de contratos del sector público. El Reglamento aporta una enumeración de dichos criterios, pero se aparta del modelo valenciano al no aportar unas propuestas de ponderación de aplicación supletoria, y unos máximos y mínimos de ponderación para cada criterio, lo que consideramos que habría facilitado sobremanera la tarea de dirección del procedimiento a los distintos Municipios y, en particular, a los de recursos técnicos más limitados.

#### **4.- INFORMACIÓN PÚBLICA, AUDIENCIA Y PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS TÉCNICAS (artículo 87 RAELOTAU)**

Aprobadas y publicadas las Bases, el titular de la Alcaldía abrirá un periodo de veinte días para la formulación de alternativas técnicas, que se anunciará mediante edicto publicado, además de por medios electrónicos, en el Diario Oficial de Castilla La Mancha y en uno de los periódicos de mayor difusión de la localidad; y se notificará a las personas interesadas previamente a la primera publicación. Si la Alternativa original se ajusta a las Bases aprobadas, se someterá igualmente a información pública.

En los edictos y en las notificaciones se indicará el siguiente contenido:

- a) Plazo de duración de la información pública a la que se somete la alternativa<sup>64</sup>.
- b) Identificación de la fecha de publicación en el Diario Oficial de Castilla La Mancha de las Bases para la adjudicación del Programa.
- c) Identificación del promotor de la actuación.
- d) Descripción literal a través de referencia a datos catastrales, y gráfica por medio de planos, del ámbito objeto de la actuación refiriendo éste a las previsiones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigente.
- e) Posibilidad de formular alternativas técnicas y en el momento procedimental oportuna, propuestas de convenio y proposiciones jurídico – económicas. En su caso, posibilidad de formular alegaciones contra la alternativa técnica sometida a exposición pública.

---

<sup>64</sup> Esta previsión queda vacía de contenido en el caso de que el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, o en el caso de que la alternativa técnica original no se acomode a las bases.

- f) Expresa referencia a la imposibilidad de simultánea o posterior tramitación del procedimiento de impulso particular previsto en el artículo 91 del Reglamento.
- g) Advertencia de que las personas propietarias podrán ejercitar la facultad de declinar participar en la actuación, solicitando la expropiación de sus terrenos, en los términos del artículo 118.2 TRLOTAU y 106.2 RAELOTAU.

La Administración actuante o el proponente de la alternativa deberá formular solicitud al Registro de la Propiedad de practicar nota marginal sobre el inicio del procedimiento de tramitación del Programa.

Solo podrá presentarse una única alternativa técnica por quien esté interesado en competir en la adjudicación. No obstante, el que haya presentado la solicitud que inició el procedimiento, podrá presentar nueva alternativa ajustada a las Bases para la adjudicación aprobadas.

#### **5.- PRORROGAS DEL PERIODO DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS TÉCNICAS (artículo 88 RAELOTAU)**

El artículo 88 del Reglamento resuelva algunas de las dudas surgidas en la aplicación práctica del artículo 122.5 del Texto Refundido con respecto a la prórroga de plazo de información pública y de presentación de alternativas. Así, se confirma que la prórroga del plazo para presentar alternativas motivada en el compromiso de presentar una alternativa sustancialmente distinta a la original acompañada de garantía suficiente, sólo se aplica a la presentación de esa alternativa. Pese al mandato del Texto Refundido, el Reglamento no cuantifica la garantía exigible, remitiendo su determinación a las Bases, si bien existe el límite mínimo del siete por ciento de las obras de urbanización indicado en el artículo 110.3.d TRLOTAU. También debe destacarse el hecho de que el Reglamento considera como Alternativa técnica sustancialmente distinta a la original, con un criterio amplio, no solo la que se formule una ordenación detallada distinta, sino la que formule unas obras de urbanización u otro tipo de determinaciones que integran las bases distintas. Tanto las prórrogas como las nuevas alternativas técnicas deberán anunciarse en el tablón de anuncios y comunicarse a quienes hubieran presentado plicas prematuramente.

## **6.- PRORROGAS DE PROPOSICIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS (artículo 89 RAELOTAU)**

Finalizado totalmente el periodo de información pública y presentación de alternativas, cualquier persona podrá presentar proposiciones jurídico – económicas y propuestas de convenio, en plica cerrada, durante los diez días siguientes a la finalización de dicho periodo, referidas a cualquiera de las alternativas técnicas presentadas. Si el que presenta plica no hubiera presentado inicialmente alternativa técnica propia, deberá acompañar los documentos que acrediten su personalidad, su capacidad de obrar y su solvencia técnica y financiera. La presentación se realizará por cualquiera de los medios previstos en la legislación de contratos del sector público.

## **7.- APERTURA DE PLICAS (artículo 90 RAELOTAU)**

La apertura de plicas se produce en la siguiente fecha hábil a la conclusión del plazo de presentación de proposiciones jurídico-económicas, y de su desarrollo y resultado se levantará acta bajo fe pública administrativa y bajo dos testigos. Durante los veinte días siguientes todas las actuaciones podrán ser objeto de consulta y alegación. Según el artículo 90.3 del Reglamento, los competidores podrán asociarse uniendo sus proposiciones en una única durante ese plazo de veinte días. Sin embargo, el Texto Refundido establecía que los competidores podrían acordar la unión de sus proposiciones vencido ese plazo. A nuestro parecer, debemos plantear la interpretación más extensiva posible. La unión de proposiciones deberá notificarse a las personas interesadas personadas en el procedimiento. Se echa en falta que el Reglamento no haya definido los límites de la unión de proposiciones para evitar que pueda convertirse en una plica extemporánea que desvirtúe la competencia.

## **8.- PRESELECCIÓN DEL URBANIZADOR Y ADJUDICACIÓN DEL PROGRAMA**

El artículo 93.1 del Reglamento establece que concluidos los trámites indicados en cualquiera de las dos modalidades anteriores, el órgano competente, considerando los informes técnicos y jurídicos emitidos a tal fin, y en aplicación de las Bases, adoptará acuerdo motivado en alguno de los siguientes sentidos:

- a) Determinará, introduciendo las modificaciones que procedan, el Programa de Actuación Urbanizadora que entienda más conforme con el interés general definiendo su contenido mediante la elección, en su caso, de una alternativa técnica y una proposición jurídico – económica, de entre las diversas iniciativas presentadas, a fin de que prosiga la tramitación para su aprobación y adjudicación.
- b) Rechazar razonadamente todas las iniciativas para ejecutar la actuación urbanizadora, por considerar que ninguna de ellas se adecua a las Bases establecidas, resolviendo la no programación del terreno y la convocatoria de concurso en orden a su adjudicación, la formulación de nuevas Bases o proceder, en su caso, a la ejecución en régimen de gestión directa cuando ésta sea viable y preferible para el interés público.

Tal y como establece el artículo 96 RAELOTAU, el acuerdo establecido en el artículo 93.1.a del Reglamento deberá fundarse en los criterios de adjudicación previsto en las Bases. La introducción de modificaciones deberá ser expresamente motivada con relación a las Bases y a razones de interés general basadas en los principios rectores de la actuación pública urbanística establecidos en el Texto Refundido. Estas modificaciones no podrán desnaturalizar la propuesta original elegida en términos que impliquen defraudación objetiva del principio de libre concurrencia. Por ello se establece que no podrán vulnerarse los requisitos establecidos en el art. 76.1.a (parámetros urbanísticos que según las Bases no pueden modificar las Alternativas técnicas), ni diferenciarse el importe económico de las cargas de urbanización en más o en menos de un veinte por ciento respecto de la alternativa seleccionada. Si se superara este límite, deberá concederse plazo de audiencia de diez días a los propietarios de terrenos en el ámbito, para que puedan ejercitar la facultad de declinar participar en la actuación, en los términos del artículo 106.2 del Reglamento, o dejar sin efecto la comunicación remitida anteriormente si hubiera ejercido dicha facultad. No obstante, se permite la actualización de la proposición jurídico – económica con arreglo al a variación del índice de precios al consumo si la adjudicación se producido en plazo superior a un año desde que se inició el periodo de información pública de las alternativas técnicas por causas no imputables al urbanizador.

El acuerdo previsto en el artículo 93.1.a RAELOTAU no es, como regla general, el de aprobación y adjudicación del Programa, sino que es el de preselección de las propuestas que lo conforman entre todas las formuladas, asumiendo así el Reglamento una práctica seguida por los Municipios a la hora de interpretar el vacío de que adolece

el Texto Refundido en esta fase procedimental. A partir de este momento, procede la solicitud de todos los informes de las Administraciones previstos en el artículo 81 para la gestión directa. Como excepción, si solo hubiera habido una alternativa técnica y una proposición jurídico – económica, podrán pedirse los informes con anterioridad a este momento procedimental, y si hubieran sido emitidos y fuera procedente, podrá resolverse directamente sobre la aprobación del Programa.

El Reglamento también resuelve el problema de la integración de la tramitación del Programa con la del instrumento de planeamiento que pudiera contener la Alternativa Técnica. Para ello, el artículo 93.5 RAELOTAU establece que el Pleno resolverá motivadamente aprobando la ordenación y aprobando el Programa. La aprobación de la nueva ordenación urbanística tendrá la naturaleza de aprobación inicial con respecto a modificaciones de ordenación estructural y de definitiva en el resto. Si la aprobación se considera inicial se entenderá también como definitiva bajo condición suspensiva de emisión de informe favorable y vinculante por parte de la Consejería competente, que deberá ser evacuado en el plazo máximo de un mes. La aprobación del Programa, en tal caso, estará sujeta a la misma condición suspensiva de modo que no será necesario nuevo trámite de convocatoria de Pleno para dar el documento por aprobado. Este condicionamiento no debe confundirse con la aprobación condicionada prevista en el artículo 95 del Reglamento (reproduciendo el artículo 122.8 TRLOTAU) que responde al supuesto de la necesaria ejecución previa o simultánea de determinaciones propias de otras actuaciones, en los términos previstos por el artículo 39 RAELOTAU para la anticipación de infraestructuras y servicios públicos.

El plazo para que se resuelva la aprobación y adjudicación del Programa será de cuarenta días desde la fecha en que fuera posible para el órgano competente adoptar el acuerdo correspondiente, entendiéndose que esa fecha es aquella en la que la Administración dispone de todos los informes de carácter preceptivo para la aprobación del Programa. El transcurso de este plazo no supone por sí mismo la aprobación y adjudicación por silencio administrativo del PAU. Según el artículo 94.4 RAELOTAU el silencio administrativo positivo solo operará en el caso de que se presente una única propuesta de Programa basada totalmente en la ordenación urbanística en vigor y formalizada debidamente y reuniendo todas las condiciones legalmente exigibles. En tal caso, previa presentación de la preceptiva garantía, el proponente podrá requerir al Municipio para que proceda a la suscripción del convenio.

## 9.- LA FORMALIZACIÓN DE LA ADJUDICACIÓN Y SU PUBLICIDAD

El artículo 97 RAELOTAU prevé que la adjudicación del Programa debe formalizarse en el correspondiente convenio urbanístico a suscribir por el urbanizador, por el Municipio y, en su caso, por aquellas personadas que hubieran asumido compromisos en dicha ejecución y, finalmente, por las personas propietarias que quieran ser parte en el mismo. En el convenio deberán constar las siguientes obligaciones con la naturaleza de esenciales: ejecución de la obra con arreglo al proyecto, condiciones y compromisos de gestión y plazos para la ejecución del Programa, garantías prestadas para la asegurar el cumplimiento del Programa y penalizaciones a que se somete el incumplimiento. Otras determinaciones que debe contener el convenio de adjudicación del Programa, aunque ya no tengan naturaleza esencial, son los plazos preclusivos para presentar los documentos técnicos rectificados en función de las condiciones establecidas en la adjudicación y, en su caso, los proyectos de urbanización y de reparcelación. También deberá constar la retribución alzada y cerrada que percibirá el urbanizado por la asunción, a su riesgo y ventura, de las obligaciones a cuyo cumplimiento se obliga, solo revisable en los supuestos previstos en el Texto Refundido y en el Reglamento.

Para la formalización del convenio tras la aprobación definitiva del Programa, el Municipio emplazará al adjudicatario para que aporte la garantía establecida en las Bases y suscriba seguidamente el texto definitivo del convenio dentro del plazo de los quince días siguientes (art. 97.2 RAELOTAU). El emplazamiento podrá contenerse en la misma resolución por la que se apruebe el Programa. El Reglamento prevé que el adjudicatario podrá renunciar a la adjudicación si ésta supone compromisos distintos a los que ofreció, pero va más allá del artículo 122.5 TRLOTAU, en lo que consideramos que es un exceso injustificado, al establecer que tal renuncia no cabrá si las modificaciones se ajustan al límite establecido en el párrafo segundo del número 2 del artículo 96 del Reglamento, esto es, al veinte por ciento. La renuncia por otras causas no justificadas, así como la falta de atención al emplazamiento para entrega de garantía y firma de convenio, conlleva la pérdida de la garantía provisional que las Bases hubieran establecido, la pérdida del derecho de reembolso de gastos de los artículos 122.4 TRLOTAU y 98 RAELOTAU<sup>65</sup> y, lógicamente, la selección de nuevo adjudicatario.

---

<sup>65</sup> El artículo 98.1 RAELOTAU en su párrafo segundo prevé que en el caso de pérdida del derecho al reembolso, las cantidades que proceda rembolsar se determinarán por el Municipio y quedarán en su beneficio.

Una vez aprobado definitivamente el Programa, la Administración deberá notificar a las personas interesadas dicho acuerdo, de forma previa a la publicación del mismo. El Reglamento acierta al determinar el contenido mínimo que debe tener dicha notificación, a efectos de que el propietario puede conocer de primera mano el haz de posibilidades que la compleja legislación urbanística le ofrece. Así, el artículo 100.2 RAELOTAU establece que en la notificación del acuerdo aprobatorio del Programa se hará constar, cuando proceda:

- a) La posibilidad de las personas propietarias de escoger entre los diferentes modos de retribución que prevea el Programa, dentro del plazo del mes siguiente a la fecha de publicación del acuerdo en el Diario Oficial de Castilla La Mancha, mediante comunicación fehaciente dirigida al urbanizador y a la Administración actuante.
- b) En el caso de que el único modo de retribución del urbanizador que prevea el Programa sea la cesión de terrenos edificables, la posibilidad de solicitar el pago en metálico cuando la persona propietaria se muestre disconforme con la proporción de terrenos que le corresponda ceder, mediante comunicación fehaciente dirigida al urbanizador y a la Administración actuante, dentro del mes siguiente a la recepción de la notificación.
- c) El deber de asegurar el pago, antes de la finalización de la información pública del proyecto de reparcelación, mediante la prestación de garantía financiera o real proporcional a la prestada por el urbanizador, de conformidad con lo dispuesto en la letra d) del número 3 del artículo 110 TRALOTAU<sup>66</sup>. La notificación efectuará la advertencia de que si la garantía no fuese presentada en plazo, el urbanizador podrá optar por percibir su retribución mediante la cesión de terrenos edificables cuando así lo prevea el Programa, o exigir a la Administración actuante a que proceda a la exacción de la cantidad que deba garantizarse mediante apremio administrativo sobre los bienes de la persona propietaria incumplidora<sup>67</sup>.

La última precisión parece superflua, ya que si se admite la garantía real, perfectamente puede servir como tal la afección de la finca objeto de la futura reparcelación, de forma suplementaria a la que se derive de la afección registral de la cuota de la liquidación provisional. Y por derivación de lo anterior, si la afección

---

<sup>66</sup> La que determinen las Bases de adjudicación con el valor mínimo del 7 % del coste de ejecución material por contrata, según el artículo 75.c RAELOTAU.

<sup>67</sup> Cfr. Art. 53.A.3º, párrafo 3 RAELOTAU.

registral de la cuota de liquidación ya sirve de garantía de la totalidad de dicha cuota, ¿para qué sirve esta garantía suplementaria?

El artículo 101 RAELOTAU prevé que producida la aprobación definitiva, la notificación que acabamos de mencionar, y la formalización de la adjudicación mediante la firma del convenio y la prestación de las garantías correspondientes, será preciso proceder a la inscripción del Programa en el Registro de Programas de Actuación Urbanizadora y Agrupaciones de Interés Urbanístico, a cuyo fin deberá aportarse certificación del acto de su aprobación y adjudicación, así como una copia de los documentos que integren la alternativa técnica y, en su caso, de la proposición jurídico – económica, de la garantía prestada y del convenio suscrito, todo ello debidamente diligenciado por el titular de la Secretaría, tanto en papel como en soporte informático. En el supuesto de aprobación por silencio administrativo también se actuará de este modo, por lo que se vacía en gran medida la potencialidad agilizadora de esta figura si la Administración no actúa con diligencia en esta nueva fase de tramitación. Según el Reglamento, solo una vez inscrito el acto de aprobación definitiva el Municipio procederá a la publicación del acuerdo aprobatorio del mismo en el Diario Oficial de Castilla – La Mancha, contraviniendo el tenor del artículo 124 TRLOTAU que simplemente exigía la previa presentación del Programa en el registro de Programas.

El contenido de la publicación que prevé el Reglamento es bastante extenso, sobre todo en relación con la práctica habitual hasta ahora, dado que deberá constar a) el ámbito de la actuación y las personas propietarias de terrenos y titulares de bienes afectados; b) el contenido del convenio y de la proposición jurídico – económica desagregados en los aspectos indicados en el art. 76.4 del Reglamento; c) las garantías a asumir por las personas propietarias de acuerdo con lo previsto en el artículo 110.1.b; d) los datos identificativos de la inscripción del Programa en el Registro de PAUs. Si la aprobación del Programa implica también la aprobación de un documento de ordenación, su contenido normativo deberá publicarse además en el Boletín Oficial de la Provincia, en los términos del Reglamento de Planeamiento.

## **10.- CESIÓN Y RESOLUCIÓN DE LA ADJUDICACIÓN**

Aunque en la sistemática del Reglamento la cesión de la condición de urbanizador se ubica en el ámbito de la formalización de la adjudicación, procederemos ahora a estudiar lo que prevé el artículo 99 RAELOTAU con respecto a esta figura, en desarrollo del artículo 117.2 del Texto Refundido. Lo más reseñable es la determinación

de los documentos que deben acompañar a la solicitud de autorización de la cesión, que deberá estar suscrita por la persona cedente y la tercera adquirente, que serán: a) la acreditación de que el cedente está corriente del cumplimiento de todas las obligaciones esenciales del convenio urbanístico; b) la acreditación de que la tercera adquirente reúne los mismos requisitos establecidos e las Bases para el adjudicatario; c) la garantía que se prestará en sustitución de la existente, o la acreditación de su subsistencia; d) el texto íntegro de la minuta de escritura pública que las partes proyecten firmar.

El artículo 125 del Texto Refundido preveía las consecuencias de una eventual resolución de la adjudicación de la condición de agente urbanizador, lo que se reproduce en el artículo 116 del Reglamento. Sin embargo, lo que no estaba previsto eran las causas de resolución ni el procedimiento detallado para adoptarla. En el apartado 1 del artículo 114 del Reglamento se prevén las causas de resolución de la adjudicación que son a) la muerte o incapacidad del urbanizador persona física, o la extinción de la personalidad del urbanizador persona jurídica; b) la declaración de concurso o insolvencia en cualquier procedimiento; c) el mutuo acuerdo entre administración y urbanizador, siempre que no concurra causa culpable de resolución y razones de interés público hagan innecesario o inconveniente la continuación del contrato; d) la demora culpable en el cumplimiento del plazo total, o de los plazos parciales cuando se aprecie la imposibilidad del cumplimiento del plazo total; e) las variaciones del Programa derivadas de decisiones públicas cuando afecten a más del veinte por ciento del coste de las obligaciones asumidas por la persona adjudicataria, salvo que por el estado desarrollado e la actuación se lesionen los intereses públicos o se alcance un acuerdo para culminar la urbanización de la actuación; f) el incumplimiento de cualquier otra obligación esencial del Programa<sup>68</sup>; y g) aquellas que expresamente se establezca en el Programa.

El procedimiento de resolución de la adjudicación se iniciará por el órgano de contratación de oficio o a instancia del urbanizador o de parte interesada y deberá cumplir con los trámites previsto en el artículo 114.2 del Reglamento. Deberá darse trámite de audiencia a todos los interesados, incluidos los avalistas del urbanizador y los urbanizadores de programaciones condicionadas. Será preciso también el informe técnico y del servicio jurídico de la administración actuante. Finalizado dicho trámite, se remitirá el expediente a la Consejería para la emisión de informe preceptivo de la

---

<sup>68</sup> Las obligaciones esenciales se determinan en el convenio urbanístico, y están recogidas en el artículo 97.1 RAELOTAU.

Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que deberá evacuarlo en el plazo máximo de un mes. Si hubiera oposición a la resolución del Programa, por el urbanizador o por su avalista, manifestada en el trámite de audiencia, se requerirá dictamen del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha, que tendrá carácter preceptivo y esencial. El procedimiento finalizará mediante resolución que declarará la extinción del Programa y los efectos que procedan de entre los previstos en el artículo 125 TRLOTAU y 116 RAELOTAU. La resolución que declare la extinción es inmediatamente ejecutiva y pone fin a la vía administrativa. Ha de tenerse en cuenta que el procedimiento caducará si la Administración no ha notificado resolución expresa en el plazo de los seis meses desde su inicio.

## **11.- LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA**

Tras la regulación de la tramitación conducente a la aprobación y adjudicación del Programa el Reglamento regula la ejecución del Programa, cuestión que había sido planteada de forma dispersa dentro del Texto Refundido. La regulación aplicable a la ejecución del Programa, según se desprende del artículo 102 del Reglamento, que prácticamente reproduce lo previsto en el artículo 125 TRLOTAU, es la contenida en el Texto Refundido y en el Reglamento, en los planes urbanísticos y territoriales, en el propio Programa, en los acuerdos adoptados en ejecución del Programa y, con carácter supletorio, en lo previsto en la legislación de contratos del sector público<sup>69</sup>. Como excepción a lo anterior, el Reglamento ordena que las relaciones entre el urbanizador y el contratista ejecutor material de las obras de urbanización, si fueran diferentes, se regirán por el propio Reglamento y las determinaciones que las Bases hubieren podido establecer para su selección y, en todo lo demás, con arreglo al derecho privado.

## **12.- EL CONTRATISTA**

Ya hemos adelantado que el Reglamento prevé la figura del contratista ejecutor material de las obras de urbanización, para el caso de que el propio urbanizador no sea el que las ejecute. La figura se encuentra regulada en el artículo 104 del Reglamento, aunque no cuenta con ningún precepto que le de cobertura en el Texto Refundido. Hasta ahora, la selección del contratista o contratistas se había realizado bajo el libre criterio del el agente urbanizador. Ahora, el Reglamento impone un procedimiento

---

<sup>69</sup> Nótese que el artículo 125 TRLOTAU remitía expresamente al contrato de gestión de servicios públicos, mientras que el Reglamento hace una referencia genérica, en lo que entendemos como un intento de evitar tomar partido ante las dudas ya indicadas de la relación entre la ejecución urbanística y la contratación pública.

concurrential para la selección del ejecutor material. El trasfondo de esta decisión es el criterio de que la ejecución de obra urbanizadora debe someterse a las reglas y principios de contratación de obra pública, de modo que aunque el urbanizador pueda ser el adjudicatario de un contrato de gestión de servicios, al final aparece una ejecución de obra pública, por lo que la selección del contratista se somete al régimen del contrato de obra. Al fin y al cabo, esto era lo que se apuntaba en la Sentencia *Scala* al indicar que la selección del contratista debía ajustarse a la normativa de contratación comunitaria, con independencia de la existencia de un derecho o deber a urbanizar de los propietarios. Por otro lado, tanto la legislación de contratos como la jurisprudencia europea indican que cuando un contrato contiene a un tiempo elementos propios de un contrato público de obras y elementos propios de algún otro tipo de contrato, ha de estarse al objeto principal del contrato para determinar qué cuerpo normativo referente a la contratación debe en principio aplicarse<sup>70</sup>.

En definitiva, esta del contratista es una extraña figura creada en la legislación valenciana y ahora trasladada a Castilla La Mancha con la que se trata de mitigar la eventual discordancia entre la figura del agente urbanizador adjudicatario del Programa y gestor del mismo (que en la práctica no solía ser una empresa constructora, sino una promotora dedicada a la gestión) y la aplicación de las reglas propias del contrato público de obras, sobre todo en cuanto a clasificación y solvencia.

El art. 104.1 RAELOTAU establece las siguientes reglas:

- a) La contratación de las obras de urbanización podrá efectuarse de maera parcial, mediante su división en lotes, cuando circunstancias técnicas lo aconsejen, sin que quepa fraccionarlas con el sólo propósito de eludir los requisitos establecidos por la ley reguladora de los contratos del sector público.
- b) Cada contratación requerirá la elaboración de un pliego de condiciones en el que se precisen como mínimo, las siguientes:
  1. Presupuesto de licitación de las obras de urbanización, que será, como máximo, el presupuesto de contrata establecido en el Programa. En el caso de que no se licite la totalidad de las obras, se aplicará un principio de proporcionalidad y la suma de las sucesivas licitaciones no podrán exceder esta cantidad.

---

<sup>70</sup> Cfr. Art. 12 Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

2. Plazo para presentación de ofertas que, como mínimo, será de un mes a contar desde la última publicación del anuncio de la convocatoria e identificación del lugar en que deberán depositarse. Las ofertas se presentarán en sobre cerrado, selladas y firmadas en todas sus hojas por el contratista, de cuya entrega se facilitará justificante por el urbanizador. El contratista deberá depositar igualmente, en sobre cerrado, en el Registro Municipal, copia de la hoja resumen del presupuesto debidamente sellada y firmada.
  3. Características del contratista y, en concreto, las relativas a la capacidad de obras y a la solvencia económica, financiera y técnica, así como a la no afectación por prohibición legal alguna para contratar con las Administraciones públicas.
  4. Criterios ponderados que regularán la adjudicación.
- c) El pliego de condiciones deberá ser aprobado con carácter previo por la Administración actuante, que deberá resolver sobre él en el plazo de veinte días para su presentación, entendiéndose automáticamente aprobado por el mero transcurso de dicho plazo sin notificación de resolución expresa alguna.
  - d) El contrato deberá adjudicarse por procedimiento abierto, al que deberá admitirse a todo contratista que reúna las condiciones requeridas y cuya convocatoria se anunciará en la forma y con los requisitos establecidos en las Bases y, en su defecto, para el contrato de obras públicas en la legislación de contratos del sector público. La Administración actuante podrá autorizar la utilización de otros procedimientos cuando razones de interés público lo aconsejen.
  - e) La selección del contratista por el urbanizador será comunicada a la Administración actuante a los efectos de su aprobación por ésta, que deberá otorgarla cuando el contratista y la proposición por éste formulada reúnan todos los requisitos legales, dentro de los veinte días siguientes a la comunicación recibida, transcurrido cuyo plazo se entenderá otorgada por silencio administrativo positivo.
  - f) Las relaciones entre el urbanizador y el contratista se regirán en todo lo relativo al cumplimiento y liquidación del contrato, por el Derecho privado<sup>71</sup>.

La cuestión capital que se plantea de nuevo es si la ejecución material de la urbanización, ya sea realizada por el urbanizador, ya sea realizada por el contratista,

---

<sup>71</sup> Sin embargo, el artículo 102.2. RAELOTAU da preferencia al Reglamento y a las Bases, dejando en último lugar la aplicación del Derecho privado.

debe someterse a las reglas de la legislación de contratos en cuanto a la determinación de la capacidad (clasificación del contratista) y en cuanto a la publicidad del procedimiento. Según se desprende del artículo 89.2 y, con menos claridad, del artículo 86.2.d del Reglamento, la exigencia de clasificación depende de que así se establezca en las Bases, y no de que se cumplan los parámetros económicos de la LCSP o de los Reglamentos de aplicación<sup>72</sup>. En cuanto a la publicidad conforme a la normativa de contratos del sector público, el artículo 86.2.d. no deja claro si las Bases tienen la facultad de decidir si se aplica o no, aunque no tendría sentido que se permitiera optar en el ámbito de la clasificación y no en el de la publicidad del procedimiento de contratación. O se asume todo un cuerpo normativo o no se asume. Con todos estos antecedentes, podemos afirmar que el Reglamento no se ha atrevido a tomar partido en la contienda sobre la relación de la ejecución urbanística y la normativa de adjudicación de contratos públicos. De modo que si regulando se puede cometer un error, al no regular un aspecto tan importante se comete igualmente un error.

Contratadas las obras, se procederá al levantamiento del acta de replanteo de forma previa al comienzo de las obras. Dicho acta deberá ser suscrita por la administración y el urbanizador, y entre éste y el contratista. También será suscrita por los técnicos designados por el urbanizador para su supervisión. El replanteo consistirá en la comprobación de la realidad geométrica de la obra urbanizadora o de la parte de la misma que pretenda ejecutarse. El levantamiento del acta de replanteo no podrá tener lugar hasta que haya sido aprobado el proyecto de urbanización y contratadas las obras de urbanización. Tampoco podrá tener lugar antes de que haya sido publicada la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación, salvo que lo acepte el urbanizador y las obras a que se refiera se desarrollen en suelos cuya disponibilidad esté asegurada (art. 105 RAELOTAU).

### **13.- RELACIÓN ENTRE EL AGENTE URBANIZADOR Y LOS PROPIETARIOS**

Los artículos 106 a 113 del Reglamento regulan las relaciones entre el urbanizador y los propietarios, así como las prerrogativas del urbanizador y el pago de su retribución, desarrollando lo previsto en los artículos 118 y 119 del Texto Refundido. Dando por conocidas esas normas generales, y por tratados ya algunos de esos

---

<sup>72</sup> Art. 54.1 LCSP.- Exigencia de clasificación: Para contratar con las Administraciones Públicas la ejecución de contratos de obras de importe igual o superior a 350.000 euros, o de contratos de servicios por presupuesto igual o superior a 120.000 euros, será requisito indispensable que el empresario se encuentre debidamente clasificado.

preceptos, los aspectos más novedosos y, en ocasiones, controvertidos del Reglamento son los siguientes:

- La modificación de los costes de urbanización solo son revisables en el caso de determinación de las indemnizaciones en el proyecto de urbanización y cuando proceda la retasación de costes en los términos del artículo 111 del Reglamento.
- En el caso de solicitar la expropiación por declinar participar en la actuación de ejecución, se exige el previo levantamiento de las cargas que graven la finca, o la acreditación de la conformidad de los titulares (art. 106.2 RAELOTAU).
- La prerrogativa del urbanizador de exigir la retribución en terrenos cuando asuma el compromiso de promover viviendas sometidas a un régimen de protección pública u otros usos de interés social tiene la condición añadida de que esos destinos vengan impuestos por el planeamiento (art. 107.c RAELOTAU).
- El pago mediante la cesión de terrenos edificables se determina como el resultado de multiplicar por cien el cociente entre el valor de los gastos de urbanización y el valor en venta de los solares resultantes de la correspondiente actuación urbanizadora<sup>73</sup>.
- Pese a que el artículo 118.4 TRLOTAU prevé la garantía por la retribución recibida por el urbanizador bajo la fórmula de primera hipoteca sobre los terrenos adjudicados al urbanizador o, en el caso de pago metálico, mediante garantía financiera; el Reglamento opta por la condición resolutoria explícita (art. 109.3 RAELOTAU) en el caso de la retribución en terrenos; y por la posibilidad añadida de garantía real en el caso de pago en metálico, si es así autorizado en las Bases.
- Según el art. 110.1.b del Reglamento la garantía real o financiera que debe prestar el propietario para asegurar el pago de las cuotas de urbanización será de una proporción máxima del veinte por ciento de la prestada por el urbanizador en los términos del 75.d del Reglamento (110.3 TRLOTAU). Así que en el supuesto más habitual la garantía exigida será del veinte por ciento con respecto al siete por ciento en relación con los gastos de urbanización que corresponden al propietario. Ya hemos indicado que esa garantía suplementaria de un 1,4 % parece superflua en el procedimiento.
- El requerimiento de pago de las cuotas de urbanización deberá acompañar la acreditación del porcentaje de obra ejecutada o de la efectiva realización de las

---

<sup>73</sup> Vid. art. 27 TRLS. En sentido opuesto, tomando en relación su valor como rústico, había resuelto la sorprendente STSJCLM de 2 de mayo de 2007 (rec. 520/2003).

demás prestaciones que conformen el importe reclamado, cuando su justificación no se encuentre en el propio Programa. Si el propietario no se encuentra conforme, deberá atender el pago de todo lo que no resulte cuestionado, y poner en conocimiento de la Administración dentro del plazo de pago las razones por las que vaya a desatenderlo, debiendo resolver ésta en el plazo de treinta días. Resuelta la reclamación o transcurrido el plazo para ello, deberá abonarse el importe en el plazo de los diez días siguientes, junto a los intereses devengados. (art. 110.1.d RAELOTAU).

- La retasación de cargas, que en el artículo 115.4 TRLOTAU se funda en la aparición de circunstancias técnicas objetivas, cuya previsión por el urbanizador no hubiera sido posible con ocasión de la elaboración del proyecto de urbanización, ahora se basa exclusivamente en razones de interés público y siempre que concurren las circunstancias imprevistas que contemple la legislación de contratos del sector público para la modificación de contratos de obras públicas<sup>74</sup> (art. 111.1 RAELOTAU).
- Pese al carácter de retribución cerrada yalzada de la que perciba el urbanizador a su riesgo y ventura, por la asunción de las obligaciones a cuyo cumplimiento se obliga (art. 97.1 RAELOTAU), se prevé la posibilidad de la retasación a la baja de los costes de urbanización para ajustar los costes de ejecución material finales de las obras a los importes totales que resulten de la liquidación final que se practique con la persona contratista de las obras (art. 111.3 RAELOTAU).

---

<sup>74</sup> El artículo 92. quater LCSP, introducido por la Ley 2/2011, de Economía sostenible, establece las circunstancias en las que modificaciones de los contratos no previstas en la documentación que rige la licitación pueden llegar a adoptarse:

- a. Inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato debido a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas.
- b. Inadecuación del proyecto o de las especificaciones de la prestación por causas objetivas que determinen su falta de idoneidad, consistentes en circunstancias de tipo geológico, hídrico, arqueológico, medioambiental o similares, puestas de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato y que no fuesen previsibles con anterioridad aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto o en la redacción de las especificaciones técnicas.
- c. Fuerza mayor o caso fortuito que hiciesen imposible la realización de la prestación en los términos inicialmente definidos.
- d. Conveniencia de incorporar a la prestación avances técnicos que la mejoren notoriamente, siempre que su disponibilidad en el mercado, de acuerdo con el estado de la técnica, se haya producido con posterioridad a la adjudicación del contrato.
- e. Necesidad de ajustar la prestación a especificaciones técnicas, medioambientales, urbanísticas, de seguridad o de accesibilidad aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato.

## **XIV.- EL PROYECTO DE URBANIZACIÓN**

### **1.- PRESENTACIÓN**

En el caso de que no se haya presentado junto con el Programa de Actuación Urbanizadora el Proyecto de Urbanización y el Proyecto de Reparcelación, deberán presentarse con posterioridad a su aprobación y adjudicación.

El convenio urbanístico suscrito por el Agente Urbanizador y el Ayuntamiento debe establecer los plazos en que el Urbanizador tiene que presentar el Proyecto de Urbanización y el Proyecto de Reparcelación.

A falta de acuerdo con los propietarios, la disponibilidad de los terrenos para ejecutar las obras de urbanización se adquiere mediante la aprobación del Proyecto de Reparcelación.

Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que éste esté sujeto por razón de su clasificación, los siguientes deberes: Cuando los terrenos pertenezcan a la clase de suelo urbanizable y urbano: g) Proceder, en su caso, a la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del planeamiento, “con anterioridad” al inicio de la ejecución material del mismo (artículo 51.1.2 TRLOTAU).

### **2.- CONCEPTO (artículo 111.1 *ab initio* TRLOTAU y 98 RPLOTAU)**

Los proyectos de urbanización son **proyectos de obras** que definen los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los planes.

La formulación del Proyecto de Urbanización es “unitaria” porque comprende de manera global todas las obras necesarias para llevar a efecto la ordenación urbana establecida por el Plan que ejecutan para la totalidad de la unidad o unidades de actuación.

Para la formulación de un Proyecto de Urbanización se requiere la existencia previa de un instrumento de planeamiento que la legitime y del cual dependen jerárquicamente y al cual están subordinados. Como meros actos de ejecución se deben

considerar nulos y sin valor ni eficacia alguna si falta o decae la vigencia del Plan que los legitima. El supuesto de declaración de nulidad del Plan que ejecutan determinaría forzosamente la nulidad del Proyecto de Urbanización, que perdería su razón de ser. La jurisprudencia así lo considera: “En cuanto actos de ejecución que son, carecen de relieve y operatividad y deben considerarse nulos y sin valor ni eficacia alguna si falta el Plan en que han de basarse, sea éste General, Parcial o Especial” (STS de 21 de diciembre de 1972); “El proyecto de urbanización es un mero proyecto de obras cuya funcionalidad se produce en el campo de la ejecución. Por lo que la ilegalidad del Plan Parcial arrastra la invalidez del proyecto de urbanización que venía a abrir su ejecución” (STS de 18 de marzo de 1991).

### **3.-TRAMITACIÓN (artículos 111.3 TRLOTAU y 147.1 RPLOTAU)**

Los Proyectos de Urbanización para actuaciones urbanizadoras se someterán al procedimiento de aprobación propio de los Programas de Actuación Urbanizadora, salvo en lo relativo a la competencia entre iniciativas, y, en su defecto, al previsto para los Planes Parciales. Será innecesaria la información pública separada cuando se tramiten junto con Planes o Programas de Actuación Urbanizadora.

### **4.- DETERMINACIONES (artículo 100 RPLOTAU)**

Los proyectos de urbanización **definirán las obras a ejecutar** que, como mínimo, serán las siguientes:

- Movimiento de tierras y pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal y espacios libres.
- Redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios.
- Red de alcantarillado para evacuación de aguas pluviales y residuales.
- Red de distribución de energía eléctrica, de telefonía y de telecomunicaciones.
- Red de alumbrado público.
- Jardinería y amueblamiento urbano en el sistema de espacios libres y en las vías públicas.
- Las correspondientes a cuantos otros servicios se prevean en el Plan de Ordenación Municipal o el Plan Especial correspondiente.

*Pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal y espacios libres:* red viaria, entendida en sentido amplio como conjunto de vías públicas por las

que circulan vehículos y personas y no tan solo a las calles, pues alcanza a todo espacio destinado al tránsito, aceras, paseos peatonales, vías para bicicletas y al estacionamiento de vehículos.

*Redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios:* conjunto de instalaciones de urbanización necesarias para abastecer de agua a la zona, tanto para el consumo humano o industrial, como para el riego y mantenimiento de las zonas verdes, limpieza de las vías públicas y red de agua para abastecer a los bomberos en caso de incendios.

*Red de alcantarillado para evacuación de aguas pluviales y residuales:* conjunto de conducciones y elementos complementarios que tienen como función la evacuación de las aguas pluviales-aguas blancas- y de las aguas residuales-aguas negras, procedentes de los diferentes usos urbanos: domésticos, comerciales, industriales, etc.

*Red de distribución de energía eléctrica:* tiene por objeto conducir la electricidad desde las centrales productoras hasta los puntos de consumo. Este proceso supone un escalonamiento en el nivel de las tensiones. El transporte se realiza por medio de grandes líneas hasta las estaciones y subestaciones transformadoras situadas en los núcleos de población, donde se rebaja la tensión hasta los valores denominados de distribución para llegar posteriormente a los centros de transformación ubicados en el interior de la población, y muy cerca de los puntos de consumo.

*Red de alumbrado público:* está destinada a dotar de iluminación a las vías públicas, jardines y demás espacios públicos. Comprende tanto las luminarias, como la red de energía eléctrica necesaria. La iluminación del espacio público, no debe contemplarse tan sólo como un mero problema funcional, sino también como una intervención notable sobre el entorno, su configuración y carácter, no sólo perceptible durante la noche sino igualmente y de forma considerable durante el día, por el carácter visto y la dimensión de la infraestructura. La iluminación comprende básicamente dos aspectos: los luminotécnicos (para qué, como y cuánto se ilumina) y los infrasestructurales (con qué y por cuánto se ilumina). Aunque el facilitar una circulación segura y fluida para el tráfico se ha convertido en casi su único objetivo, la iluminación debería compartir otras funciones derivadas de una nueva y más rica concepción del espacio público, entre las que destacan las siguientes: incremento de la

seguridad de personas y bienes, aumento de la comodidad; mejora el ambiente; incremento de la actividad cultural, comercial y turística.

*Jardinería en el sistema de espacios libres:* comprende las obras necesarias para el ajardinamiento de zonas verdes, parques, parterres, alcorque, glorietas, etc. Incluye las especies arbustivas, arbóreas, herbáceas, etc., así como el mobiliario urbano, juegos infantiles, bancos, fuentes, pavimentación de paseos, saneamiento, etc.

*Las correspondientes a cuantos otros servicios se prevean en el Plan de Ordenación Municipal o el Plan Especial correspondiente.* canalización telefónica, conducción de gas, red de telefonía, red de canalización de gas, red de canalización de calefacción comunitaria, red de agua caliente sanitaria comunitaria, red de fibra óptica.

## **5.- DOCUMENTACIÓN (artículos 111.2 TRLOTAU y 101 RPLOTAU)**

Los proyectos de urbanización se formalizarán en los siguientes **documentos mínimos:**

- Memoria descriptiva de las características de las obras.
- Planos de información y de situación en relación con el conjunto urbano.
- Planos de proyecto y de detalle.
- Mediciones.
- Cuadros de precios descompuestos.
- Presupuesto.
- Pliego de condiciones.
- Estudios de seguridad que procedan.

*Memoria descriptiva de las características de las obras.* Su objeto es la descripción de las obras a realizar, haciendo referencia a sus características principales, modo de ejecución, relaciones con el plan que ejecutan, y la justificación de las soluciones adoptadas.

*Planos de información y de situación en relación con el conjunto urbano.* Los planos de información reflejan el estado y la situación de los terrenos a los que se refieren las obras de urbanización en orden a sus características naturales y usos del suelo, describen el estado del suelo en el momento en que se aborda el Proyecto. Los planos de situación en relación con el conjunto urbano determinan físicamente el lugar

donde las obras se van a ejecutar y lógicamente coincidirán con el ámbito de la unidad de ejecución, de actuación o polígono fijado con anterioridad por el Plan que se ejecuta.

*Planos de proyecto y de detalle.* Su objeto es definir con carácter general y pormenorizado los aspectos técnicos de la operación urbanizadora que va a transformar la naturaleza física del suelo. Han de ser los necesarios y con el grado de definición suficiente para que el proyecto sea ejecutable. La jurisprudencia indica que la exigencia de exhaustividad de este tipo de planos se justifica por la necesidad de que la urbanización tenga un éxito pleno, que permita un adecuado uso de las viviendas o actividades que en él se desarrollen. Son la expresión geométrica y documental sistematizada de la voluntad ejecutora del Plan que se va a llevar a efecto. Proyectan y describen lo que se quiere ejecutar, como se ha de ejecutar y como va a quedar el territorio, material y físicamente, cuando se lleve a efecto el Plan que se ejecuta. Para ello utilizan los planos de conjunto que expresan la idea general de la obra a realizar y los planos de detalle que ponen de manifiesto y definen de forma pormenorizada la manera concreta de cómo se van a ejecutar las obras.

*Mediciones, y Presupuesto.* El documento denominado Mediciones es el que recoge las acciones y efectos de medir o comparar una cantidad de obra con su respectiva unidad, con el fin de averiguar el número de unidades que contiene. Las mediciones consisten en determinar la cantidad de unidades de obra que contiene cada una de las obras parciales del Proyecto, denominadas partidas. En cada partida se detalla: el lugar en el que las unidades de obra han de ejecutarse y el número de partes iguales de que consta. El presupuesto es la determinación anticipada o presumible del costo de una obra. Se distinguen: Presupuesto de ejecución material. Presupuesto de ejecución por contrata. Presupuesto de licitación. Presupuesto de adjudicación.

*Pliego de condiciones.* Su objeto es relacionar el conjunto de normas y prescripciones técnicas que se han de tener en cuenta en la ejecución de la obra: disposiciones legales aplicables; inspecciones, controles y ensayos, a realizar en las obras y materiales; subcontratas; programas de trabajo; revisión de precios en su caso; calendario de obra; conservación de la obra ya realizada, etc.

## **XV.- EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN**

### **1.- CONCEPTO (artículos 92.1 TRLOTAU y 32.1 REALOTAU)**

Es la operación urbanística consistente en **la agrupación de fincas, parcelas o solares existentes** para su nueva división ajustada a los planes de ordenación urbanística, **con adjudicación de las nuevas fincas**, parcelas o solares a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos.

El instituto reparcelatorio es “el primer instrumento redistributivo” de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre los propietarios afectados por el mismo. No es extraño por ello que otras técnicas redistributivas reguladas por la legislación urbanística posterior a la Ley del Suelo de 1956 sean concebidas en ocasiones como simples modalidades reparcelatorias.

La reparcelación en sus diversas formas surgió en “diversas normas claramente vinculadas a los intereses de la propiedad”.

Las parcelas resultantes que se adjudiquen a los propietarios sustituirán a las primitivas, sin solución de continuidad en las respectivas titularidades, a todos los efectos (artículo 71.3 RGU).

La reparcelación comprende también las determinaciones de las indemnizaciones o compensaciones necesarias para que queda plenamente cumplido, dentro de la unidad reparcelable, el principio de justa distribución entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística (artículo 71.4 RGU).

### **2.- OBJETO (artículos 92.2 TRLOTAU y 32.2 REALOTAU)**

La reparcelación podrá tener cualquiera de los **siguientes objetos**:

- La **justa distribución** de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística, incluidos los gastos de urbanización y gestión.
- La **regularización** de las fincas, parcelas y solares existentes.
- La **localización** del aprovechamiento urbanístico en suelo apto para la edificación conforme al planeamiento.

- La **adjudicación** a la Administración Municipal de los terrenos de cesión, así como, en su caso, al urbanizador de los edificables, que legalmente correspondan.
- La **adjudicación** de solares resultantes a la Administración actuante o, en su caso, al urbanizador, en pago de su gestión y de la urbanización.
- La **sustitución** en el patrimonio de los propietarios, en su caso forzosa y en función de los derechos de éstos, de las fincas, parcelas o solares iniciales por solares resultantes de la ejecución.

La doctrina ha debatido ampliamente sobre la naturaleza jurídica de esta institución, pero generalmente se ha centrado más en la naturaleza de su objeto o de sus efectos que en la suya propia. Así se ha llegado a identificar con una permuta forzosa, con una subrogación real, con un caso especial de expropiación forzosa o bien con una institución jurídica similar a la concentración parcelaria. Sin embargo, la reparcelación es una “potestad urbanística” incardinada institucionalmente en la definición por la ordenación urbanística del derecho de propiedad de naturaleza no normativa. Su aplicación se traduce en un acto administrativo, el de aprobación de la reparcelación, que culmina las determinaciones sustantivas del planeamiento; y entre sus efectos existe una subrogación real de las antiguas por las nuevas parcelas, pero esto sólo explica la eficacia jurídico-privada de la reparcelación y no su naturaleza misma.

Cualquiera de los objetos previstos en el artículo 92.2 TRLOTAU justifica por sí solo la reparcelación, aunque no concurren los otros.

La “regularización de las fincas, parcelas y solares” para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento, normalmente se presentará siempre como causa de la reparcelación conjuntamente con las otras y tan sólo excepcionalmente será causa única.

La “justa distribución de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística” será necesaria siempre que el plan asigne desigualmente a las fincas afectadas el volumen o la superficie edificable, los usos urbanísticos o las limitaciones y cargas de la propiedad. Esto, en la práctica, se da en mayor o menor grado en la generalidad de los planes redactados, por lo que, de hecho, la elaboración de un plan, o la afección de unos terrenos por un planeamiento en los cuales no se haya realizado ninguna operación redistributiva de beneficios y cargas, es motivo suficiente para que

proceda la reparcelación, sin más límite, claro está, que el que supone ceñirse a los terrenos susceptibles de dar lugar a áreas reparcelables.

En cuanto a la “localización del aprovechamiento urbanístico en suelo apto para la edificación conforme al planeamiento”, la reparcelación podrá tener lugar siempre que, sobre los terrenos en los que se quiera ejecutar el planeamiento, no exista una asignación concreta y definitiva de usos, y aprovechamiento correspondientes a cada propietario, lo que sucederá habitualmente en suelo urbano ante un Plan de Ordenación Municipal y en suelo urbanizable ante un Plan Parcial.

La “adjudicación al Municipio de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y, en su caso, al agente urbanizador, en pago de su gestión y de la urbanización”, será en todo caso exigida por los Ayuntamientos y, en su caso, por el Agente Urbanizador.

La “sustitución en el patrimonio de los propietarios, en su caso forzosa y en función de los derechos de éstos, de las fincas, parcelas o solares iniciales por solares resultantes de la ejecución” es el objeto propio de la reparcelación.

### **3.- ÁREA REPARCELABLE (artículos 92.4 TRLOTAU y 37.2 REALOTAU)**

El área reparcelable que podrá ser **discontinua**, se **definirá** en el propio proyecto de reparcelación y **no tendrá que coincidir necesariamente** con la unidad de actuación.

El TRLOTAU permite que el área reparcelable sea discontinua. Aunque no lo dice expresamente, puede afirmarse que las áreas reparcelables discontinuas pueden darse tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable. En suelo urbano, podría referirse a parcelas aisladas.

La reparcelación no tiene que extenderse necesariamente a todos los terrenos comprendidos en la unidad de actuación.

Supuesto especial: “las reparcelaciones económicas” (artículo 94 del TRLOTAU y 34 REALOTAU). La reparcelación podrá ser económica: a) Cuando las circunstancias de edificación, construcción o de índole similar concurrentes en la unidad de actuación hagan impracticable o de muy difícil realización la reparcelación material en todo o en al menos el veinticinco por ciento de la superficie total de aquélla. b) Cuando aún no

concurriendo las circunstancias a que se refiere la letra anterior, así lo acepten los propietarios que representen los dos tercios de la superficie total de la unidad de actuación. La reparcelación económica se limitará a: a) La redistribución material de los terrenos en que no concurren las circunstancias justificativas de su carácter económico y a establecer las indemnizaciones sustitutorias entre los afectados, en el supuesto previsto en la letra a) del número anterior. b) El establecimiento de las indemnizaciones sustitutorias, con las rectificaciones en la configuración y linderos de las fincas iniciales, que sean pertinentes y las adjudicaciones en favor del urbanizador, si es distinto de los propietarios, y de la Administración actuante que procedan.

#### **4.- PROHIBICIÓN DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE PARCELACIÓN Y EDIFICACIÓN (artículo 92.4 *ab initio* TRLOTAU)**

La delimitación de la unidad de actuación coloca a los terrenos en situación de reparcelación, en el que **queda prohibido el otorgamiento de licencias de parcelación y edificación hasta la firmeza** en vía administrativa de la operación reparcelatoria.

Deben comprenderse dentro de dicha prohibición todas las licencias de obras de nueva planta o reforma de las edificaciones existentes, movimientos de tierras y cualesquiera otras que afecten a la configuración física de las fincas o puedan perturbar e resultado de la reparcelación en curso.

#### **5.- CLASES (artículos 92.4 y 95 TRLOTAU y 33 REALOTAU)**

La reparcelación podrá llevarse a cabo de forma **voluntaria** y **forzosa**. El proyecto de reparcelación forzosa podrá ser formulado a iniciativa del urbanizador o de oficio por la Administración actuante.

El proyecto de reparcelación deberá ser formulado a “iniciativa del urbanizador”.

La propuesta de reparcelación “voluntaria” es la que, de común acuerdo, y formalizada en escritura pública, presenten al Municipio los propietarios y, en su caso, éstos en unión del agente urbanizador. Recaída la aprobación municipal, para la inscripción de la reparcelación en el Registro de la Propiedad, bastará con la presentación en éste de la correspondiente escritura pública en unión de certificación

del acuerdo municipal aprobatorio. La reparcelación voluntaria gozará en todo caso de preferencia.

La reparcelación será “forzosa” cuando el Municipio la imponga, de oficio o a instancia de parte, por ser necesaria para la ejecución del planeamiento.

## **6.- EL PROYECTO DE REPARCELACIÓN (artículos 40 a 47 REALOTAU)**

La reparcelación se formalizará documentalmente en un proyecto expresivo de su contenido, objeto y determinaciones: el **Proyecto de Reparcelación** (artículo 40.1 REALOTAU).

Mientras no se produjo desarrollo reglamentario autonómico, se aplicaron en su momento los artículos 82-84 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU).

Asimismo, será preciso tener en cuenta el Real Decreto 1093/1997, de 24 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

El Proyecto de Reparcelación deberá constar como mínimo de los siguientes **documentos** (artículo 40.2 REALOTAU):

- **Memoria justificativa** que incluirá la **relación de propietarios e interesados afectados** por la reparcelación y una **propuesta de adjudicación de fincas resultantes**.

La memoria justificativa del proyecto de reparcelación deberá referirse como mínimo a los “**siguientes extremos**”: a) Circunstancias o acuerdos que motiven la reparcelación y peculiaridades que en su caso concurren. b) Descripción del área objeto de reparcelación, con expresión de la delimitación de las fincas originarias que lo integren. c) Criterios utilizados para definir y cuantificar los derechos de los interesados afectados por la reparcelación. d) Criterios, en su caso, de valoración de las superficies adjudicadas. e) Criterios de adjudicación de las fincas resultantes. f) Criterios de valoración de los edificios y demás elementos que deban destruirse y de las cargas y

gastos que correspondan a los adjudicatarios. g) Cualquier otra circunstancia que contribuya a explicar los acuerdos que se propongan (artículo 41 REALOTAU).

La memoria justificativa habrá de contener una **“relación de fichas individualizadas de los interesados afectados”** por la misma. Tendrán la consideración de interesados afectados por la reparcelación las siguientes personas: a) Los propietarios de los terrenos comprendidos en el ámbito del Programa de Actuación Urbanizadora y, en su caso, los de terrenos afectados por éste que hayan de hacer efectivo su derecho en la unidad de actuación de que se trate. b) Los titulares de derechos reales sobre los terrenos. c) Los arrendatarios rústicos y urbanos. d) La Administración actuante en virtud de la cuota parte que le corresponda por el concepto de participación en las plusvalías derivadas de la actuación urbanizadora. e) El agente urbanizador por el concepto de pago en terrenos de los gastos de urbanización en que incurra. f) Cualesquiera otros interesados que comparezcan y justifiquen su derecho o interés legítimo (artículo 42 REALOTAU).

La Memoria justificativa contendrá una **“propuesta de adjudicación de fincas resultantes”** expresiva de los siguientes extremos: a) Designación de los adjudicatarios de las mismas. b) Referencia, en su caso, a la finca o fincas aportadas a la reparcelación por el adjudicatario correspondiente. c) Aprovechamiento urbanístico que corresponda a cada finca resultante. d) Cargas trasladadas, en su caso, a las fincas resultantes con referencia a la finca originaria aportada de la que procedan, en los casos previstos legalmente (artículo 43 REALOTAU).

- **Memoria económica** expresiva de la **valoración de los derechos, edificaciones, construcciones o plantaciones** que deban extinguirse o destruirse para la ejecución de las determinaciones del Programa de Actuación Urbanizadora, que deberá incluir la **cuenta de liquidación provisional**.

La Memoria económica contendrá una sección expresiva de la **“valoración de las indemnizaciones”** que en su caso proceda abonar. Será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones y construcciones existentes en las fincas, parcelas o solares originarios o iniciales que sean incompatibles con el planeamiento en ejecución (artículo 44 REALOTAU).

La Memoria económica contendrá una **“cuenta de liquidación provisional”** con la distribución a prorrata entre todos los adjudicatarios de fincas resultantes de los gastos de urbanización. En la cuenta de liquidación provisional del proyecto se incluirán las indemnizaciones que correspondan a las diferencias de adjudicación que se hayan producido, tanto por defecto como por exceso, y cualquiera que sea su cuantía, determinándose la condición de acreedor o deudor (artículo 45 REALOTAU).

- **Documentación gráfica.**

El proyecto de reparcelación deberá contener, como mínimo, los siguientes “planos”: a) Plano de situación de la unidad objeto de reparcelación en relación con el término municipal. b) Levantamiento topográfico de los terrenos integrantes de la unidad. c) Delimitación y descripción de la unidad objeto de reparcelación, con expresión de los linderos de las fincas aportadas, edificaciones y demás elementos existentes sobre el terreno. d) Plano de ordenación urbanística detallada de la unidad de actuación incluyendo la calificación de las parcelas o fincas resultantes. e) Plano de adjudicación de las parcelas o fincas resultantes adjudicadas con expresión de sus linderos. f) Plano de superposición de las fincas aportadas y de las fincas adjudicadas (artículo 47 REALOTAU).

## **7.- CRITERIOS PARA LA REPARCELACIÓN (artículo 93 TRLOTAU)**

El artículo 93 TRLOTAU **regula** los criterios a los que deberán ajustarse los proyectos de reparcelación. Contempla dos tipos de criterios:

- Criterios de valoración de bienes y derechos aportados (artículo 93, letra a) TRLOTAU)
- Criterios de adjudicación de parcelas resultantes (artículo 93, letras b)-h) TRLOTAU)

Como **criterios de valoración de bienes y derechos aportados**, el artículo 93, letra a) establece los siguientes:

- para la valoración de los bienes y derechos en una reparcelación voluntaria se aplicarán, **en defecto de los voluntariamente establecidos por los propietarios afectados**, los **criterios previstos por la legislación**

**general para las valoraciones por razón del urbanismo**, en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo del TRLOTAU.

- los criterios voluntariamente establecidos **no podrán ser** ni contrarios a la Ley o a la ordenación territorial y urbanística aplicable, ni lesivos de derechos de terceros o del interés público.

El artículo 93, letra a) TRLOTAU establece como criterio de valoración de bienes y derechos aportados en defecto de acuerdo unánime entre los afectados los criterios previstos por la legislación general vigente en materia de urbanismo.

Cuando estemos ante una reparcelación voluntaria, en tanto formulada de común acuerdo por los afectados, deberá formalizarse en escritura pública (artículo 95.2 TRLOTAU).

Como **criterios de adjudicación de parcelas resultantes**, los artículos 93, letras b)-h) y 60 REALOTAU determinan los siguientes:

- El aprovechamiento urbanístico objetivo susceptible de ser materializado en cada solar resultante adjudicado a un propietario **habrá de ser proporcional** al aprovechamiento privativo al que éste tenga derecho por razón de la superficie de su finca originaria.
- El solar o los solares adjudicados deberán tener **la misma localización** que la de las correspondientes fincas originarias o, de no ser ello posible, **la más cercana posible** a esta última. Cuando la localización sea distinta, la adjudicación **podrá corregirse mediante ponderación de los valores**, según su localización, de las fincas originarias y los solares resultantes, siempre que la diferencia entre ellos sea apreciable y así lo justifique.
- Se adjudicarán a la Administración actuante, además de los terrenos y solares correspondientes a las **cesiones obligatorias y gratuitas**, los solares resultantes que procedan en función del exceso de **aprovechamiento urbanístico** objetivo de la unidad de actuación. No obstante, en las actuaciones en que se opere mediante agente urbanizador, podrá preverse, siempre que lo acepte la Administración actuante, la **adquisición en metálico** a ésta del **excedente de aprovechamiento** y, por tanto, de los correspondientes solares, en especial cuando se ofrezca la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o con precio de venta o alquiler tasados. A este efecto, si la aceptación de la Administración no se ha

- recabado antes de la formulación del proyecto, ésta podrá interesarse formalmente durante el período de información pública.
- En ningún caso podrá procederse a la adjudicación como solares y fincas independientes de superficies que no tengan ni la dimensión ni las características exigidas a la **parcela mínima edificable**.
  - Cuando la cuantía del derecho de un propietario **no alcance o supere la necesaria** para la adjudicación de uno o varios solares resultantes como fincas independientes, **el defecto o el exceso en la adjudicación podrán satisfacerse en dinero**. La adjudicación se producirá **en todo caso en exceso** cuando se trate de mantener la situación del propietario de finca en que existan construcciones compatibles con el planeamiento en ejecución.
  - Los propietarios y el agente urbanizador, cuando sea distinto a éstos, así como unos y otro y la Administración actuante **podrán formularse requerimientos fehacientes** para determinar a quien corresponde pagar o percibir las indemnizaciones sustitutorias de defectos o excesos en la adjudicación, en la forma prevista en el párrafo anterior.
  - Será indemnizable el valor de las **plantaciones, instalaciones y construcciones existentes en las fincas** originarias o iniciales que sean incompatibles con el planeamiento en ejecución.
  - Será preceptivo el reflejo de la totalidad de las operaciones reparcelatorias en una **cuenta de liquidación provisional individualizada** respecto de cada propietario. De resultar éste acreedor neto, su finca, parcela o solar inicial solo podrá ser ocupado previo pago de la indemnización que proceda y a reserva de la liquidación definitiva.

Dos son los criterios de adjudicación: el de proporcionalidad y el de mayor proximidad. La conjunción de estos dos criterios produce una “identidad material” entre las fincas originarias y las resultantes.

Las cesiones de terrenos destinados a “dotaciones públicas” y “patrimonios públicos del suelo” comprenden: 1) La superficie total de los viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo y expansión públicos, equipamientos culturales y docentes públicos y los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos previstos. 2) La superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo, capaz para materializar el diez por ciento del aprovechamiento tipo del área de reparto (en los supuestos previstos en esta Ley, esta cesión puede sustituirse por el abono en dinero a la Administración municipal de su valor, tasado por ésta en

aplicación del procedimiento establecido en el artículo 75, que deberá destinarse al patrimonio público de suelo). 3) La superficie de suelo con aprovechamiento lucrativo que corresponda a la diferencia entre el aprovechamiento tipo del sector y el aprovechamiento tipo del área de reparto en la que se integra. Esta cesión se realizará con carácter fiduciario a la Administración municipal, debiendo cuantificarse el excedente a los efectos de compensar a los propietarios de suelo integrado en el área de reparto cuyo aprovechamiento resulte inferior al tipo. Este excedente de aprovechamiento solo podrá sustituirse por su equivalente en metálico cuando los suelos afectados por el aprovechamiento deficitario no estuvieran adscritos expresa y concretamente al sector o ámbito de actuación correspondiente, determinándose su valoración análogamente al procedimiento establecido en el artículo 75 de esta Ley (artículo 68 b) TRLOTAU)

Por “excedente de aprovechamiento” se entiende la diferencia positiva que resulta al restar del aprovechamiento urbanístico objetivo el aprovechamiento privativo y al correspondiente a la Administración actuante.

A los efectos de lo dispuesto en el artículo 93, letra d) relativo a la adquisición en metálico debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 11.4 TRLOTAU.

Como **criterios de aportación de las fincas**, aunque ni el TRLOTAU ni el REALOTAU los regule, habrá que tenerse en cuenta los siguientes:

- Los propietarios de inmuebles y los titulares de derechos afectados por la reparcelación están obligados **a exhibir los títulos** que posean y **declarar las situaciones jurídicas** que conozcan y afecten a sus fincas. La omisión, error o falsedad en estas declaraciones no podrá afectar al resultado objetivo de la reparcelación. Si se preciese dolo negligencia grave, podrá exigir la responsabilidad civil o penal que corresponda
- En caso de discordancia entre los títulos y la **realidad física de las fincas**, prevalecerá ésta sobre aquéllos.
- La resolución definitiva sobre las cuestiones que se susciten sobre la titularidad de bienes y derechos corresponde a los Tribunales ordinarios. De plantearse tales cuestiones en el procedimiento de reparcelación, el proyecto **deberá calificar la titularidad de dudosa o litigiosa**, según proceda, asumiendo la Administración actuante la representación de los derechos e intereses en

disputa o litigio a los solos efectos de la tramitación y resolución del procedimiento.

- Cuando la superficie total de los terrenos destinados a dotaciones y servicios públicos de carácter urbanístico previamente existentes sea igual o superior a la que resulte de la ejecución del planeamiento territorial y urbanístico, se entenderá sustituida una por otra, percibiendo la Administración el exceso, si lo hubiera y en la proporción que corresponda, en terrenos con aprovechamiento lucrativo. (artículo 68.3 del TRLOTAU).

Dichos criterios de aportación de las fincas se recogen en similares términos en el artículo 103 Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU).

## **8.- PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE REPARCELACIÓN (artículo 93 TRLOTAU)**

El TRLOTAU **se remite al desarrollo reglamentario** para la regulación del procedimiento de aprobación de la reparcelación cuando se tramite separadamente del Programa de Actuación Urbanizadora. En todo caso, establece las **reglas básicas** a las que habrá de ajustarse la norma reglamentaria:

- **Información pública** por plazo mínimo de veinte días.
- **Acreditación** de la titularidad y situación de las fincas iniciales mediante certificación del Registro de la Propiedad de dominio y cargas.
- **Audiencia** por plazo de diez días, sin necesidad de nueva información pública, de los titulares registrales no tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto de reparcelación y aquéllos que resulten afectados por modificaciones acordadas tras el período de información pública.

Mientras no se produjo desarrollo reglamentario autonómico, en su momento se aplicaron los artículos 101-113 (procedimiento general) y los artículos 115-121 (procedimientos abreviados: reparcelación voluntaria, reparcelación simplemente económica y normalización de fincas) del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU).

1º.- El Alcalde del Municipio dictará Decreto aprobando inicialmente el Proyecto de Reparcelación y ordenando su sometimiento a información pública por un plazo de veinte días. La información pública se anunciará mediante edicto publicado en el “Boletín Oficial” de la provincia, en el tablón de anuncios municipal y en uno de los periódicos de mayor difusión en el Municipio (artículos 21 y 124 LBRL y artículo 108.1 RGU)

2º.- Siguiendo con el procedimiento general, si aparecieran titulares registrales no tenidos en cuenta al elaborar el proyecto de reparcelación expuesto al público, el Alcalde les otorgará audiencia por diez días sin necesidad de nueva información pública. (artículo 92.5.3ª TRLOTAU). Lo mismo se hará respecto de aquéllos que resulten afectados por modificaciones acordadas a resultas de la información pública.

3º.- Concluidos estos trámites evacuado que sea informe de los servicios técnicos municipales sobre el conjunto de las actuaciones y las alegaciones presentadas durante el periodo de información pública, el órgano municipal competente, el Alcalde por Decreto (artículo 21.1.j) LBRL), o Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población (artículo 127 d) LBRL), procederá a la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación forzosa.

4º.- Una vez aprobado definitivamente el proyecto de reparcelación forzosa se formalizará en escritura pública e inscribirá en el Registro de la Propiedad de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria (artículo 113.2 RGU).

Los artículos 48 a 59 del REALOTAU regulan el procedimiento para la aprobación del proyecto de reparcelación.

## **9.- EFECTOS DE LA REPARCELACIÓN**

El TRLOTAU **no regula** los efectos de la reparcelación.

Mientras no se produjo desarrollo reglamentario autonómico, se aplicaron los artículos 122 a 130 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RGU), distinguiendo los efectos jurídico-reales (artículos 122-126) y los efectos económicos (artículos 127-130).

Los artículos 62 a 70 del REALOTAU regulan los efectos de la reparcelación en un doble ámbito: efectos jurídico-reales y efectos económicos.

Los **efectos jurídico-reales** que produce la aprobación de la reparcelación son los siguientes (artículos 62 a 66 del REALOTAU):

- facultad de ocupar los terrenos a los efectos de llevar a cabo las obras de urbanización correspondientes (**ocupación de los terrenos**).
- la subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas fincas o parcelas por las nuevas resultantes, siempre que quede claramente establecida la correspondencia entre unas y otras (**subrogación real de las antiguas parcelas por las nuevas**).
- en los casos de subrogación real, si existiesen derechos o cargas que se estimen incompatibles con el planeamiento, el acuerdo de reparcelación deberá declararlo así y fijar la indemnización correspondiente, sin perjuicio de lo que en su día resuelvan los Tribunales ordinarios al respecto (**subsistencia de derechos y cargas existentes sobre las parcelas**).
- la cesión de derecho a la Administración actuante, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria, según el plan, para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o su afectación a los usos previstos en aquél (**cesiones obligatorias**).
- las fincas resultantes quedarán afectadas, con carácter real y en los términos previstos por la legislación hipotecaria, al pago del saldo deudor que a cada una de ellas se asigne en la cuenta de liquidación del proyecto de reparcelación aprobado (**afección con carácter real de los terrenos al pago de las cargas de urbanización**).

El proyecto de reparcelación constituye el “título de adjudicación” de las fincas resultantes de la ejecución del planeamiento, quedando patente su doble efecto: extintivo y creador de titularidades.

La subrogación real se produce en aquellos casos en que se mantiene el mismo derecho que se tenía anteriormente, pero sobre un objeto diferente y ello en virtud de un precepto legal que permite esta sustitución.

La función genérica de la subrogación real es el mantenimiento de un régimen jurídico, a pesar del cambio del objeto a que se refería originariamente dicho régimen.

Tiende, por tanto, a garantizar la perpetuación de las situaciones jurídicas preexistentes.

La subrogación con plena eficacia real de las antiguas fincas por las nuevas resultantes se producirá “siempre que quede claramente establecida la correspondencia entre unas y otras”. Por tanto, tiene que haber una continuidad (correspondencia física) entre las fincas antiguas y las nuevas de tal manera que en el proyecto de reparcelación deberá señalar respecto “de cada finca la antigua a la que corresponda o el derecho que da lugar a la adjudicación”.

A pesar de la aplicación de la subrogación real, se trata de “derechos diferentes”: el derecho anterior, que se extingue en virtud del proyecto de reparcelación, y el derecho nuevo, que crea el mismo proyecto. Ello queda de manifiesto por la utilización del concepto de adjudicación (artículo 92.1 TRLOTAU) y de adjudicatario (artículo 93.b) TRLOTAU). Si el derecho se mantuviese no sería necesario “adjudicar”. En consecuencia, puede afirmarse que el TRLOTAU no está realmente pensando en la institución civil de la subrogación real, sino simplemente en un mecanismo de concreción de la incertidumbre que genera la actuación urbanística

En el supuesto de que existiesen derechos o cargas que se estimen incompatibles con el planeamiento, el acuerdo de reparcelación declarará su incompatibilidad y fijará la indemnización correspondiente. No se trata de una “transformación” del derecho, sino de una extinción *ex lege* del mismo, por ser contrario al planeamiento.

El que las fincas resultantes quedarán afectadas con carácter real al pago del saldo deudor trae como consecuencia que la finca opera como garantía real de la parte proporcional que a su titular le corresponde en el pago de las deudas generadas por la actuación urbanística.

Los **efectos económicos** se concretan en los siguientes extremos (artículos 67 a 70 del REALOTAU):

- las partidas de distinto signo que para un mismo interesado contenga la cuenta de liquidación deberán ser compensadas entre sí, siendo exigible únicamente el saldo resultante (**compensaciones en la cuenta de liquidación**).

- la liquidación definitiva de la reparcelación **tendrá lugar** cuando se concluya la urbanización de la unidad objeto de aquélla.
- las adjudicaciones de terrenos y las indemnizaciones sustitutorias a que de lugar la reparcelación gozarán, cuando se efectúen en favor de los propietarios, del agente urbanizador o de los titulares de otros derechos comprendidos en la correspondiente unidad de actuación, de las **exenciones y bonificaciones fiscales** que para los tributos que graven, por cualquier concepto, los actos documentados y las transmisiones patrimoniales, prevea la legislación general, autonómica y local.

Cuando, tras la aprobación del proyecto de reparcelación, se produzcan variaciones en los gastos de urbanización debidas a cambios en el proyecto de urbanización no imputables al urbanizador. En este supuesto, las diferencias se aprobarán por la Administración actuante y se saldarán mediante compensaciones en metálico, pudiendo procederse a su recaudación mediante cuotas de urbanización cuando sean positivas. En el caso de que los propietarios formulen oposición, justificada en informe técnico, a la previsión de gastos del correspondiente proyecto de urbanización, la Administración actuante deberá solicitar de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística la emisión de un informe pericial contradictorio sobre la corrección de dichos gastos en los términos que reglamentariamente se precise (artículo 119.1 b) TRLOTAU).

## **XVI.- LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

### **1.-TRAMITACIÓN**

#### **1.1.- DOCUMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS**

El Programa de Actuación Urbanizadora en régimen de gestión directa deberá contar con la siguiente documentación: Alternativa Técnica, proposición jurídico-económica y relación precisa de los compromisos asumidos por la Administración (artículo 110.4. del TRLOTAU).

- La **Alternativa Técnica** con la misma documentación que en la gestión indirecta (artículo 110.4.1).

- La **proposición jurídico-económica** con el mismo contenido que en la gestión indirecta (artículo 110.4.3).
- La **relación precisa de los compromisos asumidos por la Administración** con el contenido a todo aquello a que la Administración puede obligarse en la ejecución de la unidad de actuación urbanizadora (artículo 110.4.2).

La documentación técnica del Programa por gestión directa debe ser elaborada por los servicios municipales, bien directamente por sus propios funcionarios, bien mediante contratación a través de consultoría externa (artículos 106 y ss. del TRLCAP) o bien a través de algunas de las formas previstas en la legislación urbanísticas (artículo 105 TRLOTAU).

### 1. 2.- ACUERDO MUNICIPAL DE INICIO

Toda la documentación que conforma el Programa de Actuación urbanizadora se tramitará **“a la vista”**

El procedimiento se inicia mediante acuerdo del Pleno municipal:

- aprobando la propuesta de desarrollo por **gestión directa**,
- ordenando su sometimiento a **información pública** en los términos del artículo 120.4,
- ordenando la realización del trámite de **concertación interadministrativa**,
- haciendo constar la **suspensión o prohibición del otorgamiento de licencias** en el ámbito afectado por la actuación para aquellos actos que resulten incompatibles con la propuesta de programación planteada (artículo 130.2 RP-TRLOTAU), y,
- concretará motivadamente, si opta por la **reparcelación** o por la **expropiación**, como “instrumentos” de ejecución del Programa, en base a las características de la unidad en que se ha de desarrollar la actuación urbanizadora y de las exigencias del interés público (artículo 116 TRLOTAU).

### 1.3.- INFORMACIÓN PÚBLICA: PRESENTACIÓN DE ALEGACIONES

La información pública de la alternativa técnica, la proposición jurídico-económica y la relación de compromisos asumidos se realizará de **manera conjunta** y

**en plica abierta** y se llevará en los mismos términos que en la gestión indirecta, con alguna especialidad:

- **aviso a los titulares catastrales** con las mismas formalidades que en la gestión indirecta,
- edicto de **información pública**, en los mismos términos de gestión indirecta, haciéndose constar la posibilidad de formular solamente alegaciones al contenido de la documentación en el plazo de veinte días desde día siguiente al de la última publicación del anuncio, referencia expresa al régimen de gestión directa adoptado para la actuación.

#### **1.4.- CONSULTA PÚBLICA**

Durante el plazo de veinte días hábiles a partir de la última publicación cualquier persona podrá consultar en el municipio toda la documentación del Programa y formular las alegaciones que considere oportunas (artículo 120.5 TRLOTAU).

#### **1.5.- INFORMES MUNICIPALES Y AUTONÓMICOS**

**Informes de los funcionarios municipales** para valorar las alegaciones y se adopte el acuerdo rechazándolas, o aceptándolas, y proponiendo su incorporación al Programa

**Informes de otras Administraciones Públicas** en los mismos términos que la gestión indirecta.

### **2.- APROBACIÓN Y EJECUCIÓN**

#### **2.1.- ACUERDO DE APROBACIÓN**

El Pleno municipal acordará la aprobación del Programa de Actuación Urbanizadora con las modificaciones parciales que estime oportunas derivadas de las alegaciones formuladas, siempre que dichas modificaciones estén perfectamente motivadas y justificadas en razones de interés público (artículo 122.1 TRLOTAU).

## **2.2.- INSTRUMENTOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANIZADORA**

Cuando se haya adoptado la forma de gestión directa, la Administración actuante podrá optar, motivadamente y a la vista tanto de las características de la unidad en la que deba realizarse una actuación urbanizadora como de las exigencias del interés público en la ejecución, entre la reparcelación y la expropiación (artículo 116 TRLOTAU).

### **2.2.1.-Reparcelación**

La reparcelación se impondrá forzosamente, aunque el procedimiento a tal fin podrá terminarse por acto consensual bajo la forma de convenio urbanístico. La eficacia de la reparcelación requiere la programación de los terrenos afectados y es necesaria para la ejecución material de las obras de urbanización (artículo 51.1.2 g) TRLOTAU).

### **2.2.2.- Expropiación forzosa**

La delimitación de la unidad de actuación urbanizadora a gestionar en forma directa, con utilización de la expropiación, deberá ir acompañada, cuando requiera la expropiación del suelo, de una relación de propietarios y una descripción de bienes y derechos, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa (artículo 145.1 TRLOTAU).

La delimitación de la unidad de actuación, así como de la relación y descripción concreta e individualizada, con indicación de los titulares de los bienes y derechos objeto de expropiación, determinarán la declaración de la necesidad de ocupación y el inicio de los correspondientes expedientes expropiatorios (artículo 143.2 TRLOTAU).

La determinación del justiprecio expropiatorio del suelo podrá seguirse con arreglo a dos tipos diferentes de procedimiento: el de tasación conjunta o el de expropiación individual. Podrá aplicarse tanto el procedimiento individualizado como el de tasación conjunta, conforme a la legislación estatal de pertinente aplicación (artículo 149 TRLOTAU)

En similares términos se regula la gestión directa en los artículos 72, 79 a 83 y 117 del RAELOTAU.



### **CAPÍTULO 3**

## **LA RECEPCIÓN “MODALIZADA” DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**



## CAPÍTULO 3

### **LA RECEPCIÓN “MODALIZADA” DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

#### **SUMARIO**

**I.- AUSENCIA DE LEGISLACIÓN PROPIA Y FORMULACIÓN DE POLÍTICA AUTONÓMICA SOBRE LA BASE DE LA LEGISLACIÓN GENERAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA**

**II.- LA LEY 4/1990, DE 25 DE OCTUBRE, DE OFERTA TURÍSTICA COMPLEMENTARIA**

**III.- LA LEY 3/1995, DE 6 DE ABRIL, DE FOMENTO DE LA VIVIENDA EN EXTREMADURA**

**IV.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO Y LA LEY 13/1997, DE 23 DE DICIEMBRE, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

**V. - LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA (LSOTEX)**

- 1.- LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA COMO CULMINACIÓN DEL PLENO EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE URBANISMO
- 2.- CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA TERRITORIAL Y URBANÍSTICO EXTREMEÑO
- 3.- ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA
- 4.- UN NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN URBANÍSTICA
- 5.- RÉGIMEN DE GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

**VI.- LAS PRIMERAS MODIFICACIONES DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

- 1.- LA LEY 6/2002, DE 27 DE JUNIO, DE MEDIDAS DE APOYO EN MATERIA DE AUTOPROMOCIÓN DE VIVIENDAS, ACCESIBILIDAD Y SUELO
- 2.- LA LEY 12/2002, DE 19 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA PARA 2003

**VII.- EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

- 1.- EL DECRETO 7/2007, DE 23 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE EXTREMADURA (RPLANEX)
- 2.- EL DECRETO 44/2007, DE 20 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DEL USO EXTENSIVO DE SUELOS NO URBANIZABLES PARA ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y FOMENTO DE ACTUACIONES PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES EN CIUDADES MIXTAS
- 3.- EL DECRETO 178/2010, DE 13 DE AGOSTO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA AGILIZAR LOS PROCEDIMIENTOS DE CALIFICACIÓN URBANÍSTICA SOBRE SUELO NO URBANIZABLE

**VIII.- LA LEY 9/2010, DE 18 DE OCTUBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA (LSOTEX)**

- 1.- LAS RAZONES DE LA REFORMA
- 2.- LA ADECUACIÓN A LA NUEVA LEY DE SUELO ESTATAL
- 3.- LA ACTUALIZACIÓN A LA REALIDAD ACTUAL DEL SECTOR INMOBILIARIO
- 4.- DISPOSICIÓN PRELIMINAR Y DISPOSICIONES GENERALES
- 5.- RÉGIMEN DEL SUELO URBANO (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 9.2 Y DEL ARTÍCULO 14)
- 6.- RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 18 Y 19 Y DEL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 23 Y DEL ARTÍCULO 26 Y 27)
- 7.- RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE (MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 31, 32, 33 Y 34)
- 8.- PLANES TERRITORIALES (MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 56, 57 Y 58)
- 9.- PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL (MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 60, 61, 62 Y 67)
- 10.- PLANES GENERALES MUNICIPALES (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 70.2)
- 11.- PLANES ESPECIALES DE ORDENACIÓN (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 72 Y NUEVA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA)

- 12.- ESTÁNDARES URBANÍSTICOS (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 74)
- 13.- OBLIGATORIEDAD DEL ESTUDIO DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y ECONÓMICA (MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 75)
- 14.- EJECUCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA
- 15.- RÉGIMENES ESPECIALES

**IX.- LA LEY 12/2010, DE 16 DE NOVIEMBRE, DE IMPULSO AL NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (LINCE)**

- 1.- LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS
- 2.- NOVEDADES DE LA LEY LINCE EN MATERIA DE LICENCIAS URBANÍSTICAS
- 3.- AMPLIACIÓN DEL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN PREVIA. ENUMERACIÓN DE LOS ACTOS SUJETOS (ARTÍCULO 172 LSOTEX)
- 4.- NUEVA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO GENERAL DE OTORGAMIENTO DE LICENCIA URBANÍSTICA (ARTÍCULO 176 LSOTEX)
- 5.- RÉGIMEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO (ARTÍCULO 177.3 Y 4 LSOTEX)
- 6.- ACTOS SUJETOS A LICENCIA DE OBRAS, EDIFICACIÓN E INSTALACIÓN (ARTÍCULO 180 LSOTEX)
- 7.- LICENCIA DE USOS Y ACTIVIDADES (ARTÍCULO 184 LSOTEX)

**X.- LA LEY 9/2011, DE 29 DE MARZO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

- 1.- LAS RAZONES DE LA REFORMA
- 2.- LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA
- 3.- LA DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA

**XI.- EL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

- 1.- LA FUNCIÓN VERTEBRADORA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO
- 2.- BASES Y CRITERIOS DEL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE EXTREMADURA. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO TÍTULO DE LEGITIMACIÓN DE LA INTERVENCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA, URBANISMO Y SUELO
- 3.- PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA. LA POTESTAD CLASIFICATORIA DE LOS PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL.
- 4.- RENOVACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DEL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO: ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y ORDENACIÓN DETALLADA
- 5.- LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA COMO FUNCIÓN PÚBLICA: POTESTADES, FINES Y OBJETO
- 6.- LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

**XII.- ACTUACIONES URBANIZADORAS Y ACTUACIONES EDIFICATORIAS. LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

- 1.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO
- 2.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO MEDIANTE ACTUACIONES SISTEMÁTICAS Y ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS
- 3.- GESTIÓN URBANÍSTICA DE ACTUACIONES AISLADAS Y DE ACTUACIONES INTEGRADAS
- 4.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO MEDIANTE ACTUACIONES URBANIZADORAS Y ACTUACIONES EDIFICATORIAS
- 5.- SISTEMAS DE ACTUACIÓN
- 6.- LA TÉCNICA DEL AGENTE URBANIZADOR
- 7.- SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS
  - 7.1.- Sistemas de ejecución de actuaciones (artículo 125.2 LSOTEX)
  - 7.2.- Competencia municipal (artículo 125.1 LSOTEX)
  - 7.3.- Sistemas Públicos/Gestión Directa (artículo 126.1 LSOTEX)
  - 7.4.- Sistemas Privados/Gestión Indirecta (artículo 126.1 LSOTEX)
    - 7.4.1.- Sistema de compensación
    - 7.4.2.- Sistema de concertación (artículos 126.2.b y 129 LSOTEX)
  - 7.5.- Otras formas de ejecución
    - 7.5.1.- La ejecución de los sistemas generales (artículo 141 LSOTEX)
    - 7.5.2.- La ejecución mediante obras públicas ordinarias (artículo 155 LSOTEX)

**XIII.- LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

- 1.- CONCEPTO, FUNCIÓN Y OBJETO
- 2.- ÁMBITO ESPACIAL CONCRETO
  - 2.1.- Ámbito funcional
  - 2.2.- Concepto de unidad de actuación en la legislación estatal
  - 2.3.- Concepto de unidad de actuación en la LSOTEX
  - 2.4.- Requisitos legales para la delimitación de unidades de actuación
  - 2.5.- Procedimiento para la delimitación de unidades de actuación: la posibilidad legal de utilizar un Plan Parcial integrante del Programa de Ejecución
- 3.- CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN
  - 3.1.- Contenido (artículos 119 y 134.A 2 LSOTEX)

- 3.2.- Alternativa Técnica (artículo 119.1 LSOTEX)
- 3.3.- Convenio Urbanístico (artículo 119.2 LSOTEX)
- 3.4.- Proposición Jurídico-Económica (artículo 119.3 LSOTEX)
- 3.5. Proyecto de urbanización
  - 3.5.1.- Concepto (artículo 121.1 *ab initio* LSOTEX)
  - 3.5.2.- Tramitación (artículo 121.3 LSOTEX)
  - 3.5.3.- Determinaciones de los Proyectos de Urbanización
  - 3.5.4.- Documentación de los Proyectos de Urbanización (artículo 121.2 LSOTEX)

**XIV.- LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN: TRAMITACIÓN, APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN (SISTEMAS DE COMPENSACIÓN Y DE CONCERTACIÓN)**

- 1.- PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE TRAMITACIÓN
  - 1.1.- Régimen de la consulta previa (consulta sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora: artículo 10.3 y 4 LSOTEX)
    - 1.1.1.- Presentación de la Consulta Previa: legitimación y fundamento
    - 1.1.2.- Contenido de la Consulta Previa
  - 1.2.- Régimen del acuerdo municipal
    - 1.2.1.- Acuerdo municipal: declaración de viabilidad o inviabilidad
    - 1.2.2.- Acuerdo municipal: Motivación y Criterios de resolución
    - 1.2.3.- Acuerdo municipal: Plazo de Declaración
    - 1.2.4.- Acuerdo municipal: Publicación
  - 1.3.- Inexistencia de resolución municipal: reiteración ante la administración autonómica
  - 1.4.- Innecesariedad de la consulta previa: existencia de bases orientativas
  - 1.5.- Presentación del programa de ejecución. Legitimación y plazo
    - 1.5.1.- Sistema de Compensación
    - 1.5.2.- Sistema de Concertación
  - 1.6.- Actividad administrativa de tramitación
    - 1.6.1.- Apertura de periodo de Información pública (artículo 134.A 3 *ab initio* LSOTEX)
    - 1.6.2.- Aviso a los titulares catastrales (artículo 134.A 3 *in fine* LSOTEX)
    - 1.6.3.- Apertura de Plicas (artículo 136.A.6 *ab initio* LSOTEX)
    - 1.6.4.- Emisión de Informes Municipales
    - 1.6.5.- Acreditación de la constitución de la garantía provisional del 3% del coste previsto de las obras de urbanización (artículo 134.A 4 LSOTEX)
    - 1.6.6.- Solicitud de Informe Autonómico (artículo 135.1 *in fine* LSOTEX)
  - 1.7.- Consulta pública (artículo 134.A 5 LSOTEX)
  - 1.8.- Consulta, alegaciones y asociación de proposiciones (artículo 136.A.6 *in fine* LSOTEX)
- 2.- PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE TRAMITACIÓN (ARTICULO 134.B LSOTEX)
  - 2.1.- Necesidad de existencia de bases orientativas (artículo 10.4 LSOTEX)
  - 2.2.- Escrito de comunicación al municipio (artículo 134.B a y b LSOTEX)
  - 2.3.- Actividad notarial de tramitación: acta de protocolización y exposición pública. Anuncio y aviso a titulares catastrales (artículo 134.B c) y d) LSOTEX)
  - 2.4.- Actividad administrativa municipal de tramitación: acreditación de la protocolización y exposición pública
    - 2.4.1.- Acreditación de la protocolización y exposición pública (artículo 134.B f) LSOTEX)
    - 2.4.2.- Apertura de Información Pública: Propuestas de Convenio y Proposiciones Jurídico-Económicas (artículo 134.B. e) LSOTEX)
    - 2.4.3.- Apertura de Plicas (artículo 136.A.6 *ab initio* LSOTEX)
    - 2.4.4.- Emisión de Informes Municipales
    - 2.4.5.- Acreditación de la constitución de la garantía provisional del 3% del coste previsto de las obras de urbanización (artículo 134.A.4 LSOTEX)
    - 2.4.6.- Solicitud de Informe Autonómico (artículo 135.1 *in fine* LSOTEX)
    - 2.4.7.- Consulta Pública (artículo 134.A.5 LSOTEX)
    - 2.4.8.- Consulta, Alegaciones y Asociación de Proposiciones (artículo 136.A.6 *in fine* LSOTEX)
- 3.- APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN
  - 3.1.- Acuerdo de aprobación y adjudicación (artículo 135.1 a) LSOTEX)
    - 3.1.1.- Sistema de Compensación
    - 3.1.2.- Sistema de concertación
  - 3.2.- Acuerdo denegatorio (artículo 135.4 *ab initio* LSOTEX)
- 3.3.- Requisitos de los acuerdos municipales
  - 3.3.1.- Criterios de fundamentación de las decisiones públicas sobre programación (artículo 135.3 LSOTEX)
  - 3.3.2.- Criterios de adjudicación para la elección de la alternativa técnica (artículo 135.2 LSOTEX)
  - 3.3.3.- Criterios de adjudicación para la elección de la proposición jurídico-económica (artículo 135.2 LSOTEX)
  - 3.3.4.- Acuerdos motivados (artículo 135.4 *in fine* LSOTEX)
  - 3.3.5.- Plazo para la aprobación municipal (artículo 135.7 *ab initio* LSOTEX)
  - 3.3.6.- Traslado a la Administración Autonómica (artículo 135.7 *in fine* LSOTEX)
  - 3.3.7.- Presentación en el Registro de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico (artículo 137.2 LSOTEX)
  - 3.3.8.- Publicación del acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Ejecución
- 3.4.- Régimen jurídico de la adjudicación
  - 3.4.1.- Compromisos, obligaciones y garantías del adjudicatario (artículo 135.6 LSOTEX)
  - 3.4.2.- Acto expreso (artículo 135.8 LSOTEX)

- 3.4.3.- Formalización de la adjudicación (artículo 135.10 LSOTEX)
- 3.4.4.- Derecho de Reintegro y de Subrogación (artículo 135.5 LSOTEX)
- 3.5.- Régimen especial de la adjudicación preferente (artículo 136 LSOTEX)
  - 3.5.1.- Finalidad (artículo 136.1 *ab initio* LSOTEX)
  - 3.5.2.- Requisitos (artículo 136.1 *in fine* y 136.2 LSOTEX)
  - 3.5.3.- Régimen legal (artículo 136.3 y 4 LSOTEX)

**XV.- LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN: ESPECIALIDADES (SISTEMAS DE COOPERACIÓN Y DE EXPROPIACIÓN)**

- 1.- LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN
  - 1.1.- La actividad administrativa de ejecución
    - 1.1.1.- Ámbito (artículo 104. 1 LSOTEX)
    - 1.1.2.- Contenido (artículo 105. 1 LSOTEX)
  - 1.2.- Sistema de ejecución de actuaciones: gestión directa e indirecta
    - 1.2.1.- Formas de gestión (artículo 104. 2 LSOTEX)
    - 1.2.2.- Desarrollo de actuaciones urbanizadoras por sistemas de ejecución (artículo 125.1 LSOTEX)
    - 1.2.3.- Sistemas de ejecución (artículo 125.2 LSOTEX)
    - 1.2.4.- Elección del sistema de ejecución (artículo 126.1 LSOTEX)
- 2.- EL SISTEMA DE COOPERACIÓN
  - 2.1.- Concepto
  - 2.2.- Especialidades en el sistema de cooperación
    - 2.2.1.- Iniciativa pública municipal y autonómica (artículos 120 y 139.1 LSOTEX)
    - 2.2.2.- Contenido de los Programas de Ejecución
    - 2.2.3.- Tramitación, aprobación y adjudicación de los Programas de Ejecución: competencia municipal y autonómica (artículo 139.3 y 4 LSOTEX)
- 3.- EL SISTEMA DE EXPROPIACIÓN
  - 3.1.- Operatividad de la expropiación urbanística
  - 3.2.- Concepto
  - 3.3.- Especialidades en el sistema de expropiación
- 4.- SUJETOS DE LA EJECUCIÓN PÚBLICA Y FORMAS DE GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE EJECUCIÓN
  - 4.1.- Gestión propia y cooperativa (artículos 113 y 114 LSOTEX)
  - 4.2.- Gerencias de Urbanismo
  - 4.3.- Sociedades urbanísticas
  - 4.4.- Consideraciones finales

**XVI.- LA EJECUCIÓN MEDIANTE OBRAS PÚBLICAS ORDINARIAS**

- 1.- PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN
- 2.- FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES

## **I.- AUSENCIA DE LEGISLACIÓN PROPIA Y FORMULACIÓN DE POLÍTICA AUTONÓMICA SOBRE LA BASE DE LA LEGISLACIÓN GENERAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA**

Desde la asunción de la competencia exclusiva en materia de ordenación territorial y urbanística, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha venido formulando y ejecutando una política propia en dicha materia, bien es verdad que sobre la base y con arreglo a la *legislación general/estatal sobre régimen del suelo y ordenación urbana*. Ello era posible por las características del sistema de ordenación territorial y urbanística por ésta establecido, basado en una muy amplia remisión a los instrumentos de planeamiento y de ejecución de éste, y también porque el propio marco legal no contenía disposiciones que resultaran condicionantes, en forma contraproducente, de las decisiones a adoptar en función de las características de la Comunidad Autónoma. En esta situación no se hizo sentir la necesidad de una legislación propia y específica, ni siquiera tras la última de las reformas iniciada con la Ley 8/1990, de 25 de julio, y culminada con la aprobación por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este planteamiento no fue obstáculo para aprobar leyes sectoriales que a pesar de regular materias como el turismo (“oferta turística complementaria”) o la vivienda (“fomento de la vivienda”) contenían normas urbanísticas. Veámoslo, aunque sea brevemente.

## **II.- LA LEY 4/1990, DE 25 DE OCTUBRE, DE OFERTA TURÍSTICA COMPLEMENTARIA <sup>1</sup>**

El *turismo de calidad* requiere, junto a los recursos peculiares de Extremadura, de naturaleza, paisajísticos, cinegéticos, culturales, gastronómicos, termales, los derivados de unas instalaciones deportivas complementarias adecuadas, entre las que se encuentran principalmente los campos de golf. Entendiendo este turismo, de una parte, como una importante vía de desarrollo y progreso y de otra, como fuente de riqueza y creación de considerable número de puestos de trabajo, se estimaba necesario procurar los medios para producir la mejora de la oferta turística. Entre otras medidas

---

<sup>1</sup> Diario Oficial Extremadura (DOE), núm. 90, de 15 de noviembre de 1990.

a tomar, se entendía necesaria la potenciación e incentivación de las instalaciones objeto de preferencia del turismo de calidad; instalaciones hoteleras con categoría de cuatro o cinco estrellas y campo de golf.

Al no poder situarse un campo de golf en un entorno urbano, ya que la práctica de este deporte comprende un necesario contacto con la naturaleza, así como una considerable superficie de suelo, las licencias para la construcción de estas instalaciones habían de tramitarse según las normas reguladoras de instalaciones y construcciones en suelo no urbanizable o urbanizable no programado, previa la declaración de interés social. Esto conllevaba frecuentemente, que no podían autorizarse más que las instalaciones y servicios afectos al campo y absolutamente imprescindibles para el mismo.

La Ley 4/1990, de 25 de octubre, de Oferta Turística Complementaria *incentivaba* la instalación de campos de golf mediante la posibilidad de construir anejas a sus instalaciones lo que denominaba “oferta turística complementaria”, esto es, un establecimiento hotelero y viviendas unifamiliares, excepcionando algunas determinaciones concretas de la legislación urbanística para permitir esas construcciones (creación de “núcleo de población”). De tal manera que regulaba el procedimiento de tramitación de a declaración de interés social (artículos 1 y 2); documentación del proyecto, informes preceptivos y objeto del proyecto: campo de golf, establecimiento hotelero y alojamientos turísticos en régimen de propiedad (artículos 3 a 5) y el régimen e gestión y ejecución de obras (artículos 6 a 9).

La *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 3 de noviembre de 1997* (ponente: Wenceslao Olea Godoy) en su *Fundamento de Derecho número 4* concreta el régimen urbanístico establecido:

*“La confusión que comporta el actuar expuesto anteriormente tiene como fundamento el hecho de que aquella declaración de interés social estaba fundada en las previsiones contenidas en la Ley de la Asamblea de Extremadura de 4/1.990, de 25 de octubre, de Oferta Turística Complementaria que facultaba a la Comisión Regional de Urbanismo de Extremadura para declarar el interés social (artículo 2-4º) de la construcción de campos de golf en terrenos clasificados como no urbanizables o urbanizables no programados (artículo 1) de nuestra Comunidad Autónoma, siempre que los mismos tuviese una superficie superior a 60 hectáreas, con al menos dos mil metros cuadrados destinados a construcciones de nueva planta vinculadas al campo de golf, y siempre que contasen con “18 hoyos, par 70, ss, 70” (artículo 3). Así mismo, tales proyectos “deberán” incluir, “como oferta complementaria”, la construcción de un hotel o apartahotel con capacidad no inferior a 50 habitaciones dobles de categoría mínima de 4 estrellas (artículo 4). Además de esa necesaria inclusión hotelera, la Ley autorizaba (“podrá incluirse”) la posibilidad de que se incluyera la “construcción de alojamientos turísticos en régimen de propiedad, en edificaciones aisladas”, determinándose que el número de estas*

*unidades de alojamiento se vincularía al número de habitaciones o apartamentos incluidos en el proyecto hotelero, es decir, el múltiplo de 2 si tales habitaciones o apartamentos se encontraban entre 50 ó 100 y por 2, 5 si superaba esta última cantidad; sin que en ningún caso, estos alojamientos turísticos habrían de sobrepasar el número de 500 (artículo 5). Para la ejecución de tales revisiones se establecía que la construcción se realizaría en dos fases (artículo 6), en las que la primera consistiría en la construcción del campo de golf, instalaciones anexas y hotelera. La segunda, estaría referida a los alojamientos turísticos; sin que pudiera iniciarse esta segunda fase hasta que no estuviera concluida la primera. Sin perjuicio de esas fases se exigía que todos los terrenos adscritos a la autorización deberán constituir una unidad indivisible y como tal deberán constar en el Registro de la Propiedad, pudiendo realizarse las segregaciones correspondientes a los alojamientos en régimen de propiedad una vez que se proceda a la declaración de obra nueva (artículo 7). En realidad lo que hacía la Ley Autonómica no era más que una consagración por vía legislativa de lo que ya venía establecido con carácter general en los artículos 85-1-2 a y 86 de la Ley del Suelo, Texto Refundido de 1.976, respecto de la posibilidad de autorizar construcciones en suelo no urbanizable o urbanizables no programados declaradas de interés social y excluyendo la exigencia de que las mismas no supusiera "la posibilidad de constituir núcleos de población". Pues bien, una vez realizada dicha declaración, resulta evidente que los trámites a seguir habrían de ser los propios de la Legislación Urbanística pese a la remisión parcial que se hace en la Ley Autonómica en su artículo 2."*

Asimismo, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 8 de mayo de 1998* (ponente: Wenceslao Olea Godoy) también realiza interesantes aportaciones en su *Fundamento de Derecho número 4* determina la naturaleza de "Ley urbanística" de la Ley 4/1990, de 25 de octubre, de Oferta Turística Complementaria y el carácter discrecional de las potestades administrativas. En este sentido, afirmaba lo siguiente:

*"La referida Ley Autonómica constituye un supuesto claro de actividad administrativa de fomento por cuanto con la misma se pretende motivar al sector privado para la realización de actividades que desarrollen el turismo selecto en esta Comunidad Autónoma, al considerar que el turismo constituye "una importante vía de desarrollo y progreso y fuente de riqueza y creación de considerable número de puestos de trabajo" (Exposición de Motivos). Esa actividad de fomento, se realiza por el Legislador Autonómico por la vía de la legislación urbanística, pues residenciando ese turismo en el deporte del golf y dado que los campos para su práctica han de situarse necesariamente en terrenos no urbanos ni urbanizables, es necesario alterar las previsiones de la legislación urbanística de forma tal que sea rentable la costosa construcción de tales instalaciones deportivas, resarcimiento que se articula con la posibilidad de construir los promotores, además del campo de golf, unas instalaciones hoteleras y parcelaciones urbanísticas; todo ello en terrenos no urbanizables. Esa es la finalidad de la Ley y no se oculta en su Exposición de Motivos. Pues bien, de ello se debe extraer la importante consecuencia de que la Ley mencionada no es sino una Ley Urbanística, lo que es trascendente a los efectos de interpretación e integración de la norma dado que será la legislación urbanística general la que deba realizar ese cometido, legislación constituida al momento de promulgarse la Ley por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y sus Reglamentos de desarrollo. Pero dando un paso más en esa configuración general de la Ley, no se oculta por el mismo Legislador, que esta no viene sino a consagrar una posibilidad ya recogida en esa legislación general, cual es la posibilidad de que en terrenos no urbanizables puedan realizarse, con carácter excepcional, actuaciones urbanísticas; sin embargo, trascendente de la norma autonómica es que eleva a categoría general esa posibilidad para la concreta actividad de construcciones de campos de golf, de tal forma que vendría a constituir, en el ámbito de nuestra Comunidad, un nuevo supuesto de actuaciones urbanísticas en terrenos no urbanizables. Es decir, en tanto que el artículo 85-1º-2º de la Ley del Suelo, y 44-1º-2º del Reglamento de Gestión Urbanística, permitían, con carácter general, realizar en el suelo no urbanizables, además de las edificaciones propias de su destino agrícola, ganadero o forestal, y las vinculadas a las obras o servicios públicos; aquéllas que, sin llegar a constituir un núcleo de población, estén declaradas de interés social y necesariamente hayan de emplazarse en el medio rural. Ahora bien, una*

*importante cuestión a dilucidar ante este cuadro normativo, es si la norma autonómica ha venido también a alterar las potestades atribuidas a la Administración en la Legislación Urbanística general. Nos referimos concretamente a si, como en esta, la Administración goza de una potestad integradora del concepto jurídico indeterminado -que difiere de la discrecionalidad, como reiteradamente ha declarado la Jurisprudencia- para determinar en cada caso concreto si concurren las circunstancias para la declaración de interés social del Proyecto; o si por el contrario y como parece deducirse del artículo primero de la Ley Autonómica ("Todas las personas..") es el mismo legislador el que ha procedido a realizar "ope legis" esa declaración de todos aquellos proyectos que se adapten a sus prescripciones. Y la cuestión no es meramente teórica pues a ella ha de reconducirse todo el debate que enfrenta a las partes en orden a la necesidad o no de la declaración del proyecto presentado por la actora, e incluso, el de la posibilidad de examen del proyecto por la Administración a la hora de pronunciarse sobre la declaración de interés social. Y sobre este debate debe descartarse esa primera interpretación pues si bien, como dijimos, el artículo primero parece aconsejarla, es lo cierto que la norma regional no ha alterado las previsiones generales de la Legislación General y bien claro se pone ello de manifiesto, no sólo en la Exposición de Motivos de la Ley que hace una expresa remisión al artículo 85 de la Ley del Suelo, que ya antes mencionamos; sino que el mismo artículo 1 de la Ley Autonómica hace expresa remisión a "lo previsto en la legislación vigente"; y reitera ese criterio el artículo segundo de la Ley cuando expresamente se remite -y deberá entenderse por "tramitación" no sólo los actos secuenciales del procedimiento, sino las potestades de la Administración- a lo establecido "con carácter general por la Ley del Suelo y sus Reglamentos". Así pues, como se previene en la legislación general urbanística, estas actuaciones urbanísticas vinculadas a la construcción de campos de golf en nuestra Comunidad están sometidas a un procedimiento dividido en dos fase; uno primero encaminado a obtener la declaración de interés social; y una segunda encaminada a la concreta actividad urbanísticas. Esas fases aparecen claramente separadas en la Ley por cuanto ya su artículo 6 se refiere a las licencias, cuya competencia, como se impone por la legislación local, se atribuye a los Ayuntamientos correspondientes."*

En su *Fundamento de Derecho número 6* establece los requisitos necesarios para que proceda la declaración de interés social al decir:

*"Es hora de entrar a examinar las previsiones que el Legislador Autonómico ha impuesto como condición para la declaración de interés social. Y a este respecto, los artículos 3 y 4 de la Ley determinan ese cometido que ha de consistir, principalmente, de la construcción de un campo de golf de determinadas características, entre otras, de una superficie mínima de 60 hectáreas, estando destinados, como máximo, 2.000 metros cuadrados a construcciones vinculadas a dicho campo de deporte. También será necesario que el proyecto comprenda la construcción de un hotel o apartahotel con una capacidad superior a 50 habitaciones dobles y con categoría de, cuando menos, 4 estrellas. Estas dos instalaciones son las que nunca podrán omitirse en las solicitud de declaración de interés social. Sin embargo, el artículo 5 de la Ley, permitía opcionalmente la construcción de "alojamientos turísticos en régimen de propiedad, en edificaciones aisladas", condicionándose el número de estos alojamientos a la capacidad del hotel o apartahotel. Estos alojamientos constituyen una auténtica parcelación del terreno y por ello comportan la creación de un núcleo de población población -pueden llegar a 500-, circunstancia nunca posible en el régimen general establecido en la Legislación Urbanística, la de constituir un núcleo de si bien cuida el Legislador de evitar el fraude, condicionando su construcción a la conclusión del campo de golf y hotel o apartahotel (que constituirían la primera fase del proyecto) y denegando las segregaciones correspondientes hasta la conclusión de aquellas primeras instalaciones y la declaración de obra nueva por el promotor (artículo 7). Esa misma finalidad de evitar actuaciones fraudulentas ha llevado al legislador a condicionar, al menos la instalación hotelera y deportivas, a una unidad indivisible, en el sentido de mantener una unidad de explotación y titularidad, pues sólo así podrá mantenerse la finalidad de fomento que la Ley pretende (artículo 7); indivisibilidad que se extiende a los alojamientos en tanto no se procede a la declaración de obra nueva, pudiendo posteriormente procederse a las segregaciones correspondientes."*

### III.- LA LEY 3/1995, DE 6 DE ABRIL, DE FOMENTO DE LA VIVIENDA EN EXTREMADURA <sup>23</sup>

En nuestra sociedad, vivienda y ciudad son elementos inseparables. También lo son, y especialmente a partir de un cierto tamaño de núcleo urbano, el mercado de la vivienda y el mercado de la ciudad; aparecen tan ligados que no es posible abordar soluciones al primer problema sin acometer el segundo. El *precio del suelo es determinante en el precio final de la vivienda*, pero no es éste el único aspecto a valorar: la ciudad no es la suma de viviendas (ciudad-dormitorio), ni siquiera con el complemento de determinados servicios. Desde una concepción moderna, la *ciudad debe constituir un espacio vital de relaciones y un elemento esencial para determinar la calidad de vida de los ciudadanos*. Desde esta óptica debe planificarse la ciudad: dotaciones, espacios de ocio, servicios, elementos de relación y comunicación deben dimensionarse adecuadamente, así como el suelo necesario para su desarrollo. El planeamiento urbanístico establece las reglas de juego: fija las normas con las que limitar el libre mercado para permitir que el desarrollo de la ciudad sirva a los ciudadanos.

Sin embargo, sucede que un *buen planeamiento puede ser alterado desde la legalidad*: acaparar suelo clasificado o en expectativa de serlo para establecer su precio al margen de los intereses de la ciudad y de la propia demanda amparándose en las dificultades jurídico-administrativas de los Organismos Públicos constituyen un procedimiento reprobable socialmente pero de difícil eliminación legal. El desarrollo previsto para la ciudad se ve así desvirtuado y el suelo para la construcción de viviendas pasa a ser un bien tan escaso como sus propietarios decidan. Es obvio que las viviendas para rentas medias y bajas sufren las peores consecuencias de este proceso, en el que habría que anotar otro hecho: una política de vivienda establece un abanico ordenado de inversiones, ayudas y controles que van desde la promoción pública para las rentas más bajas hasta la normativa de viviendas a precio tasado o una política urbanística adecuadas para las rentas medias. También esta política de vivienda se ve alterada por la modificación artificial de los precios del suelo: las rentas más bajas pueden ver satisfechas en alguna medida sus necesidades de vivienda gracias a la inversión directa de la Administración, en tanto las rentas medias (sin ayuda económica directa) ven

---

<sup>2</sup> Diario Oficial Extremadura (DOE), núm. 50, de 29 de abril de 1995.

<sup>3</sup> Por Decreto 109/1996, de 2 de julio, se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1995, de 6 de abril, de Fomento de la Vivienda en Extremadura, Diario Oficial Extremadura (DOE), núm. 80, de 11 de julio de 1996.

alejarse sus posibilidades razonables de acceso a la vivienda por la excesiva repercusión del precio del suelo.

La Ley 3/1995, de 6 de abril, de Fomento de la Vivienda en Extremadura tenía por objeto *facilitar* a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, la *intervención en el mercado de la vivienda con la finalidad de facilitar la promoción y la construcción de viviendas*. La finalidad era reducir las posibilidades de actuaciones de especulación, así como introducir otras medidas que beneficien un mercado de la vivienda que permita el acceso a la misma, especialmente para las rentas bajas y medias. Para ello se preveía que los municipios de más de 10.000 habitantes, o los menores si así lo estima el Consejo de Gobierno, pudieran proceder a *reclasificaciones de suelos mediante procedimiento abreviado*, siempre que se cumplan ciertas condiciones de tipo urbanístico (artículos 2 a 9). Se limitaban, asimismo, las características que han de tener las actuaciones subsiguientes a las reclasificaciones: superficie mínima, densidad, tipo de viviendas, usos. Se amparaba la construcción de determinados tipos de vivienda: protección oficial, vivienda joven y vivienda media, estableciendo limitaciones de precios, de transmisiones, y derechos de tanteo y retracto. Al establecer un mecanismo de creación de suelo y de ciudad que, al no tener clasificación previa, no podía ser objeto de acaparamiento y no podía por tanto convertirse en un bien altamente escaso. Al tiempo se intentaba evitar los males de este tipo de operaciones incidiendo en la creación de ciudad terminada y equipada de forma que las rentas medias y bajas puedan verse favorecidas por las plusvalías que se generan en la ciudad.

Importante al respecto, la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 14 de octubre de 2003* (ponente: Wenceslao Olea Godoy) en su *Fundamento de Derecho número 7* afirmaba que lo que el Legislador Autonómico ha establecido, no es un derecho dirigido directamente a los ciudadanos, sino una potestad a las Administraciones para promover la reforma de su planeamiento por un procedimiento simplificado. En consecuencia, los ciudadanos no tienen un derecho a la modificación del planeamiento. Recogemos su argumentación:

*“Planteado el debate en los términos expuestos, no está de más comenzar por determinar el alcance de la potestad que confiere la Ley de 1995 que, como se expresa en su misma Exposición de Motivos, pretende conferir un «mecanismo de creación de suelo y de ciudad» para lo que su artículo primero establece que tiene por finalidad «facilitar a las Administraciones Públicas Local y Autonómica en sus respectivos ámbitos de competencias la intervención en el mercado de la vivienda en la forma y términos que en la misma se definen»; definición que, como ya vimos al transcribir el artículo 2, confiere potestad a las Administraciones para «promover modificaciones de su planeamiento». En suma, lo que el Legislador Autonómico ha establecido, no es un derecho dirigido directamente a los ciudadanos,*

*sino una potestad a las Administraciones para promover la reforma de su planeamiento por un procedimiento simplificado. Ello supone que, al margen del procedimiento, ni los ciudadanos tienen un derecho a la modificación ni las Administraciones menores más potestades que las conferidas con carácter general en la Legislación Urbanística, mientras la Ley de 1995 estuvo vigente, sin que en modo alguno quede vinculada por la petición de los interesados. Que ello es así lo evidencia el artículo 7 de la Ley que autoriza al Ayuntamiento al «rechazo de la oferta» de modificación, pese al cumplimiento de las condiciones que para la modificación impone el artículo 3; potestad que también se reconoce a la Comisión de Urbanismo de Extremadura en el último párrafo de este artículo; también el Decreto del Consejo de Gobierno 109/1996, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de fomento de la Vivienda, deja constancia en su más detallada regulación de esa naturaleza cuando define la solicitud de los interesados de «propuesta» (artículo 8) o las mismas atribuciones que se atribuyen a los correspondientes órganos de las Administraciones Autonómica y Local con competencia en materia de urbanismo. La conclusión de lo expuesto es que no existe un derecho subjetivo a la modificación reclasificatoria de suelo, sino a un derecho a promoverla y someterla a la potestad planificadora de la Administración que, sabido es, participa de plurales facetas y no exclusivamente la de proporcionar suelo destinado a la urbanización, sino su ubicación, idoneidad, etc.; en suma y conforme a lo establecido al mayor rango normativo en el artículo 47 de la Constitución «regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación»; características todas que comportan, como es sabido, conferir a las Administraciones una amplia discrecionalidad, que no arbitrariedad, para adoptar las soluciones más idóneas para la búsqueda de ese interés general, de lo que debe dejar constancia, principalmente en la documentación que debería contener los Planes, conforme a lo establecido en los artículos 37 y siguientes del Reglamento de Planeamiento; siendo de especial relevancia a estos efectos las Memorias para el control de esa discrecionalidad, como reiteradamente ha venido declarando la Jurisprudencia que exime de cita concreta.»*

Asimismo, es preciso destacar la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 16 de diciembre de 2004* (ponente: Wenceslao Olea Godoy) que en su *Fundamento de Derecho número 6* estudia lo relativo a una de las cuestiones más discutidas en la aplicación de la norma, esto es, la “existencia de suelo disponible para la edificación” expresándose en los siguientes términos:

*“Conforme a la concreta motivación de la Orden que se revisa –formalmente no puede negarse que existe la motivación y lo que realmente se impugna no es sólo el defecto formal de la constancia de los fundamentos de la decisión, sino la veracidad de los mismos–, no puede negarse de la veracidad de la existencia de suelo disponible para la edificación al momento de solicitar la sociedad actora la aprobación del Proyecto; de ello se deja constancia, por todo argumento, en la certificación municipal que ha sido traída al proceso en fase probatoria, en que al momento de entrada en vigor de la Ley se encontraban en fase de desarrollo unidades de ejecución del Plan General que comportaban mas de 280.000 metros cuadrados de terreno urbano; además de ello se habían ya aprobado, al momento de presentarse el Proyecto de la recurrente, otras reclasificaciones de terreno que comportaban la construcción de más de 2000 viviendas de promoción pública, datos que ante el hecho notorio de una Ciudad que crece en población muy lentamente, comporta una disponibilidad de terreno destinado a la edificación que no ha de considerarse deficiente como para justificar la adopción de la medida extraordinaria de reclasificación que la Ley autoriza, máxime por la vía del proyecto de reclasificación que regula de manera autónoma el Decreto, como ya vimos. Bien es verdad que se ha realizado un esfuerzo probatorio encomiable por la parte recurrente en orden a acreditar la necesidad de suelo para viviendas de promoción pública; así se pronuncian la información periodística aportada y la Asociación de Empresario de la Construcción e incluso el perito –arquitecto– designado en fase procesal concluye en esa misma línea; sin embargo, se funda para ello en informes de la misma Administración que debe entenderse había valorado ya previamente esta para denegar la propuesta. Y es que, en definitiva, no se ha logrado acreditar en uno sólo de dichos informes que esa necesidad de suelo para la construcción de viviendas de promoción pública no pudiera realizarse en suelo ya clasificado de urbano por el Plan, en cuanto no puede servir la Ley para una reclasificación de nuevos terrenos periféricos para viviendas de promoción pública cuando no conste que esas viviendas puedan construirse dentro de las mismas planificaciones del planeamiento vigente; porque no puede desconocerse que lo que la Ley viene a autorizar es corregir una deficiencia –deberá entenderse que coyuntural, por*

*expansión imprevisible del desarrollo urbano, respecto de lo contemplado por el planificador— en las previsiones del planificador en cuanto comporta que las previsiones se hayan desbordado en la necesidad de suelo, no un mecanismo ni para nuevas reclasificaciones fuera del Plan, como sistema, ni un mecanismo de abaratamiento por encima de aquellas determinaciones; quedando aun por acreditarse que sea absolutamente cierto que la mayor disponibilidad de suelo lleve necesariamente como consecuencia un abaratamiento del mismo; porque en el valor del suelo inciden condiciones varias que no se limitan a la Ley de la oferta, como han venido a poner de manifiesto las últimas experiencias que la normativa urbanística ha experimentado en nuestro País. Consecuencia de todo ello es que no puede decirse que la decisión administrativa que se revisa esté viciada de arbitrariedad por falta de motivación, lo que obliga a su confirmación sin necesidad de examinar el segundo de los fundamentos que sirvieron para denegar la aprobación del Proyecto que resulta ya innecesario.”*

#### **IV.- LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO Y LA LEY 13/1997, DE 23 DE DICIEMBRE, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

La situación territorial y urbanística descrita fue alterada por la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo*, ya que este pronunciamiento del Alto Tribunal, no sólo afirmó la competencia legislativa autonómica en la materia, como era de todo punto lógico, sino que, además de precisar los límites de dicha competencia por relación a las posibilidades y los confines de intervención legislativa cruzada, es decir, desde títulos competenciales distintos, por parte de legislador general, negó a éste toda posibilidad de acción normativa en la materia y, en particular, la que pretenda basarse en la cláusula de supletoriedad del Derecho General o del Estado que contempla el artículo 149.3 de la Constitución.

Las *consecuencias directas e inmediatas de la aludida sentencia*, derivadas de las declaraciones de inconstitucionalidad por ella efectuadas y la recuperación, sólo parcial, de la vigencia del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, fueron inmediatamente abordadas mediante la elaboración, tramitación y aprobación de la *Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 al declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad de una serie de preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, todos ellos por razón exclusivamente competencial. Unos, la mayoría, por haber sido establecidos con función supletoria respecto del Derecho autonómico y el resto, los

menos, por haberse excedido el legislador general de la cobertura prestada por el título competencial invocado y ejercido en cada caso.

La desaparición de los *preceptos legales generales de carácter supletorio* no suscitaba mayor problema desde el punto de vista de considerar completo el ordenamiento urbanístico; toda vez que no había determinado, conforme a la propia sentencia del Tribunal Constitucional y gracias a la operación cumplida por ésta sobre la disposición derogatoria del Texto Refundido de 26 de junio de 1992 ya mencionado, vacío normativo alguno. El lugar y función de tales preceptos fue ocupado automática y totalmente por los correspondientes preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril; concretamente, por aquellos no sustituidos y, por tanto, no derogados, por los aún vigentes del repetido Texto Refundido de 1992.

Mayor problema planteaba desde luego la desaparición de los *preceptos de esta última norma legal general a los que se había atribuido carácter bien pleno, bien básico*, y ahora declarados nulos, y ello desde el punto de vista de la estabilidad y continuidad del ordenamiento jurídico-urbanístico en una Comunidad Autónoma que, hasta la fecha, no había ejercido su potestad legislativa propia en la materia. Pues la ausencia de estos preceptos sí que generaba, no tanto un verdadero vacío normativo respecto de los objetos por ellos regulados, sino más bien una fisura limitada en la cobertura legal formal de la ordenación urbanística, en los términos en que esta cobertura ha venido definida por el propio legislador al ocupar la materia. El fallo del Tribunal Constitucional, centrado en la dimensión competencial, deja bien claro que el espacio decisional así abierto corresponde ocuparlo precisamente al legislador autonómico.

En este contexto *se justificaba*, pues, una *intervención urgente* mediante la publicación de la *Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. La inexistencia, en efecto, de una legislación urbanística propia, unida, de un lado, a la pendencia de procedimientos para la aprobación de instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Texto Refundido de 26 de junio de 1992, es decir, partiendo de la vigencia íntegra del mismo, lo que significa dotados de un contenido sustantivo que desborda por razones obvias las previsiones del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 en vigor con carácter supletorio; y, de otro lado, a la vigencia actual en esta Comunidad Autónoma, parcial y simultáneamente, de los dos indicados textos legislativos

generales, planteaban sin duda ocasión para que se suscitaran situaciones de alta complejidad y difícil resolución tanto para la Administración Pública en su responsabilidad gestora del interés público urbanístico, como para los sujetos ordinarios llamados a aplicar el Derecho.

En consecuencia, la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura estableció que el régimen jurídico urbanístico de la propiedad del suelo y la regulación de la actividad administrativa en materia de urbanismo en Extremadura *se regiría* por lo dispuesto en la legislación básica estatal y por el contenido de los siguientes preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, declarados nulos e inconstitucionales por incompetencia estatal:

“Artículos 2, 3.2. a), 3.2. b), 3.2. d) a 3.2. k), 3.3 a 3.6, 4.2, 4.3, 9.2, 10 a 14, 16.3, 18, 20.1. b) en su inciso *a los Ayuntamientos*, 24.2, 27, 28.2 a 28.4, 29, 30.1, 30.2, 30.3, en su segundo inciso *El Ayuntamiento decidirá sobre la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa de los correspondientes terrenos, cuyo valor se determinará, en todo caso con arreglo a la señalada reducción del aprovechamiento urbanístico*, 30.4, 30.5, 31, 32, 33.2, 34, 35.1, 36.2, 38.2 y 38.3, 39 en su inciso *mediante solicitud de la correspondiente licencia en el plazo que establezca la legislación urbanística aplicable o, en su defecto, en el de dos meses a contar desde el oportuno requerimiento, si ya se hubiese adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico. Si faltase sólo para la adquisición del mencionado derecho la realización de la urbanización, la legalización exigirá también el cumplimiento de dicho deber*, 40.3, 42.1, 42.2, 42.3, en su segundo inciso *con la particularidad de que el aprovechamiento susceptible de apropiación se reducirá en un 50 %, cuando no se hubiera adquirido ese derecho en el momento de la notificación del incumplimiento*, 42.4, 42.5, 43.2, 44, 45.5, 59 a 62, 65.3 a 65.6, 70 a 95, 96.1, 96.3, 97.1 a 97.3, 98, 99, 101 a 103, 104.1 y 104.2, 105, 106, 109 a 111, 114 a 117, 118.3, 118.4, 119 a 123, 124.2, 125, 126.3, 126.4, 127 a 131, 134.2, 136.1, 137.1 a 137.4, 138. a), 139, 141 a 149, 151 a 153, 154.2, 155 a 158, 159.1 a 159.3, 160.1, 160.2, 161 a 167, 170.2, 171, 172, 174 a 179, 180.1, 181, 182, 184.1, 185 a 202, 205.2, 205.3, 206.1. a) a 206.1. e), 206.1. g), 206.2, 207 a 209, 211.1, 211.2, 212, 220.1, 221, 227.1, en su primer párrafo: *En los supuestos de incumplimiento de deberes urbanísticos contemplados en la presente Ley, cuando la Administración actuante no opte por la expropiación, acordará la aplicación del régimen de venta forzosa del terreno*, 227.2, 228.1, 228.2, 228.3, en su inciso *según el aprovechamiento tipo vigente al tiempo de la tasación*, 229 a 231, 233, 234, 236, 242.2 a 242.5, 242.7, 243.3, 244.1, 244.5, 245.2, 246.1, 246.3, 247 a 252, 253.1, 253.2, 254.1, 254.3, 255.1, 256, 257, 258.1, 259.1, 259.2, 259.4, 260 a 273, 275, 277 a 279, 280.2, 281 a 286, 287.1, 288.1, 290 a 295, 297, 298, 299 en su inciso final: *Con arreglo a esta Ley, disposiciones adicionales primera a tercera, disposición adicional cuarta, regla 2.a, disposición transitoria primera, apartados 2 y 4, disposiciones transitorias segunda a cuarta, disposición transitoria quinta, apartado 2, último inciso: En todo caso, como valor mínimo del suelo, se entenderá el resultante de la aplicación del 85 % del aprovechamiento tipo vigente al tiempo de la valoración, y disposiciones transitorias sexta a octava.*”

Por Decreto 76/1998, de 2 de junio, se aprobó el desarrollo de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>4</sup> respecto a una serie de materias como son las siguientes: alteración del planeamiento (artículo 1),

---

<sup>4</sup> Diario Oficial Extremadura (DOE), núm. 65, de 9 de junio de 1998.

plazo para la solicitud de nueva licencia en caso de licencias ilegales (artículo 2), Junta de Compensación y ejecución forzosa (artículo 3), adjudicación sin concurso de determinados programas de actuación urbanística (artículo 4) y suspensión de licencias u órdenes de ejecución y sanciones (artículo 5).

## **V.- LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA (LSOTEX) <sup>5 6</sup>**

### **1.- LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA COMO CULMINACIÓN DEL PLENO EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE URBANISMO**

Pero las consecuencias de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo van más allá de una mera intervención urgente y tienen *una trascendencia estructural mucho mayor*, toda vez que dicha Sentencia, además de retrotraer el ordenamiento urbanístico general supletorio básicamente al del estado normativo de 1976, deja clara la *imposibilidad de su evolución* y, por tanto, *actualización*. La nueva situación creada coloca, pues, la gestión de los intereses propios de la Comunidad Autónoma en la materia en un contexto determinante de la caducidad del planeamiento ejecutivo que se había venido manteniendo, que *obliga al diseño de la política territorial y urbanística propia, comprendiendo también la legislación como pieza capital programadora de la entera acción a desarrollar*. Este es el *objetivo central*, pues, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura: *la dotación a la aludida política de su base y marco legales formales, al*

---

<sup>5</sup> Diario Oficial Extremadura (DOE), núm. 1, de 3 de marzo de 2002.

<sup>6</sup> Ante el Tribunal Constitucional, por escrito que tuvo entrada el 3 de abril de 2002 el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 14, apartados 1.3 y 1.4 (letras b, c) y e)); 32.2 en relación con el 31.2; 34.3; 43.4; 44, letras a) (en su inciso "en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley ") y g) (en su inciso final "que no hayan sido objeto de sanción por infracción urbanística grave"); 80.4; 94; 116.3; 131.2, en cuanto a la frase "cuando se trate de suelo urbanizable, en su condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo"; 140.2 en relación con el 149.2; 159, apartado 2.2, letra a) (en su inciso "que en ningún caso podrá ser superior al cincuenta por ciento de valor del aprovechamiento urbanístico atribuido a la parcela o el solar") en relación con el apartado 2.4; 159.4 y 199.6 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

*propio tiempo, necesarios, suficientes y completos, en ejercicio pleno de la competencia que corresponde desde luego a la Comunidad Autónoma.*

## **2.- CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA TERRITORIAL Y URBANÍSTICO EXTREMEÑO**

La LSOTEX aborda, consecuentemente, todas las cuestiones que son de la competencia autonómica. La propia *Exposición de Motivos* indica que el sistema que diseña y establece responde a los siguientes *caracteres*:

a) *Inspirado en y al servicio del orden constitucional pertinente, en particular de los artículos 45, 46 y 47 de la norma fundamental*; interpretados en el contexto de ésta como unidad. Se concede por ello especial relevancia a los valores medioambientales, desde una concepción amplia del medio ambiente (comprensiva del natural desde luego, pero también del cultural y, por tanto, urbano) para su compatibilización con el también imprescindible desarrollo económico-social, en la línea del que ya se ha acuñado internacionalmente y en el Derecho comunitario-europeo como desarrollo sostenible. Concibe y maneja, por ello, la ordenación territorial y urbanística como instrumento básico y fundamental de realización de tal modelo y, en particular, de obtención de una mejor calidad de vida.

b) *Adecuado a las características de la Comunidad Autónoma*: del territorio y sus recursos naturales; de la estructura socio-económica; la organización del asentamiento poblacional y las tendencias del desarrollo urbano; y la construcción institucional, con especial atención a la capacidad de gestión de los municipios, en modo alguno homogénea. Se procura la dotación del contenido que le es propio a la autonomía municipal, salvaguardando no obstante la funcionalidad de la política territorial. De ahí la modulación de los mecanismos, especialmente de los instrumentos de planeamiento, en función de la realidad municipal.

c) *Decididamente innovador, pero limitado a lo realmente necesario e inspirado en las experiencias recientes ya acreditadas, con simultánea conservación de los elementos que forman ya el acervo común de la cultura urbanística española que han demostrado su funcionalidad y utilidad.*

### **3.- ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA**

La LSOTEX tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio y de la ordenación de la actividad urbanística (la referida a la utilización del suelo para su aprovechamiento con tal finalidad), *desde el entendimiento de ambas como una única y no dos materias distintas* (aunque lo sean a los exclusivos efectos de la determinación constitucional de títulos competenciales). Como tiene declarado el Tribunal Constitucional, el gobierno del territorio exige una política, con entera independencia de la pluralidad de competencias que deban contribuir a hacer ésta posible. El gobierno del territorio se traduce, pues y desde la perspectiva de la dinámica de los poderes públicos, en una única función, por más que el desarrollo de ésta exija intervenciones desde perspectivas distintas, más estratégicas y organizativas unas y más concretas y de directa y detallada regulación e intervención otras. De ahí que se establezca y defina, de manera diferenciada, el conjunto de instrumentos, de ordenación territorial y de ordenación de la actividad urbanística, a través de los cuales debe desarrollarse la aludida función y producirse, en definitiva, el gobierno del territorio, asignando paralelamente las competencias para su empleo y actuación bien a la Administración de la Junta de Extremadura, bien a los municipios, conforme a la correspondiente ponderación de los intereses de las respectivas colectividades a las que una y otros sirven y asegurando en todo caso el contenido de la autonomía de estos últimos.

### **4.- UN NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN URBANÍSTICA**

La LSOTEX dedica una especial atención al régimen de gestión como pieza clave para la plena satisfacción de los objetivos públicos perseguidos por la planificación. Constituye un principio tradicional en nuestra legislación urbanística la incorporación de la iniciativa privada a estas labores. Ahora bien, dicha colaboración no supone la posibilidad de sustitución de la actividad pública constitutiva de la función urbanística. Es por ello por lo que la LSOTEX aborda la separación entre las esferas de actuación pública y privada con la finalidad de determinar el ámbito y los límites de la colaboración y participación de los particulares, garantizando la dirección, inspección y control público del conjunto de las actividades con relevancia territorial.

Siendo la actividad de ejecución de carácter claramente operativo se establecen tipos fundamentales de operaciones: la realización de actuaciones urbanizadoras, la urbanización mediante obras públicas ordinarias, la ejecución de sistemas generales y

las actuaciones edificatorias. Las actuaciones urbanizadoras en sentido estricto, se desarrollan mediante unidades de actuación definidas por el planeamiento. Los gastos de ejecución, incluidos los de promoción y el beneficio industrial del urbanizador, son de cuenta de los propietarios afectados. *Estas actuaciones pueden realizarse bien por la propia Administración actuante, o bien de forma indirecta mediante un agente urbanizador (no necesariamente propietario)*. Esta figura ensayada con éxito en otras legislaciones autonómicas, constituye una de las principales innovaciones que se introduce. Cumple la función principal de garantizar la ejecución del planeamiento eliminando la necesaria y tradicional dependencia de esta actividad respecto de los propietarios del suelo, con la falta de operatividad de estos, tal y como la experiencia ha demostrado.

Como la *selección del agente*, que ya no es necesariamente el propietario, debe sujetarse a un procedimiento en el que se garantice la mejor realización del interés público perseguido; y ello mediante el examen, en competencia, de las cualidades tanto del propio urbanizador, como de la propuesta de actuación que presenta. Por ello, se establece una especial atención al régimen de selección de estos agentes, así como de la ejecución de los correspondientes programas, y de las relaciones de estos con los particulares. En este punto, se regula un régimen equilibrado en el que facilitándose el fin público de la ejecución urbanística, no se produzca una lesión jurídica o patrimonial para los intereses de propietarios y urbanizadores: los primeros, en cuanto titulares de un derecho patrimonial constitucionalmente garantizado, y los segundos, como colaboradores de la actividad pública de ejecución urbanística. Por lo demás, esta forma de ejecución resulta sumamente flexible ya que ofrece una amplia posibilidad de configuración de las relaciones entre los tres sujetos implicados: Administración actuante, agente urbanizador y propietario.

## **5.- RÉGIMEN DE GARANTÍA Y PROTECCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA**

La LSOTEX contiene un régimen propio de garantía y protección de la ordenación territorial y urbanística. La regulación prevista es consciente de la *importancia de esta materia en la efectiva consecución de los fines y objetivos establecidos por la ordenación territorial y urbanística*, a la vez que considera que las medidas de garantía y protección prevista no deben perder de vista su carácter instrumental al servicio de la satisfacción de tales fines y objetivos. Por ello la regulación de esta actividad debe ser eficaz sin que ello determine un desconocimiento

de los derechos e intereses en presencia, ni un incremento injustificado de mecanismos de control que a la postre impliquen una obstaculización de la propia actividad. Para ello, se resalta el carácter de función pública de estas actividades de lo que se sigue su naturaleza pública y el carácter obligatorio de su ejercicio. Las medidas que componen este haz de funciones se agrupan en actividades de control, protección y disciplina.

## **VI.- LAS MODIFICACIONES DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

### **1.- LA LEY 6/2002, DE 27 DE JUNIO, DE MEDIDAS DE APOYO EN MATERIA DE AUTOPROMOCIÓN DE VIVIENDAS, ACCESIBILIDAD Y SUELO <sup>7</sup>**

La Ley 6/2002, de 27 de junio, de medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo procedió a realizar una *reforma parcial* que afectaba a aspectos muy accesorios. Se modificaron los artículos 7 (participación ciudadana), 11 (suelo no urbanizable), 17.3 (determinaciones de ordenación de directa aplicación y de carácter subsidiario), 23 (calificación urbanística del suelo no urbanizable común), 60 (proyectos de interés regional ; naturaleza y objeto), 70.1.1 a) (planes generales municipales: contenido), 74.4 (límites de la potestad de planeamiento), 78.3 (aprobación definitiva del planeamiento de ordenación urbanística por la Administración autonómica) y 179.1 y 2 (prestación de servicios por las compañías suministradoras) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

### **2.- LA LEY 12/2002, DE 19 DE DICIEMBRE, DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA PARA 2003**

La Ley 12/2002, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2003 *solo modificó* el apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y

---

<sup>7</sup> Diario Oficial Extremadura (DOE) núm. 85, de 23 de julio de 2002.

Ordenación Territorial de Extremadura para permitir el otorgamiento de licencias en determinados supuestos.

## **VII.- EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

### **1.- EL DECRETO 7/2007, DE 23 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE PLANEAMIENTO DE EXTREMADURA (RPLANEX) <sup>8</sup>**

El Reglamento de Planeamiento desarrolla y completa las determinaciones de la LSOTEX sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Consta de ciento treinta y nueve artículos divididos en cinco Títulos, a la vez estructurados en Capítulos, Secciones y Subsecciones, tres Disposiciones adicionales y tres Anexos. En consecuencia, aborda, a lo largo de su articulado, los siguientes *contenidos*. El *Título Primero* se dedica a la Clasificación del suelo determinando las distintas clases de suelo. El *Título Segundo* regula los Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística. El *Título Tercero* disciplina la Innovación de la Ordenación Territorial y Urbanística distinguiendo los supuestos de revisión y modificación de las determinaciones de los correspondientes instrumentos. El *Título Cuarto* contempla la Tramitación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística estableciendo un procedimiento de aprobación para cada uno de los instrumentos. Y, el *Título Quinto* se refiere a la Publicación, Vigencia y Efectos de la aprobación de los Instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística.

### **2.- EL DECRETO 44/2007, DE 20 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DEL USO EXTENSIVO DE SUELOS NO URBANIZABLES PARA ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y FOMENTO DE ACTUACIONES PARA LA ATENCIÓN DE PERSONAS MAYORES EN CIUDADES MIXTAS <sup>9 10</sup>**

---

<sup>8</sup> Diario Oficial Extremadura (DOE) núm. 12, de 30 de enero de 2007.

<sup>9</sup> Diario Oficial Extremadura (DOE) núm. 36, de 27 de marzo de 2007.

<sup>10</sup> El Decreto 44/2007, de 20 de marzo fue declarado nulo de pleno derecho por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 27 de febrero de 2009 (ponente: Wenceslao Olea Godoy). La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 19 de enero de 2010 (ponente: Wenceslao Olea Godoy) reitera el mismo pronunciamiento.

La *consideración hacia las personas mayores*, que precisan de atención de otras personas o ayudas importantes para realizar las actividades básicas de la vida diaria, incluyendo alojamiento, asistencia y desarrollo personal integral, procederá a convertirse en un nuevo derecho de ciudadanía que garantice la atención y cuidados a las mismas y debe ser, a la vez que un reto ineludible, una constante en la actuación en todos los Poderes Públicos.

Un instrumento idóneo para conseguir los objetivos expresados es el aprovechamiento de los recursos turísticos existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura, especialmente en relación con posibles actuaciones y promociones vinculadas a «campos de golf, láminas de agua y similares», entendiéndose que estas modalidades turísticas suponen una vía importante de desarrollo y progreso, de fuente de riqueza y de creación de un número considerable de puestos de trabajo y permiten combinar distintos objetivos, de conformidad con las políticas públicas. Así, se abrieron, de una manera significativa, las oportunidades de explotar nuestras potencialidades, una vez que la cercanía se ha convertido en una estrategia en la que apoyar nuestro empuje en ese sector, imponiendo, en cualquier caso unos límites a efectos de evitar desmesurados desarrollos que no sean compatibles con una correcta ordenación territorial y con los valores naturales y medioambientales. Materializar dichos recursos e instalaciones requería promover los medios necesarios para que la oferta turística pueda llevarse a cabo, y para ello es preciso acudir a los procedimientos que permite la legislación urbanística, en concreto a los *Proyectos de Interés Regional*, dado que la naturaleza y objeto de las actuaciones permite tramitarlos de acuerdo con el art. 60.2. de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. Asimismo debía tenerse en cuenta la que estableció el art. 61.3 de la misma Ley, determinando la posibilidad de establecer por Decreto de la Junta de Extremadura -cuando las características peculiares de su objeto así lo demande- el contenido complementario del general establecido en la Ley, que debía exigirse para la tramitación y aprobación de los *Proyectos de Interés Regional*.

El Decreto 44/2007, de 20 de marzo fue declarado *nulo de pleno derecho* por la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 27 de febrero de 2009* (ponente: Wenceslao Olea Godoy). El motivo de dicha nulidad fue la falta de habilitación reglamentaria. Se examinó la habilitación normativa que legitimaba el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y, en efecto, en la Exposición de Motivos se legitimaba la potestad reglamentaria en que el Decreto venía a asumir la “habilitación

reglamentaria que estableció el artículo 61.3º de la LSOTEX, determinando la posibilidad de establecer por Decreto de la Junta de Extremadura-cuando las características peculiares de su objeto así lo demande- el contenido reglamentario del general establecido en la Ley, que deberá exigirse para la tramitación y aprobación de los Proyectos de Interés Regional”. En su *Fundamento de Derecho número 6* razona a falta de legitimación para dicho desarrollo reglamentario:

*“A juicio de la Sala no puede admitirse que el Decreto encuentre habilitación reglamentaria, como se aduce en la demanda y apunta el Consejo Consultivo, sino que incluso comporta una clara vulneración normativa.*

*En efecto, si ciertamente el antes mencionado artículo 61.3 habilita al Ejecutivo Autonómico para esa concreción a que antes se ha hecho referencia, en puridad de principios es indudable que el Decreto no se limita a esa concreción que lo es, no se olvide, por la misma dicción del precepto y párrafo y por el contenido del mismo artículo 61, a las determinaciones y documentos de los Proyecto de Interés Regional, y es indudable que el Decreto no se limita a esas específicas materias sino que, arrogándose competencias que el Legislador no ha conferido, lo que se hace es ampliar los objetos de los Proyecto de Interés Regional, materia que se regula expresa y taxativamente en el artículo 60 antes citado de la Ley Autonómica del Suelo, respecto de lo cual la Ley no hace concesión alguna al Reglamento.*

*En efecto, el propio Decreto es consciente de que lo que pretende -su finalidad- no tiene cabida dentro de los objetos que se contemplan en el referido artículo 60, debiendo entenderse que si ello fuera así carecería de sentido la norma reglamentaria, porque ya sería la Ley la que confiere a estos “complejos turísticos” la posibilidad de constituir el objeto de los Proyecto de Interés Regional porque, en puridad de principios, el contenido del Decreto no se adapta a ese cometido que se confiesa de completar las determinaciones y documentos de los mismos, sino que, como vimos, utiliza los Proyectos para poder acometer la reclasificación de terreno a los objetos de construir estos complejos turísticos, que constituyen su auténtico objeto.*

*Es decir, no se trata de que el Decreto determine como ha de hacerse la reclasificación y el destino concreto a que han de destinarse los terrenos y el régimen de su explotación y uso; sino que lo relevante es que se permite que pueda un Proyecto de Interés Regional servir de título habilitante para la construcción de los complejos turísticos; la normativa que se contiene ya es meramente tangencial o accesoria de esa declaración, y no siempre coincidente con la normativa de superior rango que dice aplicar (definición de vivienda, definición de familias a los efectos de destinatarios de las viviendas) y tan siquiera con la propia Ley de la Asamblea de Extremadura 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (promotores de estos complejos).”*

Y, en su *Fundamento de Derecho número 7* refuerza su argumentación en los siguientes términos:

*“La conclusión a que se ha llegado en el anterior fundamento aparece reforzada con el examen del antes mencionado artículo 60 de la Ley del Suelo Autonómica, que establece en su párrafo segundo las materias que pueden constituir objetos de un Proyecto de Interés Regional. Pues bien, es manifiesto que el Decreto no puede encontrar cobertura en los párrafos a) (infraestructuras), c) (instalaciones industriales y terciarias) ó d) (obras y servicios de materias de titularidad de varias administraciones)? Sólo sería admisible integrar estos complejos turísticos en el apartado b) del párrafo y precepto a que nos venimos refiriendo, que contempla como objeto de los Proyecto de Interés Regional la ejecución de “obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga.” Y ese parece el criterio de la norma reglamentaria que, como vimos, hace referencia a la consideración de viviendas protegidas de algunas instalaciones de estos complejos, en una clara*

*manifestación de estimar integrado el objeto de estos Proyecto de Interés Regional en ese específico objeto del artículo 60-2º.*

*Pero tan siquiera así cabe admitir esa pretensión porque en su articulación, como ya se dijo, el Decreto no se atiene a ese objeto ya que en modo algún cabe integrar en esa satisfacción de viviendas de algún tipo de protección estos complejos que, como ya se adelantó, sólo potencialmente pueden tener viviendas de esa naturaleza y, aun así, en un pequeño porcentaje.*

*No se olvide que el mismo Decreto confiesa en su Exposición de Motivos que la finalidad es fomentar el turismo, autentico objeto de estos Proyecto de Interés Regional -en contra de lo que dice el articulo de la Ley- para atender con sus beneficios, que revierten a la sociedad, fomentar la calidad de vida de la tercera edad por la vía de estas viviendas mixtas.*

*Y ese específico cometido que se le quiere dar a estos concretos Proyecto de Interés Regional exceden de la regulación que se hace por la Ley, lo que hace incurrir el Decreto en nulidad de pleno derecho, conforme a lo establecido en el artículo 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

### **3. EL DECRETO 178/2010, DE 13 DE AGOSTO, POR EL QUE SE ADOPTAN MEDIDAS PARA AGILIZAR LOS PROCEDIMIENTOS DE CALIFICACIÓN URBANÍSTICA SOBRE SUELO NO URBANIZABLE<sup>11</sup>**

La institución de la *calificación urbanística* en cuanto medio de control de legalidad de las construcciones y edificaciones en suelo no urbanizable que no se correspondan con su destino natural se ha convertido en un *mecanismo eficaz e idóneo* para integrar en el procedimiento cuantas actuaciones y datos puedan coadyuvar a garantizar la legalidad y oportunidad de dichas construcciones y para comprobar, dentro del respeto al principio superior de desarrollo sostenible, que no se vulneren otros intereses jurídicamente protegidos contribuyendo así a la consecución del interés público propio del ámbito urbanístico.

Tanto la experiencia acumulada desde la aprobación de la LSOTEX como los cambios acaecidos durante dicho periodo de tiempo, básicamente de índole social y económica, han evidenciado ciertos *aspectos del procedimiento de calificación urbanística susceptibles de mejora*. A fin de dotar a los expedientes de una mayor agilidad en su tramitación se dictó el *Decreto 178/2010, de 13 de agosto*, dando así una respuesta instrumental adecuada a las demandas de una sociedad moderna mediante soluciones útiles en la práctica que den satisfacción a las cada día mayores exigencias de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica pero sin obviar la obligada salvaguarda del interés público que debe presidir la actividad administrativa. Con este objetivo, se regulan medidas dirigidas, en unos casos, a *evitar la duplicidad de trámites* en aquellos expedientes de calificación urbanística sujetos a evaluación de impacto ambiental evitando con ello tanto que el expediente deba

---

<sup>11</sup> Diario Oficial Extremadura (DOE) núm. 160, de 19 de agosto de 2010.

someterse dos veces a información pública como el desembolso económico que ello supone para los promotores. En otros casos se posibilitan el *otorgamiento condicionado* de la calificación urbanística con base en el principio de proporcionalidad y con una doble finalidad: en primer lugar, evitando limitaciones al ejercicio de derechos que se encuentran pendientes de otro trámite administrativo y, en segundo lugar, mediante la incorporación de exigencias del ordenamiento jurídico cuando la acomodación de la petición a la legalidad aplicable resulta posible con facilidad y sin necesidad de alterar sustancialmente el proyecto original.

## **VIII.- LA LEY 9/2010, DE 18 DE OCTUBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA <sup>12</sup> <sup>13</sup>**

### **1.- LAS RAZONES DE LA REFORMA**

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (, LSOTEX), *supuso el ejercicio* por la Comunidad Autónoma de Extremadura, por primera vez y en plenitud, de su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo con la finalidad de formalizar una política integral y propia en dichas materias, además de innovadora, acorde con las circunstancias y características peculiares de Extremadura. La LSOTEX no solo *incorporó* al gobierno del territorio y la gestión de la utilización del suelo extremeños todo el bagaje instrumental más actual y contrastado de que disponía la ordenación territorial y urbanística española, sino que también *anticipó* algunos de los principios y

---

<sup>12</sup> Diario Oficial de Extremadura (DOE), núm. 202, de 20 de octubre de 2010.

<sup>13</sup> Por Resolución de 14 de febrero de 2011 del Consejero de Administración Pública, se dispone la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura en relación con la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por Ley Orgánica 1/2000, de 7 de febrero). La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura en su reunión celebrada el día 22 de diciembre de 2010 adoptó el siguiente Acuerdo: 1.º Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con los apartados cuatro, cinco, siete, trece, catorce, quince, treinta y cuarenta y ocho, del artículo único de la Ley de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. 2.º Designar un Grupo de Trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda. 3.º Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional, antes del próximo día 21 de enero de 2011, a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de Extremadura (Diario Oficial de Extremadura, DOE, núm. 35, de 21 de febrero de 2011).

las técnicas que, para mayor garantía del consumo y el uso sostenibles de los recursos naturales al servicio de la calidad de vida luego han resultado integrados en el marco legal estatal de la referida ordenación territorial y urbanística.

La *experiencia adquirida* en el período de vigencia de la LSOTEX y *circunstancias sobrevenidas* que afectan a algunos aspectos de su regulación, aconsejan –al hilo de la pertinencia de su plena adaptación al ya aludido marco legal estatal- proceder a la *actualización y adecuación* a la nueva realidad de un número limitado de sus disposiciones con la finalidad de volver a poner a punto su capacidad de eficiente organización de los procesos de utilización del territorio y el suelo.

Las *razones de la modificación legal* que se lleva a cabo tras la positiva experiencia aplicativa de la LSOTEX a lo largo de estos últimos ocho años, pueden agruparse, pues, en dos bloques:

- la adecuación, en el detalle, a las prescripciones del actual Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TRLS 08) y,
- la actualización y adecuación a la realidad cambiante del sector inmobiliario de algunas técnicas instrumentales, así como la aclaración de algunas disposiciones que la experiencia muestra que han dado lugar a interpretaciones contradictorias.

## **2.- LA ADECUACIÓN A LA NUEVA LEY DE SUELO ESTATAL**

La *adaptación al marco legal estatal* da lugar a dos tipos de modificaciones no sustanciales, según deriven:

- bien de la incorporación de procedimientos que vienen a reforzar los procesos de participación pública y control democrático que afectan a la ordenación, gestión y disciplina del desarrollo urbano y que la legislación estatal introduce *ex novo*,
- bien de la innovación del régimen de derechos y deberes de la propiedad del suelo y de la promoción de actuaciones urbanísticas; innovación que, aún esencialmente coincidente con la avanzada por la LSOTEX, no deja de requerir en ésta alguna actualización en el detalle.

Para la mejora de la participación pública y el control democrático de los procedimientos urbanísticos de toma de decisiones se introducen, así, nuevas exigencias en punto a la publicidad en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, se refuerza y precisa el esquema de límites del régimen de los convenios urbanísticos de planeamiento y de ejecución y se establecen los informes de sostenibilidad ambiental y económica, entre otras medidas.

Al servicio de la plena adecuación al enfoque del marco legal estatal de la propiedad del suelo y de la promoción de las actuaciones urbanísticas, se introducen, entre otras determinaciones, la cuantificación concreta del reparto de plusvalías entre la Administración y la propiedad del suelo sobre la base de la horquilla que establece la legislación estatal y su aplicación concreta a los suelos urbanos con incremento de aprovechamiento (actuaciones de dotación) y la reserva de vivienda protegida en las actuaciones urbanizadoras para garantizar el derecho de acceso de los extremeños a una vivienda digna y adecuada.

### **3.- LA ACTUALIZACIÓN A LA REALIDAD ACTUAL DEL SECTOR INMOBILIARIO**

Del análisis de la experiencia aplicativa de la LSOTEX y la consolidación de una nueva realidad socio-económica e inmobiliaria, tanto en Extremadura como en el resto de España, resulta la conveniencia de la *actualización de algunos instrumentos* de que se sirve el texto legal vigente. Esa actualización, que tiene como guía el incremento de su eficiencia y eficacia en el aseguramiento del orden en la utilización del territorio y del suelo, atiende fundamentalmente a la capacidad real de gestión de los pequeños municipios extremeños y afecta a la regulación de usos y actividades en el suelo no urbanizable, comprendiendo también la aclaración de algunas disposiciones relativas a los Proyectos de Interés Regional y, finalmente, la definición de algunos conceptos jurídico-técnicos que estaban generando confusiones de cierta relevancia.

### **4.- DISPOSICIÓN PRELIMINAR Y DISPOSICIONES GENERALES**

Como principales *modificaciones* deben destacarse las siguientes:

- mejora de los conceptos de parcela, solar, finca, clases de aprovechamiento urbanístico y núcleo de población (modificación de los apartados 1, 2, 3 y 9 de la Disposición Preliminar)
- concreción de las potestades urbanísticas no susceptibles de transacción (modificación del artículo 2)
- regulación de los principios de colaboración interadministrativa y de desarrollo territorial sostenible (modificación del artículo 3.1)
- exigencia de la publicación telemática de los documentos de planeamiento y sus expedientes (modificación del artículo 7.1 a)
- obligatoriedad del resumen ejecutivo de las características esenciales de la ordenación propuesta (modificación del artículo 7.1 c)
- regulación del régimen de los convenios urbanísticos, su carácter exclusivamente preparatorios y no vinculantes y la obligatoriedad de la información pública, aprobación y publicación (modificación del artículo 7)

#### **5.- RÉGIMEN DEL SUELO URBANO (modificación del artículo 9.2 y del artículo 14)**

La condición de *suelo urbano no consolidado* deberá atribuirse a los terrenos consolidados por la edificación y a los terrenos que formen parte de un núcleo de población y cuenten con los servicios básicos, cuando para su urbanización o reurbanización en los términos dispuestos por el planeamiento:

a) Sean sometidos a *operaciones de reforma interior* o *actuaciones de renovación urbana* que deban ejecutarse mediante unidades de actuación urbanizadora integradas en su entorno y cuyo desarrollo deba llevarse a cabo por el procedimiento de consulta de viabilidad.

b) Su urbanización o nivel de dotaciones públicas existentes *no comprenda todos los servicios precisos* o *no tengan la proporción adecuada*, respectivamente, o unos u otras no cumplan los requerimientos establecidos por los Criterios de Ordenación Urbanística.

c) Se atribuya a parcelas concretas un aprovechamiento objetivo superior al preexistente, bien *por asignación de mayor edificabilidad* o *por cambio de uso de mayor rentabilidad económica*, cuya materialización requiera la delimitación previa de

unidades de actuación discontinuas y la aplicación de las técnicas de las transferencias de aprovechamiento o de las compensaciones monetarias sustitutivas.

Además, se disciplina un nuevo régimen de deberes para la categoría de suelo urbano no consolidado en los siguientes supuestos:

- en el suelo sometido a una operación de reforma interior,
- en parcelas a las que el planeamiento les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente,
- en parcelas que no tengan aún la condición de solar porque su urbanización no comprenda la totalidad de los servicios precisos o las dotaciones públicas existentes no guarden la proporción adecuada para ello y siempre que el planeamiento no les atribuya un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente.

#### **6.- RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE (modificación del artículo 18 y 19 y del apartado 1 del artículo 23 y del artículo 26 y 27)**

De la reforma respecto al suelo no urbanizable es menester destacar los siguientes *aspectos*:

- Principios de desarrollo del medio rural (artículo 18.1)
- Usos expresamente permitidos por el planeamiento territorial y urbanístico (artículo 18.2.2)
- Formación de nuevos asentamientos (artículo 18.4 a)
- Calificación urbanística en suelo no urbanizable común (artículo 23.h)
- Rehabilitación de edificaciones existentes y tradicionalmente utilizadas (artículo 26.1.1 c)
- Régimen urbanístico específico en atención a la diversidad geográfica (artículo 26.2)
- Canon urbanístico (artículo 27.1 4)

#### **7.- RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE (modificación de los artículos 31, 32, 33 y 34)**

Debemos reseñar, al menos, las siguientes *modificaciones* sobre el régimen del suelo urbanizable.

- Afectación legal de los terrenos, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes de la promoción (artículo 31.1 b)
- Entregas o cesiones de terrenos a la Administración (artículo 31.2 b)
- Entregas o Cesiones de terrenos sometidos a operaciones de reforma interior y a los que el planeamiento atribuya, sea por cambio del uso a uno de mayor rentabilidad, sea por incremento de la edificabilidad, un aprovechamiento objetivo superior al preexistente (artículo 32.2.A)
- Monetización de las entregas o cesiones de terrenos a la Administración (artículo 32.2.B)
- Aprovechamiento objetivo de las superficies de suelo urbano con destino dotacional público no incluidas en unidades de actuación (artículo 33.4)
- Aprovechamiento subjetivo de las parcelas edificables incluidas en unidades de actuación discontinuas en suelo urbano no consolidado (artículo 34.3)

#### **8.- PLANES TERRITORIALES (modificación de los artículos 56, 57 y 58)**

Se añade un nuevo apartado g) al artículo 56 exigiendo que los Planes Territoriales formalizarán sus determinaciones incorporando la *“evaluación ambiental inicial e informe de sostenibilidad ambiental del Plan”*. Asimismo, serán de *aplicación directa* aquellas determinaciones a las que los propios Planes Territoriales otorguen tal carácter. En todo caso, las *determinaciones que remitan a la adaptación del planeamiento urbanístico municipal* solo podrán ser de directa aplicación a partir de la publicación en el Diario Oficial de Extremadura de la aprobación definitiva de dicha adaptación o, en todo caso, al vencimiento del plazo fijado a tal fin. Los Planes Territoriales deberán concretar, a tal efecto, el o los plazos en los que la adaptación deba tener lugar (artículo 58).

#### **9.- PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL (modificación de los artículos 60, 61, 62 y 67)**

Se amplía el *ámbito* de los Proyectos de Interés Regional al regularse los siguientes objetos no contemplados en la legislación vigente:

a) Infraestructuras destinadas a la *instalación de grandes superficies industriales o logísticas* promovidas por las Administraciones Públicas, sus Organismos Autónomos y cualesquiera otras organizaciones descentralizadas de ellas

dependientes o por sociedades cuyo capital les pertenezca íntegra o mayoritariamente (artículo 60.2.a) *in fine*).

b) *Proyectos alejados de los núcleos urbanos en los que se promueva un desarrollo urbanístico asociado al fomento de intereses turísticos, de ocio, deportivos o similares, generalmente en torno a campos de golf, láminas de agua o instalaciones para la práctica de cualquier otro deporte o actividad recreativa, cultural o de carácter lúdico al aire libre, de uso extensivo, a los que se podrán asociar, en su caso, alojamientos turísticos residenciales susceptibles de venta a terceros, con destino a su ocupación temporal o estacional, que en ningún caso tendrán la consideración de vivienda, ni siquiera a los efectos de la prestación de los servicios obligatorios por parte de los municipios expresados en la normativa vigente (artículo 60.2.e).*

El artículo 60.2.b) regula como uno de los posibles objeto de los Proyectos de Interés Regional las obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga. Con la reforma *se limita la ejecución de dicho objeto atendiendo a la existencia de suelo con clasificación y calificación idóneas suficiente para satisfacer la demanda de vivienda protegida.*

En este sentido, se añade un inciso final del artículo 60.2.b) con el siguiente contenido:

*“siempre, y en la medida en que se justifique, la insuficiencia del suelo con la clasificación y calificación idóneas conforme al planeamiento en vigor para satisfacer las necesidades derivadas de la ejecución de la política o programación regional pertinente y, tratándose del cumplimiento de los objetivos en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, además, la existencia de un desequilibrio entre el número de demandantes, según datos oficiales, y el de las viviendas de estas características ofertadas en los cuatro años inmediatamente anteriores a la aprobación inicial del correspondiente Proyecto de Interés Regional. En el caso de existencia de suelo ya clasificado y con la calificación idónea suficiente para satisfacer la demanda de vivienda protegida, la Junta de Extremadura podrá, en ejecución de su política o programa de vivienda, proceder a su desarrollo mediante el pertinente Proyecto de Interés Regional, siempre que, habiendo practicado requerimiento al Municipio para que se lleve a cabo la ejecución del planeamiento, haya transcurrido sin efecto el plazo concedido al efecto”.*

## **10.- PLANES GENERALES MUNICIPALES (modificación del artículo 70.2)**

Se modifica el contenido de los Planes Generales Municipales relativo a la ordenación detallada y a la delimitación de ámbitos de suelo urbano consolidado o no consolidado y de suelo urbanizable contiguo al suelo urbano. La LSOTEX distinguía el contenido referido atendiendo al dato de la población municipal (más o menos de 10.000 habitantes de derecho). Con la reforma los Planes Generales Municipales *establecerán en todos los Municipios* (sin distinción por número de habitantes) las siguientes determinaciones:

- para el *suelo urbano consolidado*, la ordenación urbanística detallada y el trazado pormenorizado de la trama urbana y sus espacios públicos y dotaciones comunitarias, complementaria y conforme con la ordenación estructural, determinando los usos pormenorizados y las ordenanzas tipológicas mediante definición propia o efectuada por remisión a los correspondientes Criterios de Ordenación Urbanística, legitimando de esta forma directamente la actividad de ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo alguno (artículo 70.2 a);
- la delimitación de los ámbitos de *suelo urbano no consolidado*, incluidos los sujetos a operaciones de reforma interior o de renovación o mejora urbanas, a desarrollar por los Planes Especiales de Ordenación u otros instrumentos de desarrollo (artículo 70.2 b);
- las mismas determinaciones que para el suelo urbano consolidado para todo o parte del *suelo urbano no consolidado*, incluido el sujeto a operaciones de reforma interior o de renovación o mejora urbanas, y del *suelo urbanizable contiguo al suelo urbano* que el “Plan estime preciso para absorber la demanda inmobiliaria” a corto y medio plazo, a los efectos de la pronta programación de los terrenos y de la legitimación de la actividad de ejecución sin necesidad de planeamiento de desarrollo (artículo 70.2 c).

#### **11.- PLANES ESPECIALES DE ORDENACIÓN (modificación del artículo 72 y nueva Disposición Adicional Sexta)**

Se introduce la figura de los *Planes especiales independientes*, al autorizar la formulación de Planes Especiales conforme a lo establecido en el artículo 54 LSOTEX u otras Leyes sectoriales, sin necesidad de existencia de Plan General Municipal.

La nueva Disposición Adicional Sexta regula la figura de los “*Planes Especiales Industriales*” en virtud de los cuales podrán proceder a la reclasificación de suelo no

urbanizable a urbanizable con ordenación detallada en todo su ámbito a través de un Plan Especial de Ordenación siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- que el Municipio que carezca de planeamiento urbanístico general o que tengan un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano como única figura de planeamiento general,
- que el Municipio no cuente con suelo destinado a la implantación de industria en sus término municipal,
- que tengan por único objeto posibilitar la implantación de pequeños polígonos industriales.

## **12.- ESTÁNDARES URBANÍSTICOS (modificación del artículo 74)**

### ***Densidad poblacional y edificabilidad (artículo 74.2.2. a LSOTEX).***

En el suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable deberán respetarse unos estándares de calidad que cumplan los criterios sustantivos de ordenación, en los nuevos desarrollos urbanos y sobre la base, para el suelo de uso global residencial, del *módulo de un habitante por cada 33 metros cuadrados edificables*. Asimismo, la *edificabilidad* no podrán superar los siguientes valores:

- 0,90 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, en los Municipios con población de derecho superior a 20.000 habitantes,
- y, 0,70 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, en resto de los Municipios.

***Reserva para vivienda protegida (artículo 74.3 LSOTEX).*** En el suelo urbanizable y en el urbano sujeto al régimen de actuaciones urbanizadoras el planeamiento deberá, además, establecer las *determinaciones precisas para garantizar que se destine a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública el suelo suficiente* para cubrir las necesidades previsibles en el primer decenio de vigencia del plan y cuya suma no podrá ser en ningún caso inferior al preciso para materializar el *40% de la edificabilidad residencial atribuida* a la totalidad de las actuaciones urbanizadoras computadas en el ámbito del Municipio. Las determinaciones que se establezcan para la efectividad de dicha garantía, deberán observar los *siguientes criterios*:

- en el *suelo urbano* sujeto al régimen de actuaciones urbanizadoras, la edificabilidad vinculada a la garantía se establecerá justificadamente en cada

caso por la Administración actuante, con un mínimo del 40% de la edificabilidad residencial a materializar bien en cada unidad o bien en el conjunto de las previstas en todo el Municipio;

- en los sectores de *suelo urbanizable*, y con carácter general, la superficie de suelo destinada al uso objeto de la garantía no podrá ser inferior a la precisa para que al menos el 40 % de la total edificabilidad residencial materializable a desarrollar en dichos sectores quede sujeto al pertinente régimen de protección pública.

### **13.- OBLIGATORIEDAD DEL ESTUDIO DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y ECONÓMICA (modificación del artículo 75)**

Los planes deberán integrar el *estudio de impacto o informe de sostenibilidad ambiental* legalmente exigible, que cuando el planeamiento ordene una o varias actuaciones de urbanización, deberá comprender un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Esta documentación vendrá desarrollado como parte de la Memoria.

Y los planes que prevean inversiones públicas y privadas para su ejecución, deberán incluir, como anexo a la Memoria, un *estudio de sostenibilidad económica* relativo a las posibles implicaciones económicas y financieras en función de los agentes inversores previstos y de la lógica secuencial establecida para su ejecución y puesta en servicio. Respecto de las *actuaciones de urbanización*, se ponderará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias y por la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

### **14.- EJECUCIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA**

En materia de ejecución de la ordenación territorial y urbanística es preciso reseñar los siguientes *aspectos*:

- con la modificación del enunciado del artículo 108 se da carta de naturaleza, esto es, se configura a las obras públicas ordinarias como *sistema de ejecución de actuaciones urbanizadoras*,

- se considera la *delimitación de las unidades de actuación como ordenación estructural* (modificación del artículo 124.2),
- se disciplina un nuevo régimen pago de los gastos de urbanización (modificación del artículo 133.1.b) para el supuesto en el que habiéndose determinado la retribución en terrenos edificables, *algún propietario exprese su disconformidad* con la proporción de terrenos que le corresponda entregar obligatoria y gratuitamente. En este caso, obliga al agente urbanizador a *comunicar fehacientemente* a todos y cada uno de los propietarios, con carácter previo a la reparcelación, *el derecho que les asiste de optar*, para cumplir su deber de contribuir a costear la urbanización, entre el abono de los gastos en metálico o en aprovechamiento,
- en los municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho, previamente a la aprobación definitiva, *se suprime* la obligatoriedad del informe técnico a la Consejería competente sobre la adecuación del expediente a las determinaciones de esta última ordenación,
- se modifican los *supuestos en que procede* la ejecución mediante el sistema de Obras Públicas Ordinarias (modificación del artículo 155.1): 1) con carácter general y en cualquier Municipio, siempre que la delimitación de unidades de actuación urbanizadora no aparezca prevista en el planeamiento de ordenación territorial y urbanística, por no ser precisa ni conveniente; 2) en pequeños Municipios, en los términos establecidos en la nueva Disposición Adicional Tercera;3) en los Municipios que no cuenten con planeamiento urbanístico.
- asimismo, el *suelo destinado a dotaciones públicas* (modificación del artículo 155.2) de cuya entrega dependa la obtención de la condición de solar edificable en el contexto sea de actuaciones de urbanización, sea de actuaciones edificatorias, se obtendrá por: 1) Entrega obligatoria y gratuita, en virtud, en su caso, de reparcelación voluntaria o forzosa; 2) Entrega en virtud de convenio urbanístico a suscribir entre la propiedad afectada por la actuación y la Administración actuante; 3) Expropiación por la Administración actuante.

## **15.- REGÍMENES ESPECIALES**

Uno de los aspectos más importantes de la reforma es el establecimiento de uso regímenes especiales. Estos son los siguientes.

***Planeamiento y ejecución urbanísticos en pequeños municipios.*** Se añade una nueva Disposición Adicional Tercera que bajo el título *“Planeamiento y*

*ejecución urbanísticos en Pequeños Municipios*” establece que los Municipios con una población igual o inferior a 2.000 habitantes de derecho podrán optar por un *planeamiento general* y un *sistema de ejecución simplificado*.

***Urbanizaciones residenciales de carácter autónomo.*** Se incorpora una nueva Disposición Adicional Cuarta intitulada *“Urbanizaciones residenciales de carácter autónomo”*. Se disciplina que el planeamiento general municipal podrá *asumir* o *prever* urbanizaciones residenciales de carácter autónomo con el exclusivo objeto de atender la demanda de viviendas, destinadas principalmente a su ocupación temporal o estacional cuando, *con carácter previo* a su primera formulación o a la de su modificación o revisión, el Municipio haya obtenido de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística *declaración de viabilidad* de la actuación basada en criterios de sostenibilidad y de ordenación territorial.

***Regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales.*** Se incluye una nueva Disposición Adicional Quinta relativa a la *“Regularización de urbanizaciones clandestinas o ilegales”* en virtud del cual el planeamiento general municipal *podrá regularizar* la situación de las actuaciones urbanizadoras clandestinas o ilegales ejecutadas en suelo no urbanizable en contradicción o al margen de la legislación urbanística en vigor. Con carácter previo a la regularización, el Municipio deberá obtener de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística *declaración de viabilidad* de la actuación basada en criterios de sostenibilidad y de ordenación territorial.

## **IX.- LA LEY 12/2010, DE 16 DE NOVIEMBRE, DE IMPULSO AL NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (LINCE)<sup>14</sup>**

### **1.- LA CREACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE EMPRESAS**

La Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de impulso al nacimiento y consolidación de empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (LINCE) pretende crear el *entorno para facilitar la creación y consolidación de empresas* en el seno de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el marco de las disposiciones generales

---

<sup>14</sup> Diario Oficial de Extremadura (DOE), núm. 223, de 19 de noviembre de 2010.

establecidas por la normativa comunitaria referentes a la libertad de establecimiento a través de una serie de normas generales y medidas singulares tendentes a simplificar los procedimientos. Al mismo tiempo, se establece *un procedimiento especial para la creación y consolidación de nuevas empresas* en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, articulado mediante la declaración de nueva empresa y nuevas actividades empresariales (D.N.E.).

## **2.- NOVEDADES DE LA LEY LINCE EN MATERIA DE LICENCIAS URBANÍSTICAS**

En su Disposición Adicional Segunda se procede a la modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Se introducen las siguientes *novedades* en materia de licencias urbanísticas:

- Ampliación del régimen de comunicación previa. Enumeración de los actos sujetos (artículo 172 LSOTEX)
- Nueva regulación del procedimiento general de otorgamiento de licencia urbanística (artículo 176 LSOTEX)
- Efectos de las licencias (artículo 177 LSOTEX)
- Prestación de servicios por las compañías suministradoras (artículo 179 LSOTEX)
- Actos sujetos a licencia de obras, edificación e instalación (artículo 180 LSOTEX)
- Procedimiento específico de otorgamiento de la licencia (artículo 181 LSOTEX)
- Licencia de usos y actividades (artículo 184 LSOTEX)
- Régimen de autorización de obras y usos provisionales (artículo 187 LSOTEX)

Veamos, las novedades más destacadas.

## **3.- AMPLIACIÓN DEL RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN PREVIA. ENUMERACIÓN DE LOS ACTOS SUJETOS (artículo 172 LSOTEX)**

Quedan sujetos al régimen de comunicación previa al Municipio los *actos de aprovechamiento y uso del suelo no incluidos* en el ámbito de aplicación del artículo 180, y, en particular, los siguientes:

- Las obras que modifiquen la disposición interior de las edificaciones, cualquiera que sea su uso, y siempre que no afecten a la estructura.
- Las obras de mera reforma que no supongan alteración estructural del edificio ni afecten a elementos catalogados o en trámite de catalogación
- El cerramiento de fincas, muros y vallados.
- La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes.
- La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública.
- La instalación de invernaderos.
- La primera ocupación o, en su caso, habitabilidad de las construcciones y la apertura de establecimientos, salvo que, en este último caso, esté sujeta a autorización ambiental.
- El cambio de uso de los edificios, construcciones e instalaciones cuando no comporten obras sujetas a licencia urbanística conforme al artículo 180.
- Las obras que hayan de realizarse con carácter provisional.
- Las parcelaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidas en proyectos de reparcelación.

#### **4.- NUEVA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO GENERAL DE OTORGAMIENTO DE LICENCIA URBANÍSTICA (artículo 176 LSOTEX)**

***Iniciación por declaración responsable (artículo 176.2 LSOTEX).*** El procedimiento se iniciará a instancia del interesado, a cuya solicitud deberá acompañarse *declaración responsable* en los términos establecidos por el artículo 71 bis de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de RJPAC que deberá acreditar los siguientes extremos:

- Declaración responsable de que se tiene *derecho bastante* para realizar la construcción, edificación o uso del suelo pretendido.
- Declaración responsable del solicitante de que los actos sujetos a licencia que pretende ejecutar *se encuentran amparados por la legalidad vigente*.
- Declaración responsable de que se ha obtenido *autorización* o las *autorizaciones* concurrentes exigidas por la legislación en cada caso aplicable, así como la *concesión o concesiones* correspondientes cuando el acto pretendido suponga la ocupación o utilización de dominio público del que sea titular Administración distinta.

- *Memoria descriptiva* de las actividades sujetas a licencia o *proyecto o proyectos técnicos* correspondientes, según legalmente proceda.

**Plazo de resolución (artículo 176.3 LSOTEX).** Presentado el escrito de solicitud de licencia urbanística con la totalidad de la documentación a la que hace referencia el apartado anterior, el Ayuntamiento tendrá *obligación de dictar resolución* en el plazo que determinen las ordenanzas municipales, que en ningún caso podrá ser superior a *quince días hábiles* contados desde el día siguiente al de presentación del escrito de solicitud en el registro. Cuando por *razones de interés público* debidamente declarado y justificado por el órgano competente para el otorgamiento de la licencia, la dificultad o complejidad técnica del proyecto requiera un plazo mayor para su otorgamiento este podrá ser ampliado diez días más. El plazo máximo para resolver sobre las licencias urbanísticas *podrá suspenderse* en los supuestos previstos en legislación básica reguladora del procedimiento administrativo común.

**Resolución municipal (artículo 176.4 LSOTEX).** La Resolución o Acuerdo Municipal que resuelva la solicitud de licencia utilizará como motivación y justificación el *informe técnico*, que podrá ser emitido alternativamente por: técnicos municipales, de las Oficinas de gestión urbanística, de las Diputaciones Provinciales, o de algún organismo oficial colegiado o de acreditación técnica.

## 5.- RÉGIMEN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO (artículo 177.3 y 4 LSOTEX)

**Otorgamiento.** El transcurso del plazo máximo para resolver desde la presentación de la solicitud sin notificación de resolución alguna *determinará el otorgamiento de la licencia interesada por silencio administrativo positivo*.

**Interrupción.** El cómputo de dicho plazo máximo para resolver expresamente *sólo se podrá interrumpir* mediante requerimiento de subsanación de deficiencias, o de mejora de la solicitud formulada.

**Certificación acreditativa del silencio.** Los promotores de la operación, la actividad o el acto sujeto a licencia podrán solicitar, a los simples efectos de prueba, certificación acreditativa del silencio, que en todo caso deberá ser notificada por el Ayuntamiento al interesado en el plazo de 10 días hábiles desde la fecha de registro de la solicitud.

**Comunicación de inicio de obras.** En los supuestos en los que el interesado obtenga la licencia por silencio administrativo positivo *deberá comunicar* al Ayuntamiento el inicio de la obra con 10 días hábiles de antelación.

**Suspensión de licencia.** En los supuestos en los que la Administración aprecie durante ese periodo que la licencia contraviene la legislación vigente *podrá declarar motivadamente la suspensión de la licencia* hasta que no se corrijan, si fuese posible, los vicios de que adolezca.

**Regulación del silencio contra legem.** Serán *nulas de pleno derecho* las licencias obtenidas por acto expreso o presunto que contravengan de modo grave y manifiesto la legislación o el planeamiento urbanístico. *En ningún caso* se entenderán adquiridas por silencio administrativo, facultades en contra de las leyes, planeamiento urbanístico, proyectos, programas u ordenanzas municipales.

## **6.- ACTOS SUJETOS A LICENCIA DE OBRAS, EDIFICACIÓN E INSTALACIÓN (artículo 180 LSOTEX)**

*Están sujetos* a la obtención de licencia urbanística de obras, edificación e instalación, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, los siguientes *actos*:

- Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta.
- Las obras de ampliación de construcciones, edificios e instalaciones de toda clase existentes.
- Las obras de modificación o reforma que afecten a la estructura o al aspecto exterior de las construcciones, los edificios y las instalaciones de todas clases.
- La demolición de las construcciones, salvo en los casos declarados de ruina inminente.
- Los movimientos de tierra y las obras de desmonte y explanación en cualquier clase de suelo y los de abancalamiento y sorriego para la preparación de terrenos de cultivos.
- La extracción de áridos y la explotación de canteras.
- La acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural que contribuyan al deterioro o degradación del mismo.

- La apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación.
- Las instalaciones que se ubiquen en o afecten al subsuelo.
- La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y de redes de telecomunicaciones o transporte de energía y la colocación de antenas de cualquier clase.
- La construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio.
- Los actos de construcción y edificación en estaciones destinadas al transporte terrestre, así como en sus zonas de servicio.
- Los demás actos que señalen los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística.

## **7.- LICENCIA DE USOS Y ACTIVIDADES (artículo 184 LSOTEX)**

*Están sujetos* a la obtención de licencia de usos y actividades, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, los siguientes *actos*:

- Los usos y actividades sujetos al régimen de actividades clasificadas o a evaluación de impacto ambiental.
- La tala de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje o estén protegidos por la legislación sectorial correspondiente.
- Los demás actos o actividades que señalen los planes de ordenación territorial y urbanística.

## **X.-LA LEY 9/2011, DE 29 DE MARZO, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA<sup>15</sup>**

### **1.- LAS RAZONES DE LA REFORMA**

---

<sup>15</sup> Diario Oficial Extremadura (DOE), núm. 62, de 30 de marzo de 2011.

Las *razones de la modificación legal* que se lleva a cabo, conforme establece la Exposición de Motivos, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- otorgar claridad a las normas urbanísticas y de ordenación del territorio,
- atender a los los recientes pronunciamientos judiciales han venido a plantear algunas consideraciones acerca del contenido regulador de la vigente redacción del artículo 11 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura,
- permitir a los diferentes instrumentos de planeamiento reclasificar suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable, a los efectos de lograr su transformación

## **2.- LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 11 LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA (LSOTEX)**

La Ley modifica el artículo 11 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX) afectando a los dos extremos siguientes:

- se modifica el artículo 11. 1 b) LSOTEX quedando redactado en los siguientes términos: *“Pertenece al suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General Municipal adscriba a esta clase de suelo, por” (...)* *“Ser merecedores de algún régimen urbanístico de protección o, cuando menos, garante del mantenimiento de sus características por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter ambiental, natural, paisajístico, cultural, científico, histórico o arqueológico, con la salvedad prevista en el apartado 3.1 de este artículo”.*
- se modifica el artículo 11. 3 1 LSOTEX quedando redactado en los siguientes términos: *“3.-Dentro de la categoría de suelo no urbanizable protegido el Plan General Municipal deberá a su vez, distinguir entre: 3.1-El suelo no urbanizable de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en ellos se hagan presentes, al que deberá adscribir en todo caso: Los bienes de dominio público natural y sus zonas de protección, en la variedad específica de protección ambiental. a) Los*

*terrenos que deban ser objeto de un régimen especial de protección por estar incluidos en la Red de Áreas Protegidas de Extremadura, siempre que los correspondientes instrumentos de planificación que los declaren o regulen establezcan expresamente su incompatibilidad para ser objeto de transformación urbanística, en la variedad específica de protección natural. b) La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental.”*

### **3.- LA DISPOSICIÓN ADICIONAL ÚNICA**

En la Disposición Adicional Única se regula un procedimiento de homologación que tiene por objeto la declaración de la adecuación del planeamiento urbanístico a los preceptos vigentes de la LSOTEX. El contenido de dicha disposición es el siguiente:

- Los instrumentos de ordenación del territorio y de ordenación urbanística vigente a la fecha de entrada en vigor de esta Ley podrán ser homologados a fin de que incorporen la declaración de su adecuación a preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura modificados tras su entrada en vigor por ésta u otras reformas anteriores.
- El procedimiento de homologación de los instrumentos de ordenación urbanística podrá ser iniciado a instancia de los ayuntamientos mediante solicitud presentada ante la Dirección General competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio.
- El procedimiento de homologación de los instrumentos de ordenación del territorio podrá ser iniciado de oficio por el Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística. En el caso de los Proyectos de Interés Regional de iniciativa particular será necesaria la previa solicitud por el promotor.
- Iniciado el procedimiento de homologación, el órgano urbanístico y de ordenación del territorio competente acordará su sometimiento a

información pública por plazo de quince días mediante la publicación de un anuncio de inicio del procedimiento de homologación en el Diario Oficial de Extremadura.

- A la luz de las alegaciones que, en su caso, fueran formuladas, la administración promotora de las mismas se pronunciará sobre ellas y remitirá el expediente a la comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, que aprobará o desestimará la homologación del instrumento correspondiente.
- El plazo máximo para notificar el acuerdo que ponga fin al procedimiento de homologación será de dos meses a contar desde su inicio o solicitud, transcurrido el cual sin que se hubiese notificado resolución expresa, la homologación se entenderá desestimada.
- El instrumento de ordenación territorial o urbanística debidamente homologado será depositado en el registro administrativo habilitado por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

## **XI.-EL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

### **1.- LA FUNCIÓN VERTEBRADORA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

Como nos enseña el profesor Enrique SÁNCHEZ GOYANES, en el sistema urbanístico, el Planeamiento desempeña una función vertebradora del conjunto, en un doble aspecto:

- a) los Planes integran el sistema normativo de tal forma que sólo a través de ellos las determinaciones genéricas establecidas por la Ley son aplicables a cada parcela de terreno,
- b) sólo a través de los Planes, se encauza el proceso global de desarrollo, de creación, o expansión de asentamientos humanos, de establecimiento de centros de producción y distribución de bienes y servicios, de ejecución de infraestructuras, etc.

*En primer lugar, los Planes integran el sistema normativo de tal forma que sólo a través de ellos las determinaciones genéricas establecidas por la Ley son aplicables a cada parcela de terreno.* La Ley por

sí sola sería incapaz de alcanzar este objetivo; ni siquiera se lo ha planteado. El legislador sólo ha trazado las grandes líneas maestras definidoras del estatuto jurídico del derecho de propiedad inmobiliaria, de un modo genérico, abstracto. Cómo se concretan tales líneas de cada caso específico es una cuestión que sólo pueden resolver los Planes urbanísticos a través de una técnica de colaboración similar a la que prestan los Reglamentos; de hecho, los Planes participan de la misma naturaleza normativa que éstos; los Planes son derecho objetivo ellos mismos, establecen deberes y definen derechos para los propietarios de suelo. En este sentido, puede afirmarse – con E. GARCIA DE ENTERRIA y L. PAREJO – que la Ley del Suelo no es en sí misma apenas nada sin los Planes, a los que remite la ordenación territorial concreta. El *corpus* normativo es el conjunto formado por la Ley del Suelo (más su complementos normativos generales: Reglamentos) y por los Planes que se forman y ordenan a partir de la Ley del suelo, según el sistema de planeamiento y con la eficacia que esta misma dispone.

La función vertebradora atribuida al Planeamiento en nuestro sistema urbanístico tiene *una segunda faceta: sólo a través de los Planes, se encauza el proceso global de desarrollo, de creación, o expansión de asentamientos humanos, de establecimiento de centros de producción y distribución de bienes y servicios, de ejecución de infraestructuras, etc.* Desde esta perspectiva, el Planeamiento es el instrumento a través del cual tanto la Comunidad Autónoma como el Municipio ejercen sus competencias en materia de Ordenación Territorial y Urbanística que a la primera reconoce el artículo 148.1.3 CE, y al segundo el artículo 140 CE. El Planeamiento basilar es el de carácter general, mediante el que cada Municipio pretende la ordenación integral de la totalidad de la superficie de su Término. Al respectivo equipo político que gobierna en el mismo, con la legitimidad que se deriva de su elección directa por los vecinos, incumbe la tarea de diseñar el futuro desarrollado optando por distintos modelos alternativos más o menos próximos ideológicamente a sus planteamientos, de optar por la renovación total de segmentos del tejido urbano ya consolidado o por la expansión de la población hacia terrenos todavía preservados del desarrollo urbano, etc. Al ser el urbanismo “una competencia municipal natural” (STC de 13 de noviembre de 1989), íntimamente vinculada a la autonomía de la Entidad Local básica (SSTS de 13 de julio de 1990, 25 de abril de 1991, 18 de mayo de 1992...) es lógico que se reconozca al planificador municipal un amplio margen de maniobra para su tarea pues ésta, en principio, atañe estrictamente a intereses locales (artículo 137 CE).

**La cuestión de la naturaleza jurídica de los Planes Urbanísticos.** El Planeamiento urbanístico conforma una de las manifestaciones del instituto jurídico de la planificación, forma típica, hoy día, de actuación de la Administración en el Estado Social de Derecho, como vía de consecución de unos determinados niveles y calidades de vida. La determinación de su naturaleza jurídica ha de realizarse a través de su inclusión en una de las categorías primarias del Derecho Administrativo: norma jurídica, resolución o contrato; evitando calificaciones que impliquen un “aliud”, pues ello significa desconocer el elemento esencial del plan urbanístico ante sus elementos periféricos (E. SÁNCHEZ GOYANES). La jurisprudencia del TS ha venido manteniendo de forma reiterada el carácter normativo del planeamiento desde la STS de 8/5/68: “... desde un punto de vista jurídico administrativo un Plan parcial aprobado definitivamente merece la calificación de acto administrativo general productor de normas jurídicas objetivas...” (la utilización de la expresión “acto administrativo general” no se realiza de forma técnica, sino como indicativo de su configuración como actividad de la Administración, lo cual se deduce de su calificación como normas objetivas, como fuente del Derecho). Posteriormente, SSTs de 21 de noviembre de 1969, de 4 de noviembre de 1972, de 26 de junio de 1974, de 27 de junio y 6 de octubre de 1975, de 27 de julio de 1987, 11 de mayo de 1989, 6 de marzo de 1993 etc.

Frente a esta consolidada doctrina jurisprudencial, en la doctrina científica se han manifestado dos corrientes, calificándolo bien como norma jurídica (doctrina mayoritaria), bien como acto administrativo, en función de la incidencia sobre los elementos normativos del plan, o sobre los elementos no normativos, respectivamente.

**Configuración del planeamiento como norma jurídica.** Su argumentación incide sobre los siguientes puntos: 1) el Planeamiento, por mor de la remisión efectuada por la legislación urbanística delimita positivamente el contenido de las facultades que integran el derecho de propiedad; 2) las determinaciones del planeamiento poseen un carácter abstracto y general, puesto que su función es la proyección de las determinaciones de la Ley sobre un determinado territorio, logrando así su ordenación urbanística; 3) la vinculatoriedad, tanto para los particulares como para la Administración, de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en los planes; 4) la nulidad de las reservas de dispensación no es más que una especificación del principio de jerarquía normativa contenido, del principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos y del principio constitucional de igualdad; 5) la modificación del planeamiento determina que los edificios construidos con anterioridad y que sean disconformes con sus determinaciones, sean calificados como fuera de ordenación, dada la aptitud de vigencia indefinida del Plan; 6) el plan de urbanismo contiene normas urbanísticas, normas que son consideradas como Ordenanzas municipales; 7) la publicidad y la eficacia del planeamiento son índices de su carácter normativo, puesto que la publicación del acuerdo aprobatorio de los planes es presupuesto necesario para la eficacia de los mismos; 7) la alusión jurisprudencial constante al principio de jerarquía normativa sólo es predicable de una concepción normativa de los instrumentos ordenadores (E. GARCIA DE ENTERRIA, T.R. FERNÁNDEZ, S. MUÑOZ MACHADO, L. PAREJO, E. SÁNCHEZ GOYANES, entre otros)

**Configuración del planeamiento urbanístico como resolución administrativa.** Basándose tal tesis en los siguientes argumentos: 1) las determinaciones del planeamiento no tienen carácter general, sino individualizado, y concreto para cada parcela, para cada propietario de suelo; 2) el planeamiento es directamente ejecutivo tras su publicación, lo que está en consonancia con el principio de ejecutividad de las resoluciones administrativas; 3) el requisito de la publicación no es privativo de las normas jurídicas y así se establece el deber de publicación de las resoluciones administrativas cuando así sea establecido por las normas que regulan cada tipo de procedimiento, o cuando el órgano competente

aprecie la concurrencia de razones de interés público que aconsejen tal publicación; 4) la aprobación a través del mecanismo del silencio administrativo del planeamiento urbanístico es propia de las resoluciones administrativas; 5) el régimen de impugnación del planeamiento es el establecido para las resoluciones administrativas, debiéndose agotar la vía administrativa, no pudiéndose impugnar directamente en vía contenciosa como se establece para las normas jurídicas; 5) El plan no se inserta en el ordenamiento jurídico, sino que se encuentra ordenado al mismo, ya que, por su cumplimiento, la eficacia de sus determinaciones se agota (J.L. GONZALEZ BERENGUER y M. HEREDERO HIGUERAS).

Lo cierto en toda esta controversia es que en el plan concurren elementos normativos y elementos no normativos, y la determinación de su naturaleza jurídica ha de realizarse con base en sus elementos esenciales. Ha de afirmarse, pues, su carácter normativo, puesto que el elemento identificador de la norma jurídica es la creación por ella de Derecho objetivo, esto es, que con base en tal norma y bajo los supuestos designados por ella se desarrollan derechos y deberes, fundamentando y creando derechos subjetivos y deberes. Y ello es precisamente lo que realiza el plan urbanístico, puesto que delimita la propiedad, configura su estatuto jurídico, clasificando y calificando los terrenos, estableciendo el aprovechamiento urbanístico ... etc, esto es, configurando positivamente las facultades dominicales de los propietarios del suelo.

**La tesis de María PARDO ALVAREZ.** En la actualidad doctrina y jurisprudencia defienden de forma mayoritaria que los planes poseen naturaleza normativa, que son normas reglamentarias. Y ello porque el ordenamiento jurídico les confiere un régimen jurídico muy próximo al de los reglamentos. El grado de consenso es tal que parece una cuestión casi abandonada. *Sin embargo, debemos destacar una importante y rigurosa aportación doctrinal respecto a esta materia.* En 2005, la profesora María PARDO ALVAREZ, publicó una brillante monografía sobre *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho.* Frente a la opinión mayoritaria que mantiene la naturaleza normativa de los Planes Urbanísticos, esta autora, desde el estudio pormenorizado de los criterios que distinguen a una categoría jurídica (norma) de otra (acto), *pone de relieve que no nos encontramos ante una cuestión ni tan diáfana ni tan indubitada.* Así, ni los criterios materiales que se predicen de las normas (generalidad-abstracción, permanencia y carácter innovativo), ni los criterios de régimen jurídico (procedimiento de elaboración, motivación, adquisición de eficacia, irrevocabilidad, efectos jurídicos de su ilegalidad) permiten definir con claridad la naturaleza de los planes de urbanismo. Veamos, aunque sea sintéticamente, su excelente y atinado análisis.

En *primer lugar*, la generalidad de sus destinatarios ha sido uno de los rasgos materiales a la hora de determinar tal diferenciación. La *generalidad* entendida como *abstracción*. Así, no siempre las decisiones que contienen los planes rigen para todos los casos de la misma naturaleza que puedan presentarse en el futuro, esto es, con abstracción. El contenido de la propiedad del suelo se fija por los planes de forma más bien particularizada, para concretas áreas de suelo más o menos amplias según el tipo de suelo, tomando en consideración sus específicas condiciones que difícilmente podrán ser generalizables. Las obligaciones que pesan sobre él, no valen para supuestos futuros; son actuales y particulares. Ahora bien, lo expuesto no impide reconocer que en los planes se integran auténticas normas jurídicas. Sólo una vez ordenado de forma singular y específica el uso del suelo, vienen en aplicación normas que, aunque las contienen los planes, podrían quedar integradas en Ordenanzas municipales. Una vez conocidos los concretos usos permitidos para cada parcela o sector es cuando algunas determinaciones de los planes sí son, en su opinión, "generalizables". Y ello, porque dentro de cada clase de suelo, el régimen urbanístico de cada parcela, solar o predio queda establecido a partir, *grosso modo*, de tres determinaciones: usos autorizados, condiciones de edificación, y aprovechamiento urbanístico. Cada uno de ellos sí queda

regulado en normas generales. Así todos los usos básicos “vivienda unifamiliar”; “industria pesada” o similar regulado por los planes (los generales y, desde aquí, los parciales) serán aplicables a cualquier terreno al que corresponda tal uso. Todas las parcelas cuyo uso básico sea aquél están sujetas al respeto de unas mismas condiciones de diseño, calidad, altura, accesibilidad, etc. Es éste el contenido normativo de los planes que, en su opinión, podría substraerse de éstos y devolverse a las Ordenanzas municipales (entre otras razones, porque se aleja del significado y función propia de los planes o, porque, ese contenido normativo se elabora a través de un procedimiento que no es el prescrito por las leyes para la elaboración de normas jurídicas).

En *segundo lugar*, en cuanto al criterio *ordinamental* o *de la permanencia* (un acto pertenece al ordenamiento jurídico, es ordinamental, cuando no se agota con su cumplimiento sino que con él se afirma, ya sea su destinatario general o particular). En su opinión, muchas previsiones de los planes van agotándose a medida que se van ejecutando (el perímetro geométrico de sectores y unidades de actuación urbanizadora, la ejecución de los viales, parques, etc.). Aunque los planes contienen previsiones estáticas, las más relevantes son de carácter dinámico. Su objeto principal es determinar qué, cómo y en qué plazo se debe transformar una realidad física preexistente (un suelo urbanizable, por ejemplo) en otra (en suelo urbano). Esta circunstancia hace que no pueda repetirse otra vez en el tiempo el mismo supuesto de hecho. Lo previsto por el plan (general o desarrollo) para un sector de suelo urbano no consolidado o urbanizable (usos globales, tipología de usos, dotaciones locales, índice de edificabilidad, etc.) se consume una vez ejecutado. Aquellas previsiones sólo sirven para ese suelo y en sí mismas se desvanecen con su ejecución. Otra cosa es que ejecutadas aquéllas, sigan teniendo fuerza vinculante en el sentido de que no quepa su alteración (transformar un parque público en cualquier otro uso, superar ciertas alturas, volúmenes de edificabilidad, etc.) sin una nueva previsión autorizante. Pero, la *ordenación urbanística* en sentido estricto (previsión anticipada de los usos del suelo) establecida por el plan se agota una vez ejecutado.

En *tercer lugar*, en cuanto al carácter *innovativo*, probablemente sea el efecto menos controvertido de apreciar. Cuando los planes establecen el aprovechamiento medio máximo de un sector, su densidad máxima, la ordenación de los usos (básicos, pormenorizados, globales, etc.), las condiciones generales y específicas de cada uso, o las condiciones generales y específicas de la edificación, tienen fuerza innovativa. La cuestión entonces es si la presencia de este efecto es suficiente para afirmar el carácter normativo de los planes. A juicio de algunos autores este criterio no basta o no es el determinante si no va acompañado de otros caracteres o efectos. La profesora María PARDO ALVAREZ se suma a esta consideración pues le parece que también de los actos administrativos puede predicarse su carácter innovativo, aunque sea en su condición de mera aplicación de la norma.

En *cuarto lugar*, en cuanto al procedimiento de su elaboración, resulta especialmente llamativa, la aplicación a los planes de urbanismo, del instituto del *silencio administrativo*, totalmente contrario con su atribuida naturaleza jurídica reglamentaria. Circunstancia que sólo se explica si se analiza la aprobación de los planes desde la perspectiva del procedimiento de los actos administrativos. A su juicio, los planes urbanísticos no respetan ningún procedimiento general reglamentario conocido.

En *quinto lugar*, la exigencia de *motivación* que acompaña a todos los instrumentos de planeamiento (finalidad que cumple la *Memoria*, documento imperativo y vinculante y no potestativo como lo pueden ser las Exposiciones de Motivos en los Reglamentos) tampoco es algo que los asemeje a las normas. Así, frente a lo que acontece para las *disposiciones generales*, sólo los *actos administrativos deben ser motivados para ser válidos*. A esta conclusión se llega observando que la LRJ-PAC ha incluido esta

exigencia en su artículo 54, esto es, dentro del capítulo dedicado a los *Requisitos de los actos administrativos* e inmediatamente después de regular ciertos aspectos de las *Disposiciones administrativas*.

En *sexto lugar*, de igual manera, tampoco el régimen jurídico aplicable a los planes en relación con su *publicación* muestra que ostenten una naturaleza jurídica diáfana. Así, predicándose su naturaleza reglamentaria, la regla que debería presidir debiera ser la de exigir su *publicación* íntegra tal y como lo exige el artículo 52.1 LRJ-PAC en relación con las Disposiciones administrativas. Y ello frente a lo que acontece con los actos administrativos que solo requieren *notificación* individualizada (art. 58.1 LRJ-PAC). No obstante, como también los actos administrativos de destinatario indeterminado -como lo serían los planes- se someten a publicación, el dato que determinaría una u otra naturaleza sería que, mientras en las disposiciones generales la publicación es requisito esencial para su existencia (disposición no publicada, disposición inexistente), en el caso de las resoluciones o actos su notificación o publicación constituye requisito de eficacia y no de validez, o bien el modo de dar cumplimiento al principio de igualdad (oposiciones y concursos). La cuestión, por tanto, viene a ser determinar qué efecto produce en los planes la falta de publicación, si su invalidez o su ineficacia. Y aquí la jurisprudencia toma criterios más propios de los actos que de las normas. El Tribunal Supremo, defensor del carácter normativo de los planes, no encuentra impedimento para, pese a ello, sostener con igual reiteración que los planes no publicados son *válidos pero ineficaces*, algo característico de los actos y no de las normas.

En *séptimo lugar*, la *irrevocabilidad* de los Planes de Urbanismo y en cuanto al régimen de su revocación, si los reglamentos son revocables *ad nutum* mediante su derogación, modificación o sustitución; los actos, por contra, no son fácilmente revocables en cuanto la Administración queda sujeta al principio general *venire contra factum proprium non potest*. Así lo ha previsto nuestro ordenamiento en relación con los actos favorables -art. 105.1 LRJ-PAC *sensu contrario*-. Pues bien, en el caso de los planes de urbanismo, se da la circunstancia de que la Ley predica de ellos su vigencia indefinida. Y esta realidad supone, como han defendido algunos, hacer partícipes a los planes de la irrevocabilidad que caracteriza a los actos administrativos. Así, los planes deben ser irrevocables porque si a través de ellos la Administración crea e impone derechos y obligaciones a otros sujetos con presunción *iuris tantum* de legalidad, no puede emitir una segunda declaración de voluntad contraria a la primera que anule sus efectos y que también cuente con la presunción de ser conforme al Ordenamiento jurídico. Ello vulneraría el principio de contradicción, al tiempo que instauraría la más absoluta inseguridad jurídica en este campo de actuación de la Administración pública. Dicha vigencia indefinida debe ser puesta en relación con la posibilidad de actualización de los planes a través de su revisión o modificación, o, en el caso de la legislación extremeña, innovación. Esta circunstancia, evidencia otra vez que no es la regulación típica de las disposiciones normativas para las que rige la *derogación*.

Y, en *octavo lugar*, se refiere a los *efectos jurídicos de su ilegalidad*, en concreto, al régimen de *impugnación* de los planes de urbanismo. Y ello porque, en nuestro Derecho las disposiciones reglamentarias pueden ser impugnadas directamente (artículos. 1 y 25.1 de la LJCA), o bien, indirectamente mediante la impugnación de los actos dictados en su aplicación, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho (artículo 26 LJCA). Esto es, se admite la impugnación de un acto alegando la nulidad del reglamento en que se basa. Pues bien, nuestra jurisprudencia viene admitiendo normalmente impugnaciones indirectas de planes de urbanismo (aunque sólo por razones de fondo y no por motivos formales, tal y como viene acotando la legislación de otros países), lo que significa necesariamente admitir, aquí sí, su condición de normas reglamentarias. De la jurisprudencia existente se deduce que, para el TS, tienen carácter normativo, además de los PGOU, de las Normas Subsidiarias de Planeamiento y de los Planes Parciales, los Estudios de Detalle y, lo que es más sorprendente aún, los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano si tenemos en

cuenta que, seguramente, no sean más que constataciones regladas. A este respecto, algún autor ha manifestado precisamente la necesidad de acotar el alcance de esta regla en relación con ciertas figuras de planeamiento. Así se viene afirmando que si bien hay que admitir, en general, la naturaleza normativa del plan y, por tanto, la posibilidad de impugnación indirecta, este efecto no puede predicarse de todas las escalas que integran su puesta en aplicación: “en cuanto el acto ulterior no sea más que ejecución de uno de los aspectos singulares del plan, la impugnación de aquél no debe suponer la posibilidad de replantear la ilegalidad del plan de ordenación”. Es decir, se trata de diferenciar entre aquellos instrumentos que *diseñan* el territorio (ordenan conductas como lo hacen los planes generales, los parciales, los especiales, o los Estudios de Detalle) y aquellas otras realidades que sólo ejecutan concretos aspectos singulares de aquéllos (como los Proyectos de urbanización) en los que no concurriría la fuerza jurídica normativa.

Todo este repaso conduce a la profesora María PARDO ALVAREZ a *la conclusión de que en los planes de urbanismo coexisten rasgos propios de las normas y de los actos*<sup>16</sup>. Pues bien, hay que señalar que ninguno de los rasgos que podrían convertir los planes de urbanismo en normas reglamentarias procedían *per se* de los planes de urbanismo, sino por la incorporación a ellos de normas urbanísticas. Y es que fue con la entrada en vigor de la LS56 cuando todas las figuras de planeamiento territorial más directamente relacionadas con la ordenación urbanística debían ir acompañadas de sus correspondientes “normas urbanísticas”. De esta forma, frente a lo acontecido bajo la legislación de ensanche y reforma interior, los planes de urbanismo quedaban integrados por un doble elemento: por un lado, seguían constituyendo un *proyecto de obras públicas*, base de las futuras alineaciones, y, por primera vez, contenían un conjunto de *normas* limitadoras de la propiedad que, a diferencia de aquéllos, no se agotaban de una sola vez sino que podían cumplirse indefinidamente. Pero, en puridad, esta fuerza normativa no era inmanente a los planes sino insertada en ellos, bien por *absorción* o incorporación fáctica de las ordenanzas de la edificación existentes al conjunto de documentos integrantes de los planes, bien por *remisión* a aquéllas. La ligazón planes - normas urbanísticas que bajo esta Ley se consagra no debe perderse de vista a los efectos de clarificar la naturaleza jurídica de los planes. A partir de esta precisión, habrá que tener en cuenta que cuando la Ley vincula determinados efectos a los Planes de urbanismo no tienen necesariamente que provenir de ellos propiamente, sino que pueden derivar de las normas que necesariamente incorpora, aún cuando no se citen textualmente por el legislador. Esto es, en concreto, lo que podría ocurrir con el contenido del actual artículo 2.1 LS98 (claramente tributario del artículo 61 LS56), precepto esencial a los efectos ahora analizados: “Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios”. De la exposición efectuada cabría entender que la fijación del estatuto jurídico de la propiedad no tiene porqué provenir de los Planes, en defecto de previsión legal, sino de las normas urbanísticas en ellos contenidas. Es más, si la *calificación* urbanística es la operación de asignación pormenorizada de uso, intensidad de uso y tipología edificatoria para cada parcela, o bien manzanas u otras áreas homogéneas (o sea lo que con otras palabras contenía el art. 10. 1. e) LS56: reglamentación del uso de los terrenos, en cuanto a volumen...), éste era precisamente el contenido propio de las Ordenanzas (art. 10.2 e) LS56). Todo lo cual permite también postular a la profesora María PARDO ALVAREZ *la conveniencia de “devolver” a las Ordenanzas ese contenido normativo que hoy se incluye en los planes*. Podría decirse, por tanto, que lo que acontece desde esta Ley es la posibilidad de encontrar en un mismo documento -los planes- normas jurídicas y actos singulares. Desde aquí, parece que es posible distinguir los elementos esenciales de una y otra realidad: mientras los efectos normativos de los planes han sido insertados en los planes mediante

---

<sup>16</sup> No faltan autores que consideran los Planes de Urbanismo como un *tertium genus* a caballo entre las normas y los actos (A. CARRETERO PEREZ, A. EMBID IRUJO, J. GONZALEZ PEREZ, D. HERRERO LOZANO).

la incorporación a ellos de normas urbanísticas y ordenanzas, los efectos singulares o el elemento ejecutivo es singular de los planes y sólo de él deriva. Este no puede remitirse a las ordenanzas como sí puede hacerse con los efectos normativos.

## **2.- BASES Y CRITERIOS DEL SISTEMA LEGAL DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DE EXTREMADURA. EL DERECHO CONSTITUCIONAL A UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA COMO TITULO DE LEGITIMACIÓN DE LA INTERVENCIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA, URBANISMO Y SUELO**

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (en adelante, LSOTEX) y el Decreto 7/2007, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Extremadura (en adelante, RPLANEX) proceden al establecimiento de un conjunto articulado de instrumentos y técnicas de ordenación territorial y urbanística sobre las bases y los criterios siguientes:

a) Inspiración en los ***principios rectores de la política económica y social*** sentados por el orden constitucional, en particular en sus artículos 45, 46 y 47. En este sentido y en cuanto ligado a la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad en el doble plano individual y social, la LSOTEX concede especial relevancia al valor medioambiental, desde una concepción amplia del medio ambiente (comprensivo del natural, desde luego, pero también del cultural y, por tanto, urbano) para su compatibilización con el también imprescindible desarrollo económico-social en la línea del que ya se ha acuñado internacionalmente y en el Derecho comunitario europeo como desarrollo sostenible. Concibe y maneja, por ello, la ordenación territorial y urbanística como instrumento básico y fundamental para la realización de tal modelo y, en particular, la salvaguarda de la calidad de vida y la procura de su constante mejora.

b) Configuración y articulación a partir de y para ***las características propias de la Comunidad de Extremadura***: las de su territorio y sus recursos naturales, como, por ejemplo, la dehesa y las zonas agrícolas de montaña; y también las de la estructura socio-económica; la organización del asentamiento poblacional y las tendencias del desarrollo urbano y la construcción institucional, con especial atención a la capacidad de gestión de los Municipios, en modo alguno homogénea. La LSOTEX plantea un nuevo escenario competencial dotando del contenido que le es propio a la

autonomía municipal, sin perjuicio de salvaguardar la necesaria la funcionalidad de la política territorial. De ahí la modulación de los mecanismos, especialmente de los instrumentos de gestión, en función de la realidad municipal.

c) Adecuación a la **pluralidad de Administraciones Públicas**, tanto territoriales como instrumentales, que pueden verse afectadas por la organización del espacio y el proceso urbanístico, lo que exige una consistente regulación de la concertación interadministrativa en el marco de lo dispuesto en la legislación básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas.

d) **Innovación decidida, pero limitada** a lo realmente necesario e inspirada en las experiencias recientes ya acreditadas, con simultánea conservación de los elementos que forman ya el acervo común de la cultura de ordenación territorial y urbanística española y que han demostrado su funcionalidad y utilidad. Se trata de disponer de los instrumentos y las técnicas urbanísticos más solventes y eficaces para dar respuestas idóneas y eficaces a los problemas existentes y siempre con especial adecuación a la capacidad y características socio-económicas de los municipios extremeños, base institucional de su aplicación.

**El derecho constitucional a la Vivienda como legitimador de la intervención de los Poderes Públicos en materia de urbanismo, vivienda y suelo.** A la vista del tenor literal del primer párrafo del artículo 47 CE, resulta claro que este precepto constitucional ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias y las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada, configurándose como una “norma programática”. El primer destinatario de esta norma programática es el legislador, ya sea estatal o autonómico, que, de esta manera podrá y deberá adoptar las medidas de intervención que estime necesarias para lograr los objetivos definidos en el citado artículo. Por tanto, el primer apartado del artículo 47 CE se configura como una norma que posibilita (y ordena) la intervención de las distintas Administraciones Públicas en el ámbito de la vivienda, constituyendo, pues, un verdadero título de intervención de los poderes públicos. Cabe destacar que se trate de un título de intervención genérico, que no limita las formas jurídico-administrativas a través de las cuales se pueda llevar a cabo la intervención requerida, de manera que los poderes públicos podrán, en principio, adoptar los instrumentos jurídicos que estimen oportunos (F. IGLESIAS GONZALEZ). Asimismo, este título de intervención resulta aplicable respecto de todos los poderes públicos, sin prejuzgar las competencias que corresponden a cada una de las Administraciones Públicas, cuestión que deberá resolverse en atención al reparto competencial establecido en la propia Constitución.

**Los orígenes de la intervención administrativa en el ámbito de la Vivienda.** Se ha señalado con asiduidad que uno de los antecedentes de la configuración del concepto normativo de Estado social se encuentra en la política social desarrollada por el Estado a finales del siglo XIX y a comienzos del XX. Entre esta política social y la configuración en el artículo 1.1 de la Constitución española de 1978 del

Estado como social existe un nexo de continuidad. Precisamente uno de los principales instrumentos de esta política social ejercida por el Estado en el siglo XX se traduce en la intervención de la Administración Pública en el ámbito de la vivienda, con el designio de fomentar la construcción de viviendas para los sectores sociales más desfavorecidos. De esta manera, el reconocimiento del carácter social del Estado (art. 1.1 CE) y su concreción en el ámbito de la vivienda en el artículo 47 de la Constitución, “ordenando” a los poderes públicos promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, no hacen sino reconocer una realidad consolidada a lo largo del siglo XX, en especial en su segunda mitad, sin perjuicio naturalmente, de las evidentes influencias del constitucionalismo europeo de postguerra en la configuración normativa del Estado social. El comienzo de la articulación de mecanismo de intervención de los poderes públicos en el ámbito de la vivienda se puede datar a partir de 1911 con la aprobación de la Ley de casas baratas. Ciertamente es que esta Ley tiene antecedentes en los trabajos de encuesta realizados por la Comisión de Reformas Sociales y, su sucesor, el Instituto de Reformas Sociales, que en 1907 publica un estudio elaborado por D. Adolfo Posada titulado “Preparación de las bases para un Proyecto de Ley de casas de obreros”. “Casas Baratas”. Estos trabajos dieron lugar a diversos proyectos de ley que cuajaron definitivamente en la Ley de Casas Baratas de 12 de junio de 1911, verdadera inauguración de la intervención administrativa en el ámbito de la vivienda en nuestro país. La solución del problema de la vivienda que proponía el Instituto de Reformas Sociales y que, finalmente, fue recogido en la Ley de Casas Baratas de 1911 se basaba, ante la insuficiencia de la iniciativa privada para afrontar este problema, en la estimulación de la acción privada mediante diversos incentivos, sin perjuicio de la acción directa por parte de la propia Administración Pública. *Aquí nace la verdadera vocación de la intervención administrativa en nuestro país en el ámbito de la vivienda: el fomento de la promoción de viviendas por la iniciativa privada, sin perjuicio de otras eventuales técnicas de intervención (v.g: promoción pública y rehabilitación de viviendas).* En efecto, el fomento de la promoción y adquisición de la vivienda se ha convertido en el hilo conductor en la intervención de la Administración Pública en el ámbito de la vivienda. Las sucesivas leyes y regímenes jurídicos protectivos que se han ido aprobando desde la Ley de Casas Baratas guardan este espíritu: además de las sucesivas reformas de la legislación de casas baratas, la Ley del Salmón de 1935, la legislación de viviendas protegidas, la relativa a las viviendas de clase media y bonificable, las de renta limitada, el régimen de las viviendas sociales, sistema de las vivienda de protección oficial... *Hasta llegar a la actualidad, momento en el que la protección a la promoción y adquisición de viviendas continúa constituyendo el principal instrumento de intervención de la Administración pública en el ámbito de la vivienda, el núcleo central de las políticas de vivienda desarrolladas en España por las distintas Administraciones públicas.*

***El contenido del artículo 47 de la Constitución española en el marco del sistema económico constitucional.*** Es prácticamente unánime la posición doctrinal que sostiene que el modelo económico adoptado por el conjunto de preceptos que componen la denominada “Constitución económica” es el de la economía del mercado, y que éste queda expresamente plasmado en el artículo 38 CE junto con el derecho de libertad de empresa, desechándose, de esta manera, el pretendido carácter neutral de la Constitución con respecto al modelo económico. En realidad cabría discernir entre un sistema económico (economía de mercado) y los diferentes modelos económicos a que éste puede dar lugar. De esta manera, el sistema económico constitucionalizado es el de economía de mercado, dejando un amplísimo margen al poder político para configurar el modelo económico de la nación, siendo perfectamente legítimo que cada opción política pueda llevar a cabo su particular modelo económico dentro del sistema económico de mercado. Resulta claro que, en cualquier caso, el sistema económico de mercado no puede convertirse en un sistema de extremo liberal, apoyado exclusivamente en la autorregulación del propio mercado, en el que el Estado quede desapoderado absolutamente de títulos de intervención. El sistema constitucionalizado es el de economía de mercado del Estado Social, esto es, el de economía social de mercado. Es decir, que la

configuración del modelo económico que, en cada caso, establezca el partido gobernante no podrá obviar, en ningún caso, el componente social recogido, entre otros el Capítulo III del Título Primero, pues resultan de obligado cumplimiento al formar parte, de manera inescindible, del sistema económico constitucionalizado. Este análisis del sistema de economía social de mercado asumido por nuestra Constitución se encuentra reforzado por el primer inciso del artículo 128.2 CE mediante el que “se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica”. La existencia de esta iniciativa pública está íntimamente relacionada no sólo con la consideración de nuestro Estado como un Estado social y democrático de Derecho, sino con la proclamación de toda una serie de principios rectores de la política social y económica configurados como auténticos mandatos al legislador y con la obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos que impidan el disfrute de los derechos políticos y sociales tal ya como se recoge en el artículo 9.2 CE. De las anteriores consideraciones, F. IGLESIAS GONZALEZ llega a dos conclusiones. La *primera conclusión* que cabe obtener de este incondicionado reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica es el abandono del criterio de subsidiariedad de la actividad económica pública con respecto a la privada, tal y como afirman, mayoritariamente, doctrina y jurisprudencia, pudiéndose hablar de la existencia de un principio de coactividad económica. Incluso los autores que sostienen la permanencia de un régimen de subsidiariedad, no tienen más remedio que ubicar su defensa al margen del debate constitucional de la defensa de un determinado “modelo” económico, acercándolo a un debate político. La *segunda conclusión* consiste en que tan sólo cuando la intervención de los poderes públicos consista en la reserva de recursos o servicios esenciales será necesario seguir un procedimiento específico (segundo inciso del artículo 128.2 CE, que afirma que la reserva de los servicios esenciales deberá realizarse mediante Ley). Este requisito debe identificarse con la configuración de determinada actividad como servicio público, entendido éste en sentido estricto, esto es como prohibición de concurrencia de la iniciativa privada, y ello a pesar de que la Constitución no haya consagrado expresamente el concepto administrativo de servicio público. Aplicando estos criterios jurídicos al ámbito de la vivienda, F. IGLESIAS GONZALEZ afirma que los poderes públicos pueden articular mecanismos de intervención en la economía para garantizar la eficacia del derecho a la vivienda proclamado en el artículo 47 de la Constitución Española. De esta manera, las distintas Administraciones Públicas, en el marco de sus respectivas competencias, podrán constituir empresas públicas para promover viviendas en concurrencia con la iniciativa privada o, incluso, reservar a la Administración pública, la gestión, directa o indirecta, de la promoción de viviendas previa consideración de su carácter esencial.

***El derecho constitucional a la vivienda como deber de realización de los poderes públicos y sus límites.*** A pesar de la reiterada utilización del vocablo “derecho” a lo largo del Capítulo III del Título Primero de nuestra Constitución (v.g. todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada) estamos ante principios rectores, derechos sociales o derechos humanos de segunda generación con caracteres jurídicos bien diferentes de los propios de los derechos civiles y políticos. Entre los principios rectores de la política social y económica recogidos en el Capítulo III del Título Primero nos encontramos con normas de diversas características y funciones; primordialmente, normas programáticas y mandatos al legislador, pero no verdaderos derechos subjetivos sencillamente porque así lo dice expresamente el artículo 53.3 CE in fine al afirmar que “solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen”. Normas programáticas son aquellas que señalan o imponen objetivos al poder público, fundamentalmente al legislador; la normatividad de los preceptos programáticos no es del género “deber jurídico” sino del “tipo de enunciados atributivos de competencias o potestades”. En este marco conceptual, se puede integrar sin dificultad parte del contenido del artículo 47 CE cuando afirma que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, sin que se predeterminen los instrumentos que han de utilizarse al respecto. Por otra

parte, son mandatos de legislar, tanto aquellas normas que no comprometen al poder público para la consecución de un resultado fáctico, sino que le imponen un deber concreto de adoptar cierta legislación, como las normas del Capítulo III que enuncian derechos, como es el caso del primer inciso del artículo 47 CE al afirmar el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, en el ámbito del artículo 47 resulta imposible distinguir de manera efectiva el contenido programático del mandato de legislar, dado que uno de los mecanismos que tienen los poderes públicos para conseguir la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada, precisamente, la conversión del contenido programático en verdaderos derechos subjetivos. De esta forma, se afirma que *el primer párrafo del artículo 47 CE constituye una norma programática que tiene por objeto ordenar a los distintos poderes públicos que adopten las medidas necesarias (fundamentalmente legislativas) con el objeto de que todos los ciudadanos puedan acceder a una vivienda digna y adecuada.*

### **3.- PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA INTEGRADA. LA POTESTAD CLASIFICATORIA DE LOS PROYECTOS DE INTERÉS REGIONAL**

La dialéctica propia de la ordenación del territorio y la urbanística se resuelve, por de pronto, desde criterios de desarrollo sostenible, en una solución integrada que permita conseguir, como resultado, una política territorial coherente, más allá de la distribución de competencias administrativas con repercusiones o impacto sobre el territorio y la ocupación y el uso del suelo. ***La LSOTEX y el RPLANEX ensamblan las ordenaciones territorial y urbanística en un sistema único de planificación,*** sin perjuicio de su diferenciación interna, capaz para articular, cabalmente desde la perspectiva capital de la racional utilización del recurso natural suelo, todos los factores que inciden en la transformación y el aprovechamiento de éste y, por tanto, todos los intereses que compiten entre sí y pugnan por prevalecer al expresado efecto.

Esta integración es resultado de la utilización de dos tipos de instrumentos: la planificación horizontal del espacio, encargada de la cohesión de los distintos intereses en la utilización del mismo, y la vertical y sectorial, encargada de organizar y reflejar las concretas operaciones de transformación y uso del territorio. La interacción de estos dos tipos de planificación cristaliza en un sistema de planeamiento caracterizado por:

- la definición de un nivel de ***planificación supramunicipal*** constituido, de un lado, por las Directrices de Ordenación Territorial<sup>17</sup> y los Planes

---

<sup>17</sup> Artículos 48-53 LSOTEX y 10-13 RPLANEX.

Territoriales<sup>18</sup>, con la función de velar por una ordenación y organización racionales del territorio, y, de otro lado, por los Proyectos de Interés Regional<sup>19</sup>, instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones dotadas de una evidente proyección física o funcional supramunicipal,

- la conservación de la impronta fundamentalmente **municipal** de la ordenación urbanística, articulada sobre el doble escalón de planeamiento general y parcial-especial de desarrollo, complementación y mejora, centrandlo el primero en la figura del Plan General Municipal<sup>20</sup> e incluyendo en la segunda las de los Planes Parciales<sup>21</sup> y Especiales<sup>22</sup> de Ordenación, acompañadas de la de los Estudios de Detalle<sup>23</sup>.

Una de las peculiaridades del sistema de ordenación territorial y urbanístico que instaaura la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y desarrolla el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de Extremadura es su articulación en un único sistema de fuentes, dentro del cual la ordenación territorial y la urbanística formen *dos subsistemas perfectamente articulados entre sí*, para evitar los problemas de descoordinación entre instrumentos de ordenación detectados en otros ordenamientos autonómicos. ***Y una de las novedades más importantes es la configuración de los Proyectos de Interés Regional como instrumentos de ordenación con eficacia normativa directa***, si bien subordinados a la Ley, a sus reglamentos ejecutivos, y al planeamiento territorial de rango superior, pueden modificar al planeamiento municipal en virtud del interés general, supralocal o prevalente, al que se refieren los Proyectos de Interés Regional, establecer la ordenación aplicable, y clasificar suelo, operación reservada, tradicionalmente, al planeamiento general municipal, y además contienen los proyectos de obras de interés general de carácter supralocal, de forma que, un solo instrumento de planeamiento, legitima tanto la actuación como su inmediata ejecución; completa el subsistema de

---

<sup>18</sup> Artículos 54-59 LSOTEX y 14-18 RPLANEX.

<sup>19</sup> Artículos 60-65 LSOTEX y 19-22 RPLANEX.

<sup>20</sup> Artículos 69-70 LSOTEX y 40-51 RPLANEX.

<sup>21</sup> Artículos 71 LSOTEX y 52-62 RPLANEX.

<sup>22</sup> Artículos 72 LSOTEX y 63-84 RPLANEX.

<sup>23</sup> Artículos 73 LSOTEX y 91-94 RPLANEX.

planeamiento directivo la figura de los planes especiales que se desarrollen en virtud del apoderamiento de los Planes Territoriales (Manuel Lorenzo GONZÁLEZ).

Con la LSOTEX, la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercita las potestades legislativas que le corresponden en la materia, respetando tanto la autonomía local como las competencias del Estado. Al no perder de vista la LSOTEX a la Constitución Española impone a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de los recursos naturales (entre los que se encuentra obviamente el suelo) con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente sobre la base del principio de solidaridad colectiva (artículo 45.2 CE), el regular la utilización específica del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, el mandar que Comunidad ha de participar en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos (Artículo 47 CE).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 60.1 de la LSOTEX y el artículo 19.1 del RPLANEX, los Proyectos de Interés Regional son proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Los PIR reciben su legitimación directa de la Ley y, en este caso, su sumisión a la LSOTEX, en concreto a las determinaciones de directa aplicación y a los estándares consignados en la misma en cuanto que los PIR como instrumentos de planeamiento que pueden clasificar y calificar suelo, no pueden ser ajenos, ni a los fines y principios reguladores de la actividad territorial y urbanística ni a las determinaciones legales directamente aplicables, ni a los estándares de calidad de vida consignados en la LSOTEX. Los Proyectos de Interés Regional deberán asegurar en todos los casos el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto, mediante la realización de cuantas otras sean precisas tanto para la eficaz conexión de aquellas a las redes generales correspondientes, como para la conservación, como mínimo, de la funcionalidad de las infraestructuras y los servicios ya existentes (artículos 60.3 LSOTEX y 20.2 RPLANEX). La aprobación de los Proyectos de Interés Regional producirá los efectos propios de la de los planes urbanísticos previstos en el apartado 1 del artículo 79 LSOTEX y en el artículo 137 RPLANEX.

***La ordenación del territorio como concepto impreciso del Derecho Administrativo.***

Se han utilizado con inexactitud los términos de macroubanismo, ordenación urbanística, política territorial, ordenación del territorio, ordenación territorial, planificación territorial, planificación regional, política regional. Sin que se pueda saber si se venían refiriendo al mismo fenómeno o a varios

sustancialmente distintos entre ellos. Y la sorpresa por el hecho de que una práctica política-administrativa y un concepto tan extendido por toda Europa, como es la ordenación del territorio, sea en cambio en España una materia poco conocida, frecuentemente sujeta a confusión, y a la vez, ignorada y marginada por la clase política, aun cuando constituya una prioridad política del primer orden. En cualquier caso, lo que si parece cierto es que tal expresión no resulta muy afortunada, pues lo que se ordena no es tanto el territorio como todo el cúmulo de actividades que se realizan o se pretenden realizar sobre el mismo. Ahora bien, en los últimos tiempos se ha ido produciendo una cierta fijación en la materia que ha permitido esclarecer el contenido de esta nueva institución jurídica y sus distinciones fundamentales con otras figuras afines.

**Origen y evolución de la ordenación del territorio.** Aun cuando se haya localizado el nacimiento del concepto de ordenación del territorio en el siglo XIX, el origen de la expresión “ordenación del territorio” se sitúa en los años veinte, en Inglaterra y Alemania, a partir de la crisis del concepto de ciudad como núcleo aislado diferente del “hinterland” que la rodea, y consiguientemente, del planeamiento urbanístico y de la necesidad de contemplar el futuro de las ciudades dentro de un ámbito territorial cuya ordenación debía ser abordada unitariamente. Será a partir de la Segunda Guerra Mundial y, más especialmente, desde la década de los años sesenta y setenta, cuando la ordenación del territorio vaya perfilándose como una nueva disciplina científica. La misma postura de ubicar el origen mediato de la ordenación del territorio entre los años cincuenta y sesenta, la mantienen quienes sitúan su antecedente en el Seminario de Planificación Regional de Tokio del año 1958, y principalmente en la III Conferencia de Consejeros Económicos de la comisión para la Europa de la ONU, celebrada en Ginebra en el año 1964, cuando saltó al primer plano la idea de la ordenación del territorio. Con esta nueva idea se trataba de integrar armoniosamente, a escala regional, la planificación física con el desarrollo económico y social para obtener el máximo de bienestar social.

La trayectoria seguida por la ordenación del territorio en los países occidentales puede reconducirse, en líneas generales, a tres grandes modelos: el *Regional Planning*, el *Aménagement du territoire* y el *Raumordnung o Raumplanung*. El *Regional Planning* es un movimiento de carácter cívico, surgido en Gran Bretaña a principios del siglo XX y extendido posteriormente a Estados Unidos. Sus principales características radican en ser un movimiento eminentemente pragmático, ecológico y local. Será precisamente esta concepción local la que va a posibilitar la adopción de diversas medidas administrativas atendiendo a los espacios físicos naturales y no a divisiones artificiales, consiguiendo que con el tiempo se alcance una integración global y unitaria de las diversas actividades públicas ejecutadas en los espacios naturales por las distintas Administraciones. La denominación *Aménagement du Territoire* se refiere, más que a un movimiento local como el anterior, al conjunto de decisiones adoptadas en Francia a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este modelo ha constituido, con importantes modificaciones, el sistema en que se inspiró la ordenación del territorio español hasta 1978, a través de su incorporación en el I Plan de Desarrollo, de 1964, con una concepción fuertemente economicista, frente a la perspectiva actual, más próxima al modelo federal alemán, en el que la planificación económica queda relegada a un segundo plano y la ordenación del territorio se limita a la coordinación general de las políticas sectoriales y al encauzamiento del urbanismo local, con fuertes implicaciones en la protección del medio ambiente. El término “aménagement du territoire” fue utilizado oficialmente por primera vez en 1950 por el Ministro francés Claudius- Pettit, titular del Departamento de la Construcción, para definir aquella técnica administrativa al servicio de la planificación administrativa, cuyo objetivo fundamental consistía en la materialización igualitaria de los derechos económicos y sociales de las personas, de los grupos y de las regiones. El actual contenido del *aménagement du territoire* lo constituyen: La política económica, desde el punto de vista de la situación de las actividades del sector económico en el espacio. La política social,

como manifestación de la preocupación por la desaparición de las diferencias sociales por razón del territorio entre los ciudadanos, los grupos y las ciudades. La política regional, con el objetivo de corregir los desequilibrios entre las distintas regiones. La política urbana, como preocupación por la localización de los asentamientos residenciales. La política medioambiental y natural, que se sitúa más cerca de las medidas de policía que de las de fomento, al establecer las decisiones tendentes a la preservación y conservación de los recursos naturales. El *Raumordnung* y *Raumplanung* son técnicas propias de los países centroeuropeos. La primera corresponde a Alemania Federal y Austria, y la segunda, a Suiza. Esta versión de la ordenación del territorio, menos ambiciosa que la francesa, sin grandes referencias a la planificación económica, concebida más como una actividad distinta del urbanismo y coordinadora de las políticas sectoriales y preocupada pro el medio ambiente, es la que parece haber prevalecido en la Constitución de 1978 cuando ésta diferencia en sus artículos 148 y 149 la ordenación del territorio del urbanismo, de la planificación económica y del medio ambiente, y , además, es la visión que ha inspirado las leyes autonómicas españolas. Es, por ello, que las Comunidades Autónomas, al igual que los *Länder* son los principales protagonistas de la planificación territorial, reservándose el Estado diversas competencias, además de las actividades sectoriales más transcendentales, sobre cuestiones relativas a la ordenación del territorio: legislación básica del medio ambiente, condiciones básicas del derecho de propiedad, legislación básica sobre expropiación forzosa...

La *doctrina española* también ha tratado con profusión el concepto de “ordenación del territorio”. En términos generales, pueden agruparse en dos sectores las diversas concepciones que sobre la ordenación del territorio ha elaborado la Doctrina española. Uno, que otorga a la ordenación del territorio un contenido muy amplio y que se asimila en su finalidad, objetivos y técnicas instrumentales a los fijados en el modelo o sistema francés del aménagement du territoire o los que conforma el concepto de ordenación del territorio de la Carta Europea de 1983, vinculando la planificación física con la economía y persiguiendo el desarrollo económico equilibrado de las regiones (MARTÍN MATEO, MORELL OCAÑA, LOPEZ RAMÓN). El otro, que concibe la ordenación del territorio de modo análogo al sistema alemán federal, como una técnica administrativa próxima al urbanismo y superadora de éste, y que consiste en la localización en el espacio de las infraestructuras regionales, en la coordinación de las políticas sectoriales, la dirección de la actividad urbanística municipal y la protección de determinados espacios de la acción urbanizadora del hombre (CARCELLER FERNÁNDEZ, T.R. FERNÁNDEZ, GARCÍA DE ENTERRIA-PAREJO, MARTÍN BLANCO).

***El concepto de ordenación del territorio en la Constitución española de 1978.*** La postura de la Constitución española ante la ordenación del territorio puede perfilarse – según F.J. ENERIZ OLAECHEA - en los siguientes puntos: *Primero: El texto constitucional utiliza en una única ocasión la locución “ordenación del territorio”, en el artículo 148.1.3º dentro del listado de materias asumibles por las Comunidades Autónomas.* Incorpora, por tanto, el término en el ordenamiento jurídico al más alto nivel. Pero, además, consagra la ordenación del territorio como una auténtica función pública, superadora del tradicional urbanismo, encomendada en el ámbito regional a las Comunidades Autónomas. *Segundo: la Constitución califica a la ordenación del territorio de “materia”.* En una primera lectura del artículo 148.1.3º puede hablarse de una cualificación unitaria de la ordenación del territorio, con sustancia propia y diferenciada a su vez de otras materias, entre las que la Norma Fundamental cita el urbanismo, las obras públicas, los ferrocarriles y carreteras, los puertos y aeropuertos, el medio ambiente, la planificación económica, los aprovechamientos hidráulicos. *Tercero: El artículo 148.1 de la Constitución permite la “regionalización” de la ordenación del territorio, a la vez que procede a la “descentralización” del urbanismo, con pleno respeto de las competencias municipales.* Toda la doctrina española ha coincidido en indicar el carácter regional de la ordenación del territorio. La Constitución asume el principio de

regionalización de la ordenación del territorio en el artículo 148. *Cuarto: El concepto de ordenación del territorio que maneja la Constitución es un concepto minimizado o restringido, uno de los más estrictos y reducidos que se podían utilizar dentro de la pluralidad de definiciones y contenidos que admite tal término.* La razón de esta concepción puede estar en la asunción por el legislador constituyente del modelo de ordenación territorial propio de los países federales europeos, en los que se delinea la ordenación del territorio como una materia distinta del urbanismo, del medio ambiente y de la planificación económica, superpuesta jerárquicamente al urbanismo, coordinadora de las políticas sectoriales y protectora de ciertos espacios de las actividades urbanizadoras. *Quinto: Al citar la “ordenación del territorio” y al “urbanismo”, la Constitución ha querido diferenciar ambas expresiones y, a la vez, separarlas, pudiendo seguir el modelo institucional alemán en previsión de que pudieran producirse los mismos conflictos constitucionales que en Italia.* *Sexto: Al hilo de lo precedente, parece correcto considerar que la aparición de la ordenación de territorio en el artículo 148.1.3 no significa que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias de forma que se imposibilite al Estado su intervención en la materia, sino que asumen ciertas facultades legislativas o administrativas que, de no citarse expresamente, hubieran quedado, hasta transcurrir cinco años, al juego del artículo 149.3 y con prevalencia de la normativa estatal sobre la autonómica.* Dentro de esta asunción de competencias, las Comunidades Autónomas pueden dictar leyes sobre la ordenación del territorio al igual que en el resto de las materias que se enumeran en dicho precepto constitucional.

Evolución de la Ordenación del Territorio en el Derecho español. *Para resumir la evolución de la ordenación del territorio en el Derecho estatal español, con F.J. ENERIZ OLAECHEA cabría afirmar lo siguiente. En primer lugar, que, hasta los años sesenta, tal materia prácticamente no existía. En segundo lugar, que la ordenación del territorio nace en la década de los sesenta de la mano de la Ley del Suelo de 1956, que la concibe como planificación territorial superadora concepto tradicional de urbanismo como ordenación de la ciudad, y de los Planes de Desarrollo Económico y Social, que vinculan ambas planificaciones, económica y espacial. En tercer lugar, que las dos planificaciones caminan hermanadas en lo sucesivo hasta 1976, años en los que vuelven a divorciarse las estructuras organizativas existentes en la Administración estatal y se deslinda entre los dos conceptos. Y en cuarto término, que tal distinción inspiró a los redactores de la Constitución española de 1978 y permanece hoy vigente en los Estatutos de Autonomía y en la legislación positiva tanto estatal como autonómica, por lo que el concepto de ordenación del territorio se queda como planificación territorial supramunicipal, pero sin ningún contenido relativo a la planificación socioeconómica, de la que se disgrega definitivamente. En esta última fase, la ordenación del territorio escapa de la exclusiva esfera del Estado y se posibilita a las Comunidades Autónomas el ejercicio de competencias en esta manera, ahora regionalizada.*

***La ordenación del territorio en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*** El Tribunal Constitucional ha entrado a conocer sobre el concepto y extensión de la ordenación del territorio en tres ocasiones. En dos de ellas con motivo de conflictos positivos de competencia surgidos entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco. En el tercer momento, a la hora de resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 29/1985 de 2 de agosto de Aguas. La primera vez tuvo como causa la impugnación por el Gobierno de la Nación de las Resoluciones del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco, aprobatorias definitivamente de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y de su Comarca, en la que se incluía la infraestructura viaria perteneciente a la denominada solución Ugaldebieta, así como un Plan Especial para la ejecución de tal infraestructura, dentro del Puerto Autónomo de Bilbao, de titularidad estatal. En este conflicto, el Gobierno estatal solicitó del Tribunal Constitucional que declarase a favor del Estado la titularidad de la competencia para planificar dentro de la zona portuaria del Puerto Autónomo de Bilbao, en la zona

marítima terrestre y de servicios y en el dominio público marítimo. En su *Sentencia de 3 de julio de 1984*, que otorga la titularidad de la competencia a la Comunidad autónoma, el máximo intérprete constitucional fija como contenido de la ordenación el mismo que el del urbanismo, sin aventurar muchos más acerca de la posible relación entre ambas técnicas. Tanto la ordenación del territorio como el urbanismo se conciben como “la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial”. La segunda sentencia del Tribunal Constitucional fue la de *13 de mayo de 1986* en el conflicto promovido esta vez por el Gobierno Vasco contra los Acuerdos del Consejo de Ministros, sobre ejecución de obras de construcción de casas- cuarteles de la Guardia Civil y de una Comisaría de Policía. El órgano autonómico entendía que a la Comunidad Autónoma correspondía la competencia para decidir la ubicación territorial de tales actividades, por lo que el Estado no respetaba las facultades de aquélla en materia de ordenación del territorio y urbanismo. El tribunal desestima la petición y declara la titularidad de la competencia a favor del estado. No existe en esta sentencia una definición del Tribunal acerca de la ordenación del territorio similar a la de la anterior resolución comentaba, pero sí que se dan ciertos pronunciamientos, especialmente en lo relativo a la distribución de competencias y de las actividades sectoriales. Si bien el Tribunal no delimita ningún concepto de la ordenación del territorio, sí que fija los límites de la titularidad competencial sobre la materia que poseen tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, reconociendo competencia al primero para actuar en la ordenación del territorio a través de una vía urgente y excepcional que ha de ser siempre motivada y de aplicación restringida, en atención precisamente a ese carácter excepcional señalado. En su tercera sentencia, dictada el *29 de noviembre de 1988*, el Tribunal revalida el concepto minimizado de ordenación del territorio. Así, se diferencia la planificación territorial de la planificación hidrológica y de otros conceptos conexos (plan de ocupación del suelo, infraestructuras públicas, etcétera), y sólo se relaciona el concepto de ordenación del territorio con la reserva de terrenos para la ejecución de las actuaciones y obras públicas previstas en los planes hidrológicos estatales. Pero, el más importante pronunciamiento se recoge, en cuanto el órgano interpretador reconoce como lícita la opción del legislador sectorial de obligar a los diferentes instrumentos autonómicos de ordenación del territorio a respetar o, lo que es lo mismo, a supeditarse a las prescripciones incluidas por el Estado en los planes especiales o sectoriales, carentes de perspectiva totalizadora del territorio. Con ello, el Tribunal consolida pronunciamientos anteriores que permitían el predominio parcial sobre la concepción global –la planificación hidrológica sobre la territorial- por razones tan subjetivas como provenir una del Estado y la otra de las Comunidades Autónomas, con lo que se dota de mayor eficacia y fuerza a los títulos competenciales específicos del Estado sobre el más amplio e integral de la ordenación del territorio que han asumido las Comunidades Autónomas. En suma, se ratifica el concepto menor de ordenación del territorio y se condiciona el ejercicio de ésta a las previsiones sectoriales del Estado, permitiendo el quiebro de la nota de plenitud que es consustancial en toda ordenación territorial.

***La ordenación del territorio en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.*** A pesar de la relativamente reciente aparición del término “ordenación del territorio” con un contenido sustancial que ya va siendo hoy más determinado que en un principio, el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse y de incluso establecer su Doctrina acerca de la ordenación del territorio con motivo de la sujeción o no a licencia municipal de las grandes obras públicas. Se perfila el concepto de la ordenación del territorio desde el punto de vista de la Constitución española de 1978, lo que da lugar a la configuración de un concepto minimizado. No existe en los distintos fallos del Tribunal ninguna referencia a la planificación económica o al medio ambiente como elementos integradores de la ordenación del territorio, evidenciando el sentido estricto de la definición diseñada. Ello puede observarse en la lectura del considerando 3º de la sentencia de 31 octubre de 1984 cuando afirma que “debe tenerse presente en primer lugar que son conceptos distintos, según se expresa en el artículo 148.1 de la constitución, el de ordenación del territorio

y el urbanismo. El concepto de ordenación del territorio que define el Tribunal Supremo se delimita a partir de su contraposición con los conceptos de urbanismo, ordenación urbanística y planificación urbanística, por lo que el Tribunal Supremo vincula estrechamente ambas materias y asume las tesis de las corrientes doctrinales que sitúan hoy el concepto de la ordenación del territorio como una mera superación del urbanismo en atención a su nivel supralocal y a la incidencia de la actividad regular. Reconoce además, el Tribunal que tal distinción entre ordenación del territorio y urbanismo no es del todo nítida ni en los textos legales ni en los reglamentarios, lo que exige un esfuerzo interpretativo (fundamento de derecho 3º de la sentencia de 28 de mayo de 1986). En consecuencia, el Tribunal Supremo, ha diseñado a la luz de la Constitución un concepto estricto de la ordenación del territorio, contrapuesto con el urbanismo y deslindado de otras materias señalando su régimen legal a partir de la ley del Suelo exclusivamente.

#### **4.- RENOVACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DEL CONTENIDO DEL PLANEAMIENTO: ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y ORDENACIÓN DETALLADA**

Sin renunciar en absoluto a la "cultura del plan" tan arduamente conseguida en las últimas décadas y, por lo tanto, desde la reafirmación del planeamiento como función pública, la LSOTEX y el RPLANEX *distinguen*, en el ámbito del sistema de ordenación urbanística y por relación a la figura central del Plan General Municipal, los contenidos básicos que definen la estructura territorial, el modelo de ciudad y su implantación en el espacio urbano, de aquellos otros contenidos propios del desarrollo concreto de las anteriores previsiones, es decir, de la forma de ciudad, de su "urbanismo urbano", cuyo establecimiento exige marcos decisionales más cercanos al ciudadano y menos globalizadores que los primeros.

En este sentido, el Plan General Municipal deberá distinguir **dos niveles de determinaciones jurídicas**: la ordenación estructural y la ordenación detallada<sup>24</sup>.

La *ordenación estructural* integrará no sólo los elementos infraestructurales y dotacionales con relevancia espacial que conforman la estructura urbana (viarios estructuradores, infraestructuras generales, dotaciones y espacios públicos), cuya reserva convenga prefigurar para garantizar una articulación y vertebración espaciales coherentes, sino también las determinaciones normativas derivadas de la clasificación del suelo y la determinación de los usos globales, los aprovechamientos y las densidades máximas, así como cuantos otros parámetros

---

<sup>24</sup> Artículo 24 RPLANEX.

generales contribuyan a definir el "esqueleto" jurídico-urbanístico del modelo territorial propuesto<sup>25</sup>.

La **ordenación detallada** estará referida al tejido urbano más pormenorizado, las dotaciones y espacios públicos de menor rango y de localización más aleatoria, así como a las determinaciones normativas que hagan referencia a usos pormenorizados y tipologías concretas, cuyos parámetros urbanísticos permitan definir la morfología final de las edificaciones<sup>26</sup>.

Este contraste explícito en la LSOTEX entre ordenación de carácter estructural o estructurante y ordenación de carácter detallado o pormenorizado no es casual ni es espontáneo ni carece de precedentes ni tampoco va a ser inocuo: esto es, va a tener efectos en distintos aspectos. Veamos el por qué de todo ello.

Esta novedad en el régimen del planeamiento que ahora se incorpora al Derecho extremeño tiene su origen en la jurisprudencia que consolidó el Tribunal Supremo ya a comienzos de la década pasada en cuya virtud cabe diferenciar en el planeamiento general un conjunto de determinaciones propio del mismo de otro que, aunque eventualmente esté incluido en su contenido, competencialmente es más propio del planeamiento complementario o de desarrollo (Programas de Actuación Urbanística, Planes Parciales, Planes Especiales); es más, debería quedar reservado a éste para salvaguardar un cierto margen de maniobra en la función que le es inherente, definida en los concretos preceptos legales en que se enumeraban sus "propias" determinaciones. La jurisprudencia vino así a consagrar la idea de que, junto al principio de jerarquía normativa, coexistía del modo señalado el de competencia o especialidad como complementario principio rector del sistema de planeamiento urbanístico. Las consecuencias de esta doctrina jurisprudencial se plasmaron en numerosos pronunciamientos que corrigieron Sentencias dictadas en primera instancia donde se anulaban determinaciones de Planes Especiales o Parciales porque, simplemente, se apartaban de las correlativas ya anticipadas por el planeamiento general, aunque en puridad se tratara de determinaciones de carácter pormenorizado o de detalle (por ejemplo, la tipología edificatoria en el ámbito de un PERI o de un Plan Parcial): al no ser propias del planeamiento general ese tipo de determinaciones sino del planeamiento de desarrollo, entonces éste podrá modificarlas si es que aquél, excediéndose en su cometido competencial, las ha preestablecido. Las disfunciones que provocaba, para el normal desarrollo del sistema piramidal de planeamiento, la existencia de posturas refractarias en determinados Tribunales Superiores hacia la nueva doctrina del Tribunal Supremo, en unos casos, o el simple desconocimiento de la misma, en otros, que se seguían traduciendo en decisiones anulatorias de determinaciones del planeamiento inferior (piénsese, por ejemplo, en la virtualidad de los PERI para la regeneración de espacios urbanos, y en la necesidad indispensable para ellos de tener un margen innovador para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la ciudad), alimentó la incorporación al nuevo Derecho autonómico de técnicas a través de las cuales se patentizara e hiciera diáfano Derecho positivo lo que aquella doctrina jurisprudencial vino a deducir.

Una de esas técnicas consistió en diferenciar, en el contenido del planeamiento general, entre

---

<sup>25</sup> Artículos 70.1.1 LSOTEX y 25 RPLANEX.

<sup>26</sup> Artículos 71.1 LSOTEX y 26 RPLANEX.

determinaciones de ordenación general o estructurante y determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, según las diversas terminologías utilizadas, con la finalidad de declarar expresamente que, en cuanto a las segundas, los respectivos instrumentos de desarrollo podrían modificarlas cuando se tratara de determinaciones de las reconocidas como propias en la regulación legal a ellos aplicable para el ejercicio de su función integradora del sistema de planeamiento. Con ello, se clarificaba definitivamente el panorama de las relaciones entre ambos tipos de instrumentos y la posibilidad de los secundarios de reformar determinaciones de los primarios o generales.

Esta técnica tenía también idealmente otra virtualidad en relación con la agilización de los procedimientos aprobatorios de los Planes urbanísticos y sus reformas: diferenciar la competencia aprobatoria en materia de instrumentos de planeamiento según que las determinaciones afectadas por la modificación fueran de la primera o de la segunda clase; si eran de la segunda, aunque estuvieran contenidas en instrumentos de planeamiento general, la competencia para la aprobación definitiva podía ser del Ayuntamiento (dependiendo de la población o de otros factores).

Pues bien, el eco de todo ello se ha plasmado en el artículo 70 LSOTEX y en los artículos 25 y 26 RPLANEX que acogen la diferenciación entre ordenación estructural y detallada, con el consiguiente y distinto ámbito competencial autonómico y municipal.

## **5.- LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA COMO FUNCIÓN PÚBLICA: POTESTADES, FINES Y OBJETO.**

La LSOTEX tiene por **objeto** la ordenación territorial y urbanística de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional, de acuerdo con su función social, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>27</sup>.

La actividad de ordenación urbanística es **una función pública** de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación, que corresponde, en sus respectivas esferas de competencia, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios de la misma y se rige por los principios establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución. La formulación y aprobación de instrumentos de planeamiento constituye una potestad integrante de la función pública<sup>28</sup>.

La ordenación urbanística **se establece**, de acuerdo y en el marco de la Ley y sus normas reglamentarias y de los instrumentos de la ordenación del territorio, por los

---

<sup>27</sup> Artículo 1 LSOTEX.

<sup>28</sup> Artículo 2.1 LSOTEX.

planes de ordenación urbanística y **tiene por objeto** la disposición de los usos concretos del suelo no urbanizable, urbanizable y urbano para la idónea configuración de los espacios urbano, rústico y natural y el eficaz y funcional desarrollo en ellos de las actividades públicas y privadas conformes con el destino del suelo, previendo, organizando y programando, cuando proceda, los procesos pertinentes de transformación del suelo mediante la urbanización y la edificación<sup>29</sup>.

La ordenación territorial y urbanística implica el ejercicio de las siguientes **potestades** por la Administración pública competente:

- Determinación de la forma de gestión de la actividad.
- Formulación y aprobación de instrumentos de planeamiento.
- Ejecución del planeamiento y, en su caso, dirección y control de dicha ejecución.
- Intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo.
- Intervención en el mercado del suelo a través de los mecanismos previstos en esta Ley.
- Control de la edificación y el uso del suelo.
- Protección de la legalidad y sanción de las infracciones.
- Cualesquiera otras que sean necesarias para la efectividad de los fines de la ordenación territorial y urbanística<sup>30</sup>.

Son **finas de la actuación pública de carácter urbanístico**<sup>31</sup> los siguientes:

- *Subordinar* los usos del suelo y de las construcciones, en sus distintas circunstancias, al interés general definido en la Ley y la ordenación territorial y urbanística.
- *Vincular* la utilización del suelo, en coherencia con su utilidad pública y con la función social de la propiedad, a los destinos públicos o privados congruentes con la calidad del medio urbano o natural.

---

<sup>29</sup> Artículo 23 RPLANEX.

<sup>30</sup> Artículo 2.2 LSOTEX.

<sup>31</sup> artículo 5.1 LSOTEX

- *Delimitar*, en el marco de la legislación general, el contenido del derecho de propiedad del suelo, así como el uso y las formas de aprovechamiento de éste.
- *Evitar* la especulación con el suelo y la vivienda.
- *Impedir* la desigual atribución de beneficios en situaciones iguales, imponiendo la justa distribución de los mismos entre los que intervengan en la actividad transformadora del suelo.
- *Asegurar* en todos los casos la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción territorial y urbanística y la ejecución de obras o actuaciones de los entes públicos que implique mejoras o repercusiones positivas para la propiedad privada.

La ordenación urbanística tiene por ***objeto en el marco de la ordenación del territorio***<sup>32</sup>:

- La *organización* racional y conforme al interés general de la ocupación y el uso del suelo, mediante su clasificación y calificación, así como el destino y la utilización de las edificaciones, construcciones e instalaciones, incluyendo la determinación, reserva, afectación y protección del suelo destinado a equipamiento y dotaciones.
- La *fijación* de la forma de gestión de las condiciones de ejecución y, en su caso, programación de las actividades de urbanización y edificación, así como de cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación.
- La *constitución* de patrimonios públicos de suelo para actuaciones públicas que faciliten la ejecución del planeamiento.
- La *calificación* de suelo para construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- La *protección y conservación* del paisaje natural, rural y urbano y del patrimonio histórico, cultural y artístico de Extremadura.

***El urbanismo como función pública.*** El fundamento de la naturaleza del urbanismo como función de los poderes públicos y no como facultad de los propietarios privados del suelo, se encuentra en el ordenamiento jurídico español en el artículo 47 de la Constitución española, desde donde se extiende a todas las demás ramas del Derecho: “Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho (a disfrutar de una vivienda digna y adecuada), regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos”. Consiguientemente, los poderes públicos quedan obligados a controlar la utilización racional del

---

<sup>32</sup> Artículo 5.2 LSOTEX.

suelo de acuerdo con el interés general, y esa es la razón de ser del urbanismo: la regulación del uso del suelo por los poderes públicos conforme al interés general. Como consecuencia de esta calificación, el ordenamiento pone en manos de los poderes públicos un conjunto de potestades administrativas que han de servir a la Administración Pública para limitar el ejercicio de los derechos subjetivos de los particulares y reconducirlos a la unidad, gestándose un sistema coherente que responde, en todo caso, al interés general de la colectividad (F.J. ENERIZ OLAECHEA).

El urbanismo es ordenación de la ciudad y del territorio desde el interés público. La actividad urbanística no tiene por qué coincidir con las expectativas e intereses de los propietarios, es diferente en su naturaleza y finalidades de estos intereses particulares, pues sirve al bienestar social de los ciudadanos y no al deseo particular de los titulares dominicales. Para atender estas finalidades, el urbanismo se nutre de medios e instrumentos que se superponen a la actividad particular y controlan y encauzan ésta hacia el interés general. De esta naturaleza de la actividad urbanística como función pública deriva que la Administración Pública deba quedar dotada por el ordenamiento de las potestades públicas necesarias para desarrollar correctamente tal actividad. La LS 56 estableció un largo elenco de concretas potestades urbanísticas a favor de la Administración que, con un carácter enunciativo y no limitativo, se extendían tanto a la fase de planeamiento urbano, como a la ejecución del planeamiento, régimen del suelo, regulación e intervención del mercado del suelo y ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo.

La consideración del urbanismo como una función pública, y no como un conjunto de facultades privadas, ha sido destacado tanto por el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo.

El TC se ha ocupado de esta naturaleza pública del urbanismo en el fundamento 14,c) de su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, con ocasión del análisis de constitucionalidad del artículo 4.1 del TRLS 92, y ha señalado lo siguiente: “Lo que, en cambio, cabe derivar del artículo 4.1 con carácter imperativo es el principio de que la dirección y control de la gestión urbanística queda sustraído al mecanismo del mercado y corresponde, “en todo caso”, a la Administración competente. La dirección y control de la ejecución cuyo alcance y contenido no son definidos por el precepto- es siempre pues, una actividad pública, dado que la transformación del suelo a través de la urbanización se configura como una obra pública, sin perjuicio de que, como establece dicho artículo 4.2, dicha gestión pueda ser asumida directamente por la propia Administración o encomendada a la iniciativa privada o a entidades mixtas. Este principio básico por el que ha optado el legislador estatal conecta inmediatamente con el derecho de propiedad (art 33 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE), con sus respectivos ámbitos materiales (bienes susceptibles de apropiación y actividades que puedan ser explotadas económica o empresarialmente). Sustrayendo la dirección y el control de proceso urbanizador de la iniciativa privada. Es obvia la estrecha relación que un principio así enunciado guarda con el derecho de propiedad urbana –que está subordinado a que se cumplan los presupuestos de la legislación urbanística- y con la libertad de empresa, en cuanto supone igualmente una limitación de su ámbito material, puesto que la última palabra sobre la gestión urbanística queda sustraída a la libre decisión del empresario. Entendido, pues, en el sentido de que la asignación de usos al suelo queda sustraída al mecanismo de mercado y a la decisión del propietario resulta evidente su cobertura bajo el título que descansa en el artículo 149.1. 1ºCE. Desde tal perspectiva, este principio conecta por otra parte con el mandato inexcusable derivado del artículo 47 CE en cuya virtud corresponde a los poderes públicos, y sólo a ellos, la regulación o normación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, a través de la ley y, por remisión, al planeamiento”.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 16 de diciembre 1985, declaraba: “(...) Debe en todo caso recordarse que la Ley del Suelo significó ya la consideración de la ordenación urbanística como función pública y la transferencia a una decisión pública de lo que todavía en nuestro Código Civil se defería a la mera “conveniencia” del propietario. Hasta el punto de que se ha producido una disociación entre la propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas relativas al mismo, privando de estas últimas al propietario y atribuyéndoselas al poder público. Y como consecuencia de todo ello la clasificación y calificación de suelo definen el contenido normal de la propiedad. Y este diseño o definición se hace por la propia Ley del Suelo, y lo que es más importante, en virtud de ella, por los Planes (art. 76 de la Ley del Suelo). La primera, la Ley del Suelo, cabecera del grupo normativo en materia (con funcionalidad propia de una Ley básica estatal, aunque de manera expresa y directa el urbanismo no esté constitucionalmente declarado competencia estatal, si, desde luego, de manera implícita como la mejor doctrina ha probado) agota por sí mismo, en cuanto ello es posible, la regulación abstracta y general, pero cumplido este cometido son los Planes, los que, por remisión o reenvío formal de aquélla realizan las determinaciones singularizadas en cada porción del territorio nacional. Dentro de aquel marco básico estatal, corresponderá a las decisiones políticas que inspiren los planes- o incluso la legislación urbanística elaborada por los Parlamentos regionales-, el adoptar un modelo territorial más o menos avanzado (...).”

La STS 7 noviembre 1988 (RJ 1988, 8783) califica expresamente el urbanismo como una función pública, puesto que “la ciudad- más ampliamente, el territorio, en el sentido que aquí importa, art 1º del Texto Refundido- es de todos y por tanto las decisiones relativas a sus características corresponden a los ciudadanos en general a través de los trámites que abren una vía a su participación y de las decisiones adoptadas por sus elegidos representantes. La decisión que en el Plan se adopta pues en atención al interés público con independencia de cuáles sean las aspiraciones o expectativas de los propietarios de terrenos, aunque aquéllas hayan de ser contempladas después”.

En la Sentencia de 29 de noviembre 1989 (RJ1989,8371), el mismo Tribunal reitera el pronunciamiento: “Es sabido que el urbanismo constituye una función pública y no una expectativa privada- Sentencias de 1 julio 1964 (RJ 1964, 3558) y 2 mayo 1973 (RJ 1973, 2075), entre otras-, función pública desplegada y ejercitada fundamental y esencialmente a través de Plan General de Ordenación Urbana que posee la virtud de establecer y definir el estatuto del derecho de propiedad y que ostenta por tal razón la cualidad innovativa, constituyendo según sentencia de la Sala Cuarta del TS un gradual y coordinado sistema normativo, al que debe ajustarse el ejercicio de las facultades dominicales- Sentencia de 21 noviembre 1969 (RJ 1969, 5059)-. La característica esencial del Plan General consiste en que la Administración, al ejercer la potestad pública de ordenación propia del planeamiento, define el estatuto del derecho de propiedad, diseñando, en todos sus aspectos, el desarrollo urbanístico del territorio planeado, no limitándose exclusivamente a regular el uso del suelo y de la construcción, finalidad más simple que podría obtenerse o realizarse a través de las clásicas y tradicionales Ordenanzas Municipales, como sucedía antes de la promulgación de la primera Ley del Suelo de 12 mayo 1956”.

La mayoría de la doctrina afirma el carácter del urbanismo como función pública. Como ejemplo de ello recogemos las siguientes palabras de GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO: “(...) El urbanismo se ha convertido (en España desde la LS56) en una función pública. Nada más fácil que justificar ese giro decisivo, que está en la base misma del Derecho urbanístico contemporáneo. La localización de una ciudad, su configuración concreta, su magnitud mayor o menor, su disposición, su funcionalismo y su orden, no son, en absoluto, ni pueden ser, en nuestra compleja civilización, hechos privados, en el sentido de que pertenezcan al exclusivo círculo de interés de los propietarios de suelo; son más bien hechos colectivos primarios, que interesan a la colectividad entera en cuanto tal, puesto que condicionan su misma vida

comunitaria y personal de manera directa y a la vez postular consecuencias inmediatas respecto a la existencia, extensión y disposición de una serie de servicios públicos inequívocamente tales (vías públicas, transportes colectivos, servicios higiénicos y sanitarios, servicios de enseñanza y asistencia social, lugares de esparcimiento, dotación de aguas, electricidad, teléfonos, etc...). Pocos hechos colectivos de más bulto y, por tanto, pocos también respecto de los cuales esté justificada una competencia pública, que actúa por modo principal o en directo y no por la indirecta de la mera limitación de una libertad privada de principio. Reconocer, como aún resulta del artículo 350 CC, una facultad de decidir a la miriada de propietarios del suelo según lo que a ellos les convenga, la existencia, la extensión, la disposición de la ciudad, aparte de consagrar la anarquía urbanística más absoluta, que en tiempos históricos de un dinamismo urbano mucho más pausado ha podido no mostrar la faz terrible que hoy tan bien nos consta, supone consagrar un verdadero “sistema censitario” en el orden político y social, esto es, el sistema arcaico que reducía a los incluidos en el censo sólo, ni siquiera primordialmente, de propietarios de suelo ( y aún estos tienen entre sí normalmente graves contradicciones de intereses); todos los ciudadanos ( concepto aquí especialmente oportuno) tienen, como ha dicho certeramente Henri LEFEBVRE, un verdadero “derecho a la ciudad”, derecho primario, olvidado en las antiguas tablas de derechos. Sin perjuicio de que ese derecho generalizado, y no limitado a los dueños de suelo, haya de manifestarse en facultades de participación individualizadas, es obvio que por de pronto apodera a la organización política de todas las competencias necesarias para decidir sobre los elementos urbanos definitorios”.

No obstante, existen autores que consideran que el urbanismo no es todo él una función pública, ni todo él una actividad publicada (J.M. LOBATO GÓMEZ, J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, M. PARDO ÁLVAREZ, entre otros).

## **6.- LOS PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA**

Regula la LSOTEX, en su artículo 68, las clases de Planes urbanísticos, al decir que la ordenación urbanística se establece, en el marco de esta Ley y de las normas reglamentarias generales a que la misma remite y de las dictadas en su desarrollo, así como de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio, por los siguientes instrumentos de planeamiento:

- Los ***Planes Generales Municipales*** definen la ordenación urbanística en la totalidad del correspondiente término, distinguiendo la estructural y la detallada, y organizan la gestión de su ejecución (artículos 69-70 LSOTEX y 40-51 RPLANEX).
- Los Planes de Desarrollo:
  - Los ***Planes Parciales de Ordenación*** tienen por objeto la ordenación detallada de sectores completos de suelo urbanizable que no se hubiera establecido ya en los Planes Generales Municipales y el complemento o la mejora de la establecida en éstos a través de la correspondiente

modificación, con el objeto de optimizar la calidad ambiental del espacio urbano o la capacidad de servicio de las dotaciones públicas, justificándose en las directrices garantes del modelo territorial establecido en el correspondiente Plan General Municipal (artículos 71 LSOTEX y 52-62 RPLANEX).

- Los **Planes Especiales de Ordenación** en desarrollo, complemento o mejora de los Planes Generales Municipales, podrán formularse con cualquiera de las siguientes finalidades: Crear o ampliar reservas de suelo dotacional; Definir o proteger las infraestructuras, las vías de comunicación, el paisaje o el medio natural; Adoptar medidas para la mejor conservación de los inmuebles, conjuntos o jardines de interés cultural o arquitectónico; Concretar el trazado y funcionamiento de las redes de infraestructuras; Vincular áreas o parcelas o solares a la construcción o rehabilitación de viviendas u otros usos sociales sometidos a algún régimen de protección oficial o pública (artículos 72 LSOTEX y 63-84 RPLANEX).
- Los **Estudios de Detalle** tienen por objeto, en el marco de los Planes Generales Municipales, y los Parciales o Especiales de Ordenación, establecer o, en su caso, reajustar para manzanas o unidades urbanas equivalentes: las alineaciones y las rasantes, los volúmenes y el viario o suelo dotacional público nuevo que demanden las anteriores determinaciones (artículos 73 LSOTEX y 91-94 RPLANEX).

Asimismo, contribuyen a la ordenación urbanística y, en su caso, la complementan los siguientes instrumentos:

- Los **Criterios de Ordenación Urbanística** se aprueban por el Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística, previo informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, y tienen por objeto la fijación, sin carácter vinculante, de: 1) Objetivos y prioridades del planeamiento de ordenación urbanística, así como, de forma diferenciada, los requisitos de calidad del planeamiento general, pudiendo definir un contenido simplificado de éste para los Municipios de dimensión, población y complejidad urbanística menores. Este contenido simplificado podrá modular y reducir los requerimientos de contenido y documentales establecidos en esta Ley para dicho planeamiento; 2) Soluciones tipo para las

cuestiones de más frecuente planteamiento en la formulación del planeamiento, conforme a la experiencia práctica; 3) Diseño y ejecución de obras de urbanización; Modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación urbanística o de los aprovechamientos más usuales en la práctica urbanística, cualquiera que sea la clasificación del suelo, con determinación para cada caso de los elementos topológicos definitorios de las construcciones en función de su destino y uso característicos, pudiendo tener carácter general o estar referidos a ámbitos territoriales determinados. Los planes de ordenación urbanística pueden establecer el régimen urbanístico de las zonas resultantes de las operaciones de calificación que realicen por simple remisión al pertinente modelo de regulación; 4) Criterios, incluso por áreas territoriales, para la apreciación conforme a esta Ley del peligro de formación de núcleos de población en suelo no urbanizable, con determinación gráfica, en su caso y de ser procedente, de áreas o ámbitos concretos en los que se declare la existencia de dicho peligro (artículos 84 LSOTEX y 95-98 RPLANEX).

- Las **Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación** tienen por objeto la regulación de todos los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no definitorias directamente de la edificabilidad y destino del suelo, ni forme parte del contenido necesario de los instrumentos de planeamiento urbanístico conforme a esta Ley, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción y edificación, incluidas las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles y deben ajustarse a las disposiciones relativas a la seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones y ser compatibles con los instrumentos de planeamiento de ordenación urbanística y las medidas de protección del medio ambiente urbano y el patrimonio arquitectónico e histórico-artístico (artículos 85.2 LSOTEX y 99 RPLANEX).
  
- Las **Ordenanzas Municipales de Policía de la Urbanización** tienen por objeto la regulación de todos los aspectos relativos a los proyectos, ejecución material, entrega y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización y deben ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de los distintos servicios públicos y, en su caso, a los Criterios de Ordenación Urbanística dictados por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística (artículos 85.3 LSOTEX y 99 RPLANEX).

***Evolución histórica del planeamiento urbanístico.*** La sistematización legislativa de las figuras de planeamiento se inicia en la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956. Con anterioridad a la primera cristalización legal existió una notable experiencia en la redacción de planes con vocación de ordenar la totalidad del territorio municipal. De hecho no es aventurado afirmar que el emergente Derecho Urbanístico español se ha nutrido esencialmente de la práctica de la gestión municipal: en este sentido los “planes” precedieron a las “leyes”. Los Planes municipales han ejercido, además, papel fundamental en la formación de la cultura urbanística, al introducir la voluntad de entender la ciudad como totalidad y no sólo desde los fragmentos, bien fueran éstos los Proyectos de “Reforma Interior”, o los “Ensanches” parciales.

***Antecedentes.*** Las primeras técnicas de planeamiento surgen de la necesidad de dar respuesta a dos problemas clave: la definición del marco de derechos de la propiedad y la ordenación global de la ciudad. En el Antiguo Régimen el Príncipe no conocía más límites a su intervención que los dimanados de su voluntad, tal era el caso de las servidumbres impuestas a los particulares o de las ordenanzas figurativas. Las regulaciones de policía y ornato, aunque descansaban sobre una administración organizativamente muy débil, no estaban sometidas a la autolimitación del principio de legalidad. La concepción liberal de la propiedad que emerge a lo largo del siglo XIX se constituye sobre la base de la demarcación de los territorios de lo “público” y lo “privado”. Durante mucho tiempo la edificación se consideraba perteneciente en exclusiva a esta última esfera, en la que el propietario gozaba de plena libertad, y por tanto, se encontraba al amparo de la intervención administrativa. Esta situación sufrirá una mutación radical cuando el desarrollo de los conceptos de higiene pusieran en evidencia los resultados abusivos de la carencia de límites objetivos a la facultad de edificar. Los Planes Geométricos de Alineaciones se establecieron en virtud de la Real Orden de 25 de Julio de 1846 que mandaba a los pueblos de crecido vecindario que elaborasen planos escala 1:1250 de su población, arrabales y paseos, trazándolos según su estado actual. Una vez delimitadas las vías y espacios libres de dominio públicos los particulares quedaban obligados a adelantar o retroceder sus construcciones en función del trazado oficial de la alineación, generalizándose las técnicas de expropiación y apropiación de viajes. La licencia de edificación pierde la función de ser el momento de verificación del ajuste al ornato viario, para configurarse como instrumento de control del cumplimiento de las alineaciones y reglamentaciones de policía que condicionan el aprovechamiento viario. Los Planos de Alienaciones ejercen la función de delimitar los espacios público y privado, pero nada contienen acerca de la regulación de la construcción, ni la programación temporal o económica de las obras. No constituyen, en consecuencia, “Planes” sino más bien instrucciones para la ejecución de los proyectos de obras de urbanización. La legislación de Ensanche de las Poblaciones de 1864, 1876 y 1892 planteará sucesivos pasos hacia delante en el tratamiento jurídico del problema de la financiación de las obras públicas. Pero no es éste el único aspecto remarcable de la experiencia de elaboración de los Ensanches de las ciudades españolas a lo largo del siglo XIX. Tras la elaboración de los mismos subyace la idea de una “nueva ciudad”, concebida en términos de forma urbana global y alternativa al casco histórico, sustentada sobre una nueva forma de articulación de las relaciones entre plano y norma urbanística.

Los primeros intentos de formular la ordenación de la totalidad de la ciudad y su entorno se plantean en el primer tercio de nuestro siglo. Para entonces empezaba a ser evidente un hecho urbanísticamente muy grave: el crecimiento de las grandes ciudades desbordaba los límites espaciales de los Ensanches. En efecto, durante el último tercio del siglo XIX y primeras décadas del XX los Cascos Históricos experimentaron un proceso de transformación por saturación del parcelario y desplazamiento

de la centralidad. La ocupación de los Ensanches se desarrollaba muy lentamente, debido a la precariedad de los instrumentos municipales de gestión y financiación de las obras y al encarecimiento y consecuente retención especulativa del suelo. En paralelo, comenzaba a formarse con extraordinaria vitalidad una nueva ciudad situada fuera de los límites físicos de la ciudad planteada, gravitando sobre las principales carreteras y caminos radiales de comunicación interurbana: el denominado “Extrarradio”. La experiencia del crecimiento del extrarradio, como ciudad “espontánea” que alcanza a principios de siglo en Madrid una magnitud semejante a la de la ciudad “planeada” hace considerar a los contemporáneos la necesidad de plantear una reflexión urbanística de la totalidad del territorio afectado por los procesos de expansión de la ciudad –que en aquellos años superaba ya el término municipal administrativo- así como la necesidad de contar con instrumentos de gestión con respaldo legal suficiente para afrontar los nuevos procesos de urbanización incontrolada. Los primeros intentos de abordar desde el planeamiento el fenómeno del crecimiento periférico consistieron simplemente en una ampliación a mayor escala de las técnicas de trazados y obra pública contempladas en la legislación de Ensanche. Ahora bien, en la segunda década del siglo aparece ya evidente para los contemporáneos más lúcidos la insuficiencia de los meros proyectos de alineaciones para afrontar la compleja realidad de las necesidades urbanas. Se comienza a plantear como alternativa la necesidad de concebir el urbanismo como “organización” de la ciudad, expresada a través del nuevo instrumento de la zonificación, o división de la ciudad en áreas de función dominante, en base al criterio de la racionalidad de la segregación de actividades.

La práctica del urbanismo de posguerra vino a consolidar la idea de que el Plan municipal no puede constituir un mero proyecto de obras, sino que debe aspirar a una ordenación territorial completa, que no admite la disociación en regímenes separados de Ensanche, Reforma Interior, o Extensión. La carencia de un soporte legislativo para estas nuevas concepciones determinó la necesidad de que cada Plan hubiera de ser aprobado mediante Ley Especial. Así, por ejemplo, la Ley de 1º de Marzo de 1946 por la que se regula la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores surge como respaldo legal del Plan General de la ciudad redactado dos años antes. En dicho texto se establece ya como primer objetivo del Plan Municipal la división de la ciudad en zonas en las que se señale el destino del suelo según las necesidades del programa urbano. Aparece también planteada la concepción jerárquica y secuencial del planeamiento –que más tarde se incorporaría a la Ley del Suelo- al dirigirse entre el Plan General y sus desarrollos en detalle a través de Planes Parciales. En efecto, el Plan General de Madrid de 1944 ensayó por primera vez el método de articulación entre las diversas escalas y niveles de planificación. El hecho de que el Plan no pudiera –como antaño los Ensanches- agotar el detalle de la ordenación física del territorio, determinó que debiera centrarse en aquellos aspectos estructurales de mayor relevancia para la totalidad urbana, remitiendo la concreción formal de algunas áreas a desarrollos pormenorizados posteriores (Planes Parciales).

***El Planeamiento Urbanístico en la Ley del Suelo de 1956.*** Aunque la ley del Suelo de 12 de Mayo de 1956 no crea como tales las figuras de los Planes Generales, introduce por primera vez principios llamados a transformar la concepción precedente del urbanismo. Como el propio texto de la Exposición de Motivos de la Ley señala, hasta su entrada en vigor el urbanismo español se regía por la suma de normas parciales. La normativa del ámbito estatal contemplaba la acción urbanística desde una perspectiva puramente local y limitada a la solución de los problemas del “Ensanche”, pero “abandona el régimen del suelo a la más amplia autonomía de voluntad y libertad de tráfico, prevé la ejecución de las urbanizaciones sin imponer la observancia de un orden de prioridades y su financiación a cargo de los fondos generales municipales, aunque permita un posterior reintegro parcial a costa de los beneficios por las obras”. Frente a esta situación la Ley del Suelo introduce el principio de la “primacía del Plan”, entendiendo que el planeamiento constituye la “base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”. La Ley aporta una cobertura general para el desarrollo de los planes urbanísticos concretos que una vez

aprobados son públicos, ejecutivos y obligatorios no sólo para los administrados, sino para la propia Administración. Un segundo principio de gran trascendencia es la desvinculación entre el “derecho a edificar” y el derecho de propiedad del suelo, pasando aquel a constituir una atribución expresa del plan urbanístico, es decir, objeto de una determinación pública. De esta forma se altera sustancialmente el estatuto jurídico tradicional de la propiedad del suelo (regido por los artículos 348, 350 y 368 del Código Civil) que concebía el derecho a edificar como un atributo del dominio privado, en el que la libertad absoluta del propietario sólo se veía limitada por lo dispuesto en los reglamentos de policía y ordenanzas municipales.

**El Planeamiento Urbanístico y la reforma de 1975.** La Ley 19/1975, de 2 de Mayo, de Reforma de la Ley del Suelo aunque no altera sustancialmente el sistema de figuras de planeamiento introduce una concepción más flexible del mismo al contemplar también la variable temporal. Como señala la Exposición de motivos, la Ley del Suelo de 1956 concebía el Plan “como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización que ha sido superada ya desde una perspectiva teórica y que se revela en la práctica incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias”. La introducción de la idea de “programación” supone una sustancial ruptura con la tradición planificadora decimonónica, al desplazar el centro de interés del Plan de la proyección de la ordenación física o imagen futura de la totalidad de la ciudad, hacia el diseño de la vinculación entre este plano estático y la organización temporal de la ejecución del planeamiento. En efecto, los Planes Generales se conciben de manera más abierta, contemplando la posibilidad de un tratamiento heterogéneo del territorio municipal en dos niveles: 1) Diferenciando las determinaciones de ordenación en relación con su grado de fijeza y concreción, planteándose estrategias de ordenación a largo plazo y estructuras intemporales en forma de esquemas generales, junto con acciones concretas programadas a corto o medio plazo. Con ello se pretendía “eliminar determinaciones excesivas, no garantizables técnica ni económicamente, y aumentar el grado de definición de fiabilidad de aquellos elementos necesarios y exigibles para el desarrollo inmediato de la ciudad”. De esta forma, la concepción del Plan propiciada por la Reforma, intenta corregir la tendencia a confundir “estructura” urbana con generalidad e imprecisión y ordenación detallada, con rigidez intemporal; errores que, junto a la imprevisión económica de las determinaciones del planeamiento, malograron muchos de los planes elaborados en las décadas anteriores; 2) Matizando el tipo de tratamiento en cada clase de suelo. Así en el Suelo Urbano del Plan general agota las determinaciones de ordenación mediante la regulación pormenorizada del uso de los terrenos y la edificación hasta el nivel característico del planeamiento parcial. En el Suelo Urbanizable el Plan general se limita a fijar los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio, la regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad, así como los programas para su ejecución.

**El Planeamiento Urbanístico y la reforma de 1990.** La incidencia de la Ley de Reforma de 1990 en el planeamiento municipal. La Reforma de 1975 se produjo en un contexto condicionado por la experiencia del fortísimo crecimiento urbano y metropolitano de la década precedente y por ello intenta responder a la cuestión fundamental de cómo crear suelo urbano sin “romper” la lógica del Plan. Sin embargo, su vigencia se hubo de desenvolver en un contexto de crisis económica y urbana en el que el centro de gravedad de las preocupaciones urbanísticas se desplazó hacia la problemática de la conservación y transformación urbanas. El cuadro institucional sufrió también una radical transformación, al asumir las Comunidades Autónomas las facultades en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio que anteriormente correspondían a la Administración General del Estado. El crecimiento económico de la segunda mitad de los ochenta evidenció la insuficiencia del aparato legislativo para afrontar una nueva dimensión de los problemas urbanos. Como señala el Preámbulo de la Ley de Reforma del Régimen

Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 25 de Julio de 1990: “El fuerte crecimiento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación”. La finalidad de la nueva reforma legislativa, como su propio enunciado explicita, se orienta a dar cobertura legal a una serie de nuevos instrumentos de intervención pública en el mercado de suelo, con la voluntad de atajar los efectos distorsionados producidos por el incremento de precios y la retención especulativa de suelos, en un contexto económico todavía expansivo, pero cuyo agotamiento era ya evidente en el momento de aprobarse la nueva Ley. Con un cierto paralelismo con la experiencia precedente, la Ley 8/90 ha de afrontar durante sus primeros años de vigencia una situación urbanística muy distinta de aquella que originó su elaboración. Como consecuencia de su objeto limitado, la nueva Ley no pretende introducir alteraciones en el cuadro de figuras de planeamiento establecido en la Reforma de 1975 y en los textos legislativos autonómicos posteriores. Al modificarse determinados aspectos de las condiciones básicas del derecho de propiedad, e incluso de los mecanismos de gestión del planeamiento, se afecta- como más adelante veremos- al contenido de los planes vigentes y a la importancia relativa de sus determinaciones. La Ley 8/90 enfatiza de manera radical la concepción incrementalista de la adquisición de las facultades urbanísticas formulada en la legislación precedente. Recordemos que ésta se apoyaba sobre la idea de que la aptitud para edificar la da el Plan de manera condicionada el cumplimiento por parte del propietario de las obligaciones y cargas en los plazos previstos en el propio plan. La Reforma de 1990, con vistas a asegurar la efectiva incorporación al proceso de urbanización y edificación de los terrenos establecidos en el Plan, formaliza un proceso de adquisición, en fases temporalmente diferenciadas y vinculadas al cumplimiento efectivo de una serie de deberes de las facultades urbanísticas de la propiedad del suelo (art. 23 y 55 TR, 1992). En otro orden, la Reforma de 1990 plantea una sustancial ampliación de los mecanismos de corrección de las desigualdades entre propietarios generadas por la ordenación urbanística establecida desde el Plan. Sobre este aspecto el Preámbulo de la Ley reconoce que “no existen en nuestro derecho urbanístico vigente (ni en el histórico) un auténtico y pleno derecho a la equidistribución, pues los mecanismos redistributivos ni juegan entre las diversas clases de suelo ni en el seno de cada una de ellas en su totalidad, a excepción del suelo urbanizable programado mediante el instituto del aprovechamiento medio. No reconoce tampoco el sistema que propone un derecho pleno a la equidistribución, pero extiende su efectividad a los suelos clasificados como urbanos y lo generaliza en las zonas de nueva urbanización (excluidos las de eventual urbanización o no programadas)”. Corresponde al escalón del Planeamiento General proceder a la delimitación –tanto en Suelo Urbano, como urbanizable- de las “Áreas de Reparto” de cargas y beneficios necesarias para la efectiva aplicación de los criterios redistributivos. Para ello se procede a la asignación a cada una de ellas de un “Aprovechamiento Tipo” que sirve de base para calcular los aprovechamientos urbanísticos susceptibles de apropiación por los propietarios de los suelos incluidos en la misma, una vez realizadas las cesiones de los terrenos destinados a dotaciones públicas y de los terrenos destinados a materializar la cesión de aprovechamiento que corresponda al Ayuntamiento. En el apartado siguiente comentaremos brevemente los criterios legales que, para la delimitación de las áreas de reparto y el cálculo del aprovechamiento tipo correspondiente, deberá tener en cuenta el planeamiento municipal.

Y, para terminar, hay que señalar que para que **el planeamiento urbanístico responda a las exigencias de la realidad presente y futura**, siguiendo a J.J. TRAPERO, podemos afirmar que debe tener las siguientes características.

*La base teórica y el conocimiento de la realidad urbana.* El planeamiento urbano bajo confluente consideraciones para que no resulte corto de miras o bien pretencioso por una excesiva simplificación que repercutiría en un fácil doctrinarismo. El planeamiento debe ser abordado dentro de un marco de reflexión adecuado en el que se consideren y valoren las diferentes posturas teóricas y prácticas conocidas que son apropiadas al caso. En este sentido, es preciso prepararse con un estudio de todas las teorías y experiencias que la historia remota o próxima nos aporta, en el que se consideren sus propósitos, circunstancias y resultados así como su posible utilidad y enseñanza párale caso que tenemos que abordar.

*El análisis de la realidad.* Hay que tener un conocimiento de la realidad de la que partimos, estudiar cuáles son las deficiencias y conflictos que actualmente existen y deducir cuáles resultan ser verdaderos problemas, dada la situación actual y cuáles pueden llegar a ser problemáticos en circunstancias nuevas, previsibles o no. Este análisis exige ante todo una información suficiente que no debe ser exhaustiva sino la necesaria para poder basar en su debida forma el objeto principal del planeamiento urbano que, como norma general, ha de buscar la obtención de un equilibrio territorial y social. En este sentido la información no debe ser omnicompreensiva e indiscriminada sino que ha de estar encaminada a poner en claro cuáles son los temas conflictivos dentro de las intenciones y circunstancias con que se plantea el logro del establecimiento de ese nuevo equilibrio.

*El marco de la ordenación urbana.* La búsqueda de la ordenación que trate de hacer posible el equilibrio territorial y social que se persigue no puede ser considerada como un esfuerzo omnivalente que logre una ordenación apropiada para cualquier contingencia que se pueda presentar sino que hay que ser conscientes de que es imposible lograr tal solución y que, antes bien, lo que se debe hacer es tratar de lograr una ordenación susceptible de ser hecha realidad y, por tanto, que pueda ser gestionada adecuadamente por los responsables correspondientes.

*Un planeamiento enfocado a su gestión y puesta en práctica.* Para hacer posible esta intención de adecuar el planeamiento a su gestión se nos presenta una

primera exigencia de asunción del planeamiento por sus destinatarios y, ante todo, por los responsables del mismo ya que sólo así se podrá evitar su falta de aplicación por desconocimiento o discrepancia como tantas veces ocurre. A tal fin, está regulada una participación mínima de los ciudadanos en el planeamiento urbano que es imprescindible, pero no resulta suficiente por lo que todo esfuerzo en el sentido de explicar las decisiones que implicará la ordenación propuesta serán pocos. En el mismo sentido el redactor del planeamiento ha de asumir que es la colectividad la que debe de ir haciendo suya la ordenación y conocer sus implicaciones futuras y ello debe ser hecho mediante los cauces previstos en la normativa urbanística en la que los Ayuntamientos son los protagonistas de las decisiones en materia de la ordenación urbana de sus municipios y, en consecuencia, los responsables políticos y técnicos del Ayuntamiento deben conocer y asumir la ordenación que se elabora, y todo ello, a lo largo de todo el proceso de redacción.

*La consideración de los protagonistas en la construcción de la ciudad.* El papel del Ayuntamiento es capital respecto del planeamiento municipal en todos sus estadios ya que, en efecto, es él quien debe asumir la elaboración del planeamiento de su término municipal y quien lo ha de aprobar inicial y provisionalmente, sometiéndolo a la aprobación definitiva de la Comunidad Autónoma. Ésta ejerce, a su vez, un papel coordinador respecto del planeamiento urbano y vigila y garantiza el cumplimiento de la normativa urbanística vigente. Asimismo, el Ayuntamiento es el responsable de la aprobación de los instrumentos que desarrollen el planeamiento de nivel municipal, si bien la elaboración de los mismos puede ser hecha, según los casos, directamente por el Ayuntamiento, en colaboración, con entidades públicas o privadas, o bien redactada directamente por éstas. En todo caso el papel del Ayuntamiento es fundamental y tiene la responsabilidad completa de su ordenación y desarrollo urbanístico. Para la práctica de esta competencia los ayuntamientos necesitan disponer de unos medios económicos, administrativos y técnicos en consonancia con las actividades urbanísticas a ejercer. Conviene poner de relieve el papel del ciudadano en el proceso de construcción de la ciudad (desde la ordenación del conjunto municipal en el planeamiento general hasta la urbanización y edificación) ya que, si bien la responsabilidad corresponde ante todo al Ayuntamiento, es de suma importancia que el ciudadano se integre en todas las fases del proceso. Sólo así podrá garantizarse una aceptable interpretación de la realidad en la elaboración de los planes y proyectos, un entendimiento suficiente de las consecuencias que para cada ciudadano tendrá la ordenación adoptada y, en consecuencia, una aceptación de los beneficios y las obligaciones que esa ordenación comporte.

## **XII.- ACTUACIONES URBANIZADORAS Y ACTUACIONES EDIFICATORIAS. LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

### **1.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO**

El planeamiento urbanístico quedaría totalmente desvirtuado si no se previeran en el Ordenamiento jurídico "*técnicas efectivas para materializar sus determinaciones*". Tales técnicas han de servir, además, a otras dos finalidades: "permitir" la justa distribución (equidistribución) entre los propietarios afectados por la actividad urbanística de los beneficios y cargas que de la misma derivan y "viabilizar" el cumplimiento de los deberes que les impone la función social de la propiedad inmobiliaria; a la equidistribución, hace referencia el "ajuste" de aprovechamientos reales derivados de las condiciones urbanísticas de las parcelas y los patrimonializables o susceptibles de apropiación por sus respectivos propietarios. El artículo 140 TRLS 92 lo expresa en los siguientes términos "la ejecución del planeamiento se desarrollará por los procedimientos establecidos en la legislación urbanística aplicable, que garantizarán la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados, así como el cumplimiento de los deberes de cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas y la de aquellos en los que se localice el aprovechamiento correspondiente a la Administración, al igual que el costeamiento y, en su caso, la ejecución de la urbanización".

En sede doctrinal, se ha discutido no solo la *terminología* a emplear (gestión urbanística o ejecución del planeamiento), sino el *alcance y extensión* de dichas expresiones. No es objeto del presente trabajo entrar en dicho debate. Las distintas legislaciones autonómicas utilizan una u otra expresión, no faltando algunas leyes que emplean indistintamente las expresiones gestión urbanística o ejecución del planeamiento, identificando, por tanto, tales conceptos. Me limitaré a hacer referencia al concepto dado en dos Leyes del Suelo, que se caracterizan por una elevada calidad técnica: la castellano - leonesa y la cántabra.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en su artículo 65, define la gestión urbanística 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. Se define la gestión urbanística por referencia a la ejecución, pero con alusión a su origen y justificación, que es la transformación del uso del suelo, y para el que la gestión urbanística es un medio, como también lo es el planeamiento. Por tanto, para cada una de las propiedades resultantes se determina: 1) Un aprovechamiento lucrativo, atribuido a los propietarios de suelo iniciales, en la cuantía correspondiente a su derecho, sin perjuicio de las posibilidades de que sea aumentado o minorado éste según los casos, además de las procedentes compensaciones económicas; 2) Unas cesiones a favor de la Administración, tanto de terrenos no lucrativos como lucrativos, terrenos en los que se materializa el exceso de aprovechamiento objetivo sobre el subjetivo que corresponde a la Administración; 3) La cuantía proporcional del coste de la urbanización que corresponde a cada propietario-adjudicatario, incluida la Administración, por el suelo que le corresponda como propietario originario y por los terrenos que se le adjudiquen por el exceso de aprovechamiento lucrativo de la unidad de ejecución; 4) La obligación de edificar en el plazo establecido.

La Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en su artículo 117.1, define la ejecución o gestión urbanística como el conjunto de actuaciones, públicas o privadas, encaminadas a plasmar en el terreno las previsiones del planeamiento, incluyendo las operaciones necesarias para concretar el derecho de los afectados a la justa distribución de beneficios y cargas y el cumplimiento de los deberes de cesión y urbanización. Comprende, por tanto, la ejecución material y jurídica. La primera, supone la transformación física de los terrenos de su estado natural a su condición de solar. Esto es, su urbanización y posterior edificación. Y, la ejecución jurídica tiene por objeto el cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución que se concreta en instrumentos jurídicos para la gestión de unidades de actuación, tales como el proyecto de compensación.

## **2.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO MEDIANTE ACTUACIONES SISTEMÁTICAS Y ASISTEMÁTICAS**

Las *actuaciones asistemáticas* son aquellas actuaciones urbanísticas que se llevan a cabo mediante el cumplimiento "individual" de los deberes legales operando solo cuando no resulte posible la delimitación de unidades de ejecución. Las *actuaciones sistematicas* son aquellas actuaciones ejecutorias del planeamiento mediante unidades de ejecución desarrollado por alguno de los sistemas legalmente previstos.

Los artículos 117.1 TRLS 76 y 143 TRLS 92 determinan que la ejecución del planeamiento se realizará, como regla general, por medio de las unidades de ejecución que se delimiten dentro de cada área de reparto. A su vez, las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación (compensación, cooperación o expropiación), que la Administración elija en cada caso. Por ello, se distingue entre las actuaciones sistemáticas, ejecución del planeamiento por medio de las unidades de ejecución desarrolladas por alguno de los sistemas de actuación, y las actuaciones asistemáticas, que pretenden la ejecución del planeamiento en suelo urbano cuando no se actúa mediante unidades de ejecución sino a través de la técnica de las transferencias de aprovechamientos urbanísticos.

Asimismo, para proceder mediante actuaciones sistemáticas, la legislación urbanística estatal exigía los siguientes *presupuestos de la ejecución del planeamiento*:

1) Aprobación del instrumento de planeamiento más detallado exigible según la clase de suelo de que se trate (artículos 116 TRLS 76 y 142.1 TRLS 92). Este requisito es esencial, ya que si la ejecución del planeamiento exige pasar de los derechos reconocidos por el Plan en abstracto a unas concretas adjudicaciones a los propietarios, es necesario que la ordenación esté detallada al nivel de uso y tipología pormenorizados, viales y dotaciones locales, de manera que sea posible conocer en concreto las distintas tipologías, usos y edificabilidad. Los supuestos que se pueden dar son los siguientes. En suelo urbano, será suficiente la aprobación de planeamiento general, si contuviere su ordenación detallada; en otro caso, se precisará la aprobación de Plan Especial o Estudio de Detalle. En suelo urbanizable programado, se requiere Plan Parcial del sector correspondiente. En suelo urbanizable no programado, se exige Programa de Actuación Urbanística y Plan Parcial para su ejecución..

2) Delimitación de los polígonos o unidades de ejecución (artículos 117.1 TRLS 76 y 143 TRLS 92). Las unidades de ejecución se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de sus superficie conforme a lo que establezca la legislación urbanística aplicable (artículos 117.2 TRLS 76 y 144.1 TRLS 92). Además, los artículos 118.1 TRLS 76, 146 TRLS 92 y 38 RGU regulan el procedimiento para la delimitación de polígonos o unidades de ejecución.

3) Elección del sistema de actuación mediante el que se desarrollarán las previsiones contempladas en el planeamiento (artículo 119.1 TRLS 76 y 148.1 TRLS 92).

4) Cumplimiento de la programación y plazos de ejecución establecidos, así como el orden de prioridades de unas unidades de ejecución respecto de otras (artículo 35.1 RGU).

### **3.- GESTIÓN URBANÍSTICA DE ACTUACIONES AISLADAS Y DE ACTUACIONES INTEGRADAS**

Algunas legislaciones urbanísticas autonómicas emplean la distinción entre actuaciones integradas y actuaciones aisladas. Así, entre otras, la legislación de Castilla y León y la de Cantabria. Esta distinción, en relación con la anteriormente relatada de actuaciones sistemáticas y asistemáticas, guarda similitudes en cuanto al cumplimiento conjunto o individual de los deberes urbanísticos, pero también diferencias especialmente respecto a la clase de suelo sobre el que pueden operar los distintos tipos de actuaciones.

El *objeto de las actuaciones aisladas* es completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado para que alcancen la condición de solar, quedando abierta la posibilidad del inicio posterior de la edificación. La ejecución de una actuación aislada corresponde al propietario de cada parcela, siendo el ámbito de actuación las parcelas existentes de suelo urbano consolidado. Ahora bien se admite como actuación aislada la "normalización de fincas", mediante el cual dos o más parcelas de suelo urbano consolidado regularizan sus linderos. También son actuaciones aisladas las actuaciones de iniciativa pública en cualquier clase de suelo para determinados fines. Por tanto, las Administraciones Públicas podrán llevar a cabo también actuaciones aisladas en cualquier clase de suelo para la ejecución de los sistemas generales o cualesquiera otras dotaciones urbanísticas.

El *objeto de las actuaciones integradas* es la urbanización de las parcelas de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable a fin de que alcancen la condición de solar cumpliendo los deberes urbanísticos. La finalidad es doble: la urbanización de los terrenos para que lleguen a ser solares pudiendo incorporarse al proceso edificatorio y el cumplimiento de los deberes urbanísticos de cesión, equidistribución y urbanización. Señalado lo anterior, nos debemos plantear la cuestión siguiente: ¿son posibles las actuaciones integradas en suelo urbano consolidado?. La respuesta debe ser afirmativa.

Dichas actuaciones procederán cuando el suelo urbano consolidado no cuente con el adecuado grado de urbanización, siendo preciso su reclasificación como suelo urbano no consolidado.

El *ámbito de las actuaciones integradas* es la unidad de actuación. Las unidades de actuación son los ámbitos territoriales delimitados para posibilitar la ejecución integrada del planeamiento con autonomía técnica y económica, así como para hacer posible el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión y urbanización y la distribución equitativa entre afectados de los beneficios y cargas derivados del citado planeamiento. La ejecución del planeamiento se llevará a cabo normalmente por unidades completas de actuación y a través de alguno de los sistemas previstos.

¿Cuáles son los *presupuestos de ejecución de las actuaciones integradas*?  
 ¿Desde que momento puede iniciarse la gestión urbanística? El artículo 72.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León dice que “la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada del sector habilita la presentación de iniciativas para desarrollar la actuación mediante alguno de los sistemas regulados en este capítulo”. El presupuesto para la gestión urbanística es que se haya establecido la ordenación detallada. Si ha sido establecido por el planeamiento general, bastará la aprobación de Plan General de Ordenación Urbana o de Normas Urbanísticas Municipales. En otro caso, se requiere la aprobación del planeamiento de desarrollo correspondiente. Y, el artículo 120 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria establece que la ejecución del planeamiento requiere la aprobación del planeamiento pormenorizado que en cada caso sea exigible según las distintas clases de suelo. En el suelo urbano consolidado serán suficientes las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana y sin perjuicio de la aprobación de Estudios de Detalle cuando sean necesarios. En el suelo urbano no consolidado y en el urbanizable delimitado se requerirá la previa aprobación del Plan Parcial que desarrolle el Sector correspondiente o, en su caso y para el suelo urbano, un Plan Especial de Reforma Interior.

#### **4.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO MEDIANTE ACTUACIONES URBANIZADORAS Y EDIFICATORIAS**

En cambio, otras legislaciones urbanísticas autonómicas, incorporan la distinción entre actuaciones urbanizadoras y actuaciones edificatorias. La introducción de esta novedad se debe a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat

Valenciana, reguladora de la Actividad Urbanística, aunque emplea la terminología de actuaciones aisladas y actuaciones integrada. Este modelo urbanístico se desarrolla posteriormente en Castilla-La Mancha (Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística) y en Extremadura (Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura).

Son *actuaciones edificatorias* las que tienen por objeto un único solar o una sola parcela para su edificación, con previa o simultánea realización de las obras de urbanización precisas para su conversión en local y conexión con redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas, cuando proceda.

*Actuaciones urbanizadoras* son las que supongan la realización material de obras públicas para la urbanización conjunta de dos o más parcelas, desarrollada de una sola vez o por fases conforme a una única programación. El objeto de tal actuación es la dotación a un terreno de los servicios e infraestructuras necesarios para que adquiera la condición de solar. Consiguientemente las parcelas objeto de una actuación urbanizadora adquirirán la condición de solares cuando, además de estar efectivamente dotadas y servidas por los correspondientes servicios, estén ejecutadas y entregadas a la Administración actuante las infraestructuras mínimas de integración y conexión con el entorno de la entera unidad objeto de actuación, establecidas en la programación.

Solar será, por tanto, la parcela ya dotada con los servicios que determine la ordenación territorial y urbanística y, como mínimo, los siguientes: acceso por vía pavimentada, suministro de agua potable y energía eléctrica, evacuación de aguas residuales y acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público.

Será preceptiva la ejecución mediante la realización previa e integrada de las precisas obras de urbanización cuando el planeamiento de ordenación territorial y urbanística prevea la nueva urbanización de terrenos o la reforma de la existente, cuya conexión a las redes de servicios existentes vaya dar lugar a dos o más solares mediante la transformación de suelo que aún carezca de tales servicios o aquellos con los que cuente sean inadecuados. Ahora bien, aunque no se den tales presupuestos se legitima al planeamiento de ordenación territorial y urbanística para que pueda sujetar en todo caso su ejecución al régimen de actuaciones urbanizadoras, cuando la realización previa e integrada de ésta sea conveniente para asegurar la homogeneidad y calidad adecuada de las correspondientes obras. Existiría la posibilidad de establecer la ejecución en régimen de actuaciones urbanizadoras sobre un único solar o una única parcela.

*¿Qué presupuestos deben darse para la ejecución de actuaciones urbanizadoras?* Veámoslos, en la legislación extremeña, al ser la más reciente y acabada. Conforme al artículo 117 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura el desarrollo de la actividad de ejecución requiere la aprobación o la autorización, con carácter previo y respecto de la totalidad de los terrenos integrantes de la totalidad de los terrenos integrantes de la unidad o las unidades de actuación, de:

1) El planeamiento de ordenación territorial y urbanística idóneo conforme a esta Ley para establecer la ordenación detallada en la clase de suelo de que se trate, en todo caso.

2) El Programa de Ejecución con excepción de las actuaciones que deban verificarse en ejecución de Proyectos de Interés Regional y en régimen de obras públicas ordinarias.

3) El Proyecto de Urbanización salvo en el caso de actuaciones legitimadas por Proyectos de Interés Regional.

En este modelo urbanístico, adquiere especial relevancia la figura de los Programas de Ejecución de Actuaciones Urbanizadoras (Extremadura), los Programas de Actuaciones Urbanizadoras (Castilla-La Mancha) y los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas (Comunidad Valenciana). Los Programas de Ejecución son una pieza esencial de la actividad pública en cuanto instrumento de ordenación y de ejecución que posee los caracteres siguientes: 1) abarcan una o varias unidades de actuación completas, 2) delimitan el contenido de los derechos y deberes de los propietarios de suelo, al producir la incorporación del suelo urbanizable al proceso urbanizador, esto es, de creación de ciudad, 3) determinan y organizan la actividad de urbanización identificando definitivamente el ámbito espacial concreto que delimita la actuación y estableciendo las condiciones para su desarrollo, y 4) no ordenan, ni planifican físicamente los terrenos.

La *diferencia esencial* entre actuaciones urbanizadoras y edificatorias estriba en su objeto y finalidad.

En las actividades urbanizadoras hay un proceso de “urbanización conjunta de dos o más parcelas” con los efectos jurídicos que ello conlleva. La finalidad de la misma es transformar todo el suelo comprendido en una unidad de actuación en solares, realizando toda una serie de operaciones de carácter jurídico (justa distribución de beneficios y cargas/cesiones obligatorias) y materiales (obras de urbanización) en ejecución de la ordenación. En este sentido, es expresiva la afirmación de la doctrina de que “en la actuación urbanizadora la actividad ejecutiva consiste en la producción en serie de una pluralidad de solares”.

En cambio, la actuación edificatoria tiene por objeto principal la construcción de un edificio sobre una única parcela o un único solar, aunque con carácter previo/simultáneo y accesorio, sea pertinente una obra de urbanización para la dotación de los servicios e infraestructuras necesarios. La obra de urbanización se realiza de manera integrada en la actuación urbanizadora, frente a la naturaleza aislada de la urbanización en la actuación edificatoria. De ahí que se pueda hablar de actuaciones integradas y de actuaciones aisladas.

Lo anteriormente referido se aprecia claramente en el distinto *significado y alcance legal* de las respectivas unidades de actuación.

*Unidad de actuación urbanizadora* es aquella superficie de terreno delimitada para la ejecución de la urbanización prevista por los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística y comprensiva de una actuación conjunta sobre dos o más parcelas conforme a una única programación.

Y *unidad de actuación edificadora* es el solar o parcela apta para su edificación, con previa o simultánea realización de las obras de urbanización precisas para su transformación en solar y conexión con las redes de infraestructuras y servicios existentes, cuando proceda. En conclusión la actuación urbanizadora se desarrolla sobre suelo y la actuación edificadora sobre solares.

Además, debe tenerse en cuenta la previsión legal de que las actuaciones edificatorias solo serán posibles en el suelo urbano que no esté, ni deba quedar sujeto al régimen propio de las actuaciones urbanizadoras conforme a la ordenación territorial y urbanística. Actúa de cláusula de cierre que permite el control de cualquier tipo de actividad.

El distinto régimen de las actuaciones urbanizadoras y edificatorias es consecuencia de los principios informadores de la referida legislación. Se concibe la urbanización como servicio público. La creación de infraestructuras de uso y dominio público en un ámbito espacial que excede ordinariamente el objeto de los singulares títulos de propiedad. En cambio, la edificación de los solares resultantes es una facultad de su titular dominical, sujeto a las condiciones del Plan

*¿Cuándo hay que proceder mediante actuaciones urbanizadoras y cuándo mediante actuaciones edificatorias?.* De lo anteriormente señalado se infieren dos criterios legales: 1º) que se vaya a dar lugar o no a dos o más solares y 2º) la homogeneidad y calidad adecuada de las correspondientes obras de urbanización. Además, el planeamiento urbanístico para elegir la modalidad de actuación deberá tener en cuenta los criterios técnicos adecuados a la actuación. Es de especial trascendencia la sujeción a criterios legales y técnicos para evitar la apertura de un “portillo” que permita obras de urbanización masivas, descoordinadas e insuficientes. Esto es, que se urbanizan amplias zonas de una ciudad mediante actuaciones aisladas mediante actuaciones edificatorias. El modo habitual de crear ciudad debe ser a través de actuaciones urbanizadoras con todas las garantías legales y financieras.

*¿ Actuaciones urbanizadoras en suelo urbano ?* La contestación a esta pregunta nos llevaría a entrar en el análisis completo de la futura ley y plantear otras cuestiones conexas como son, por ejemplo, la naturaleza (fáctica o jurídica) del suelo urbano; el régimen del suelo urbanizable. Sin entrar a contestar estas cuestiones, me inclino por la respuesta afirmativa. A mi juicio, conforme a la proyectada regulación, serían posibles actuaciones urbanizadoras en suelo urbano cuando sea conveniente para asegurar la homogeneidad y calidad adecuada de las correspondientes obras. Por tanto, el principio del urbanismo como función pública adquiere plena virtualidad tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable. Sería posible, por tanto, delimitar nuevas unidades de actuación en suelo urbano. Ahora bien, esta nueva delimitación no afectará al aprovechamiento susceptible de apropiación que seguirá siendo el que derive del Plan. Tal delimitación afecta solo a la modalidad de actuación (en este caso, a través de actuaciones urbanizadoras).

## 5.- SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Los sistemas de actuación son los instrumentos de gestión urbanística que fijan y establecen las bases técnicas y económicas de cada actuación y cuyo ámbito puede abarcar un o varios polígonos o unidades de ejecución de un mismo Sector.

Los artículos 119.1 TRLS 76 y 148.2 TRLS 92 prevén los siguientes sistemas de actuación: 1) compensación, 2) cooperación, y 3) expropiación.

De acuerdo con el artículo 119.2 TRLS 76, la Administración actuante elegirá el sistema de actuación aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo cuando por razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación. En cambio, el TRLS 92 no solo no contempló los criterios de elección del sistema de actuación sino que tampoco otorgó preferencia a ninguno de los sistemas (artículo 149)

La ejecución del planeamiento urbanístico posee un *doble ámbito*: jurídico y material. La ejecución “jurídica” del planeamiento urbanístico consiste en el conjunto de operaciones necesarias para resolver la incidencia del plan sobre la propiedad afectada, a los efectos del cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución. La ejecución “material” del planeamiento urbanístico comprende el conjunto de operaciones que atienden directamente a hacer realidad el plan llevado a cabo sus precisiones sobre el ámbito ordenado, a los efectos del cumplimiento de los deberes de urbanización y edificación.

Las *consecuencias* de la ejecución (jurídica y material) del planeamiento urbanístico suponen la determinación para cada una de las propiedades resultantes del proceso de un aprovechamiento lucrativo, de unas cesiones a favor de la Administración (terrenos lucrativos y no lucrativos), de una cuantía proporcional del coste de la urbanización y de la obligación de edificar en plazo determinado. La ejecución del planeamiento urbanístico tiene por *objeto* el desarrollo de actuaciones urbanizadoras que se concreta en la urbanización conjunta de dos o más parcelas, desarrollada de una sola vez o por fases conforme a una única programación, esto es, en la actuación urbanizadora la ejecución consiste en la producción en serie de una pluralidad de solares.

El Derecho Urbanístico Autonómico introduce nuevos modos de gestión urbanística, en una doble dirección:

- con la técnica del agente urbanizador,
- y con los sistemas de concesión y de concurrencia.

Algunas legislaciones urbanísticas autonómicas regulan, con especial detalle, los criterios de elección del sistema de actuación. Así, por ejemplo, en Cantabria, la Administración Municipal elegirá el sistema de ejecución atendiendo a los siguientes criterios: sus necesidades, los medios económico-financieros con que cuente, su capacidad de gestión, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurran. En cuanto, al otorgamiento de preferencia de unos sistemas frente a otros, se aprecia que cada territorio establece sus propias reglas. Con carácter general, se puede afirmar que se da preferencia a los sistemas privados.

## **6.- LA TÉCNICA DEL AGENTE URBANIZADOR**

La idea del agente urbanizador como especie de concesionario espontáneo que actúa tanto sobre el suelo urbano como el urbanizable y que salta al ruedo urbanístico es una idea que, a juicio de cierta doctrina, ya estaba en CERDÁ y en el urbanismo de obra pública de la Ley de 1879.

Más cercano en el tiempo, aparece la ejecución de los Programas de Actuación urbanística que regulaban los artículos 146 y siguientes del TRLS 76 y los artículos 213 y siguientes del RGU (conocido como el nombre de urbanismo concertado). Mediante esta técnica se autorizaba a las Entidades Locales y, en su caso, a las Urbanísticas especiales a la convocatoria de concursos para la formulación y ejecución de Programas de Actuación Urbanística, de conformidad con las determinaciones y los criterios que a este efecto señale el Plan general. No obstante, la adjudicación por concurso a un particular de la ejecución del Programa y la atribución de la condición de agente urbanizador guardan importantes diferencias. Las dos principales residen en que la TRLS 76 no pretendía la ejecución por particulares no propietarios y que se realizaba necesariamente por los sistemas de compensación, cooperación o expropiación.

Sin embargo, la figura del agente urbanizador es aportación de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, reguladora de la Actividad Urbanística.

Debe afirmarse que el Derecho valenciano ha generado un nuevo modelo urbanístico y una nueva forma de crear ciudad. Parte de la distinción entre proceso urbanizador (actuación integrada) y proceso edificatorio (actuación aislada). Considera la actividad urbanizadora como una actividad empresarial. Traslada el centro de gravedad del sistema del derecho de propiedad a la libertad de empresa. La producción de nueva ciudad se encomienda a un agente urbanizador, que puede ser un particular no propietario, seleccionado en régimen de libre competencia. En Castilla-La Mancha ha sido desarrollado este nuevo régimen por Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y en Extremadura por Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial.

La figura del agente urbanizador obtiene su elaboración más acabada en la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. La atribución de la condición de agente urbanizador se produce por la adjudicación de la ejecución de un Programa de Ejecución. El agente urbanizador (propietario o no del suelo) es el responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración y según el convenio estipulado, seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Ejecución. Es, por tanto, el adjudicatario del programa de Ejecución de la actuación urbanizadora. Se consagra en el Derecho urbanístico extremeño la participación de la empresa privada en la actividad urbanizadora.

Son, por tanto, sus notas esenciales:

- Ejecución de la correspondiente actuación urbanizadora.
- Ejecución por cuenta de la Administración actuante.
- Es seleccionado en régimen de pública competencia.
- Es determinante su capacidad empresarial urbanizadora, no su calidad de propietario de los terrenos afectados.
- Intervención en la actuación urbanizadora de tres sujetos: administración, propietarios y agente urbanizador.

## **7.- SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

### **7.1.- Sistemas de ejecución de actuaciones (artículo 125.2 LSOTEX)<sup>33</sup>**

---

<sup>33</sup> En puridad, no debería hablarse de distintos sistemas de ejecución. Conforme al nuevo modelo de gestión urbanística establecido por la LSOTEX puede afirmarse la existencia de un solo sistema de

Los sistemas de ejecución *son* los siguientes: a) En la forma de gestión directa: 1) Cooperación, 2) Expropiación; b) En la forma de gestión indirecta: 1) Compensación, 2) Concertación.

### **7.2.- Competencia municipal (artículo 125.1 LSOTEX)**

Para cada sector o, en su caso, unidad de actuación, el Municipio, de oficio o a instancia de un particular, *deberá optar expresamente* por uno de los sistemas de ejecución incluidos en las formas de gestión directa o indirecta para el desarrollo de la actuación urbanizadora.

### **7.3.- Sistemas Públicos/Gestión Directa (artículo 126.1 LSOTEX)**

Si se opta por uno de los sistemas públicos incluidos en la forma de gestión directa, deberán *motivarse* las razones de interés público justificativas de la actuación urbanizadora. En la misma resolución *se adoptarán* los compromisos de tipo económico y técnico y *se fijarán* los plazos y las condiciones que permitan garantizar la ejecución pública de la actuación. En el *sistema de "cooperación"* únicamente las Administraciones Públicas o cualquiera de los organismos o entidades de ellas dependientes pueden formular y ejecutar los Programas de Ejecución de Actuaciones Urbanizadoras (artículos 120 a) b) c) y 139.1 LSOTEX). En el *sistema de "expropiación"* la Administración Actuante aplica la expropiación a la totalidad o a parte de los bienes y derechos de la unidad de actuación realizando por si misma las obras de urbanización (artículo 140.1 LSOTEX).

### **7.4.- Sistemas Privados/Gestión Indirecta (artículo 126.1 LSOTEX)**

#### **7.4.1.- Sistema de compensación**

- **Determinación por ministerio de la ley : *ope legis* (artículos 10.4 y 134.B a) y b) LSOTEX)**

---

ejecución, el del agente urbanizador, con una serie de especialidades en su tramitación, aprobación y adjudicación.

En el supuesto de *existencia de bases orientativas*, los propietarios constituidos en Agrupación de Interés Urbanístico podrán optar por iniciar e impulsar la tramitación de una iniciativa de Programa mediante un procedimiento simplificado con ciertos tramites realizados notarialmente.

La Agrupación de Interés Urbanístico *comunicará* al Municipio su voluntad de proceder por el procedimiento simplificado. Dicha comunicación se acompañará de la siguiente *documentación*:

- un ejemplar de su alternativa técnica del Programa y, en su caso, de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística que la complementen,
- una propuesta de convenio urbanístico,
- una proposición jurídico-económica,
- acreditación de la constitución de la garantía provisional,
- y copia fehaciente de la escritura pública de constitución de la agrupación de interés urbanístico

La presentación de la documentación completa por una agrupación de interés urbanístico producirá *por ministerio de la Ley* la determinación del sistema de compensación.

- **Determinación por resolución municipal a solicitud de la Agrupación de Interés Urbanístico (artículos 126.2 a) y 128 LSOTEX)**

Se *determinará* el sistema de compensación si la consulta previa hubiera sido formulada en primer lugar por *una agrupación de interés urbanístico*, constituida en debida forma, que integre a propietarios que representen más del 50% de la superficie de la unidad de actuación.

La determinación del sistema de compensación conllevará la  *fijación de un plazo de dos meses* para la presentación del Programa de Ejecución correspondiente junto al resto de la documentación técnica, así como de las garantías y los compromisos económicos exigidos, para asegurar el completo desarrollo de la actuación. El simple transcurso de este plazo sin que se hubiera presentado en tiempo toda la documentación exigible determinará la *caducidad* de la determinación del sistema de

compensación por ministerio de la Ley y sin necesidad de trámite ni declaración administrativos algunos.

- **Características esenciales del sistema de compensación (artículo 128 LSOTEX)**

En el sistema de compensación los propietarios que representen más del 50% de la superficie de la unidad de actuación:

- *aportan* los terrenos de cesión obligatoria y gratuita,
- *realizan* a su costa la urbanización en los términos y condiciones establecidas en el Programa de Ejecución aprobado,
- se *integrarán* en una agrupación de interés urbanístico,
- e *intervendrán* en el proceso de ejecución, asumiendo, a través de dicha agrupación, las prerrogativas y obligaciones propias del agente urbanizador de la actuación.

**7.4.2.- Sistema de concertación (artículos 126.2.b y 129 LSOTEX)**

- **Supuestos de determinación**

Se *determinará* el sistema de concertación, bien de oficio o bien cuando la consulta previa hubiera sido formulada en primer lugar *por propietario o propietarios de terrenos que no alcancen el 50%* de la superficie de la actuación o *por un interesado que no sea propietario* de terrenos en aquella.

- **Características esenciales del sistema de concertación**

La determinación del sistema de concertación comportará:

- la *apertura de un proceso concurrencial* por un período de *dos meses* para la presentación de Programas de Ejecución y demás documentos técnicos y garantías preceptivas formulados *por cualquier interesado* en concursar por la adjudicación de la condición de agente urbanizador de la actuación. Cuando no se contengan en el planeamiento, el Municipio establecerá *unas bases orientativas* de la actuación relativas a calidades, plazos, diseño urbano y otros extremos, con la finalidad de

homogeneizar las eventuales alternativas que se pudieran presentar al concurso.

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

El agente urbanizador *es el adjudicatario* del Programa de Ejecución de la actuación urbanizadora. Por tanto, es agente urbanizador tanto la Agrupación de Interés Urbanístico adjudicataria en el sistema de compensación como el agente urbanizador adjudicatario en el sistema de concertación. La LSOTEX debería haber precisado más su terminología reservando la expresión genérica de agente urbanizador y denominando al agente urbanizador adjudicatario en el sistema de concertación con otra expresión, p.ej., “concesionario urbanizador”.

El **“fundamento de la existencia”** del agente urbanizador es el mismo, tanto en el sistema de compensación como en el de concertación: el agente urbanizador es el “sujeto responsable” de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora “por cuenta” de la Administración Actuante y “según” el convenio estipulado (artículo 130.1 LSOTEX).

La diferencia reside en la distinta *“forma de atribución”* de la condición de agente urbanizador: a) en el sistema de compensación la condición de agente urbanizador la adquiere “la Agrupación de Interés Urbanístico” por la adjudicación de la ejecución de un Programa de Ejecución (artículo 128 LSOTEX); b) en el sistema de concertación la condición de agente urbanizador la adquiere “la persona que resulte seleccionada en el proceso concurrencial” para la adjudicación de la ejecución de la actuación urbanizadora (artículo 129 LSOTEX).

*¿Qué sistema es preferente? ¿Cuál es el papel asignado por la LSOTEX a los propietarios del suelo?.* En una primera aproximación podría afirmarse que la LSOTEX reserva un *“papel secundario” a los propietarios del suelo* en base a los siguientes argumentos: a) La exposición de Motivos de la LSOTEX indica que se persigue la superación del carácter oligopólico del mercado del suelo y el establecimiento de la libre competencia y de la libertad de empresa respecto a la actividad de ejecución del planeamiento y de la urbanización del suelo, independientemente de su condición de

propietario de los terrenos afectados; b) La LSOTEX no reconoce a los propietarios de suelo urbanizable el derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo.

Sin embargo, a nuestro juicio, del contenido de la LSOTEX podemos deducir un "*papel principal*" asignado a los propietarios del suelo en atención a las siguientes razones: a) Determinación "ope legis" del sistema de compensación con la presentación de la documentación completa mediante el procedimiento simplificado de tramitación (artículo 134.B b) *in fine* LSOTEX); b) Preferencia legal del sistema de compensación respecto del sistema de concertación cuando la consulta previa hubiere sido formulada en primer lugar por una Agrupación de Interés Urbanístico (artículo 126.2 a) *ab initio* LSOTEX; c) Establecimiento de un régimen especial de adjudicación preferente en favor de los propietarios dentro del sistema de concertación (artículo 136 LSOTEX).

Por tanto, *la innovación principal de la LSOTEX* reside en que el propietario del suelo por su mera condición de tal no adquiere derecho a la ejecución del planeamiento. Lo determinante es la vinculación de la programación del suelo al compromiso fehaciente de inversión en la ejecución de la urbanización con las garantías jurídico-económicas necesarias para ello. En este sentido, el urbanizador no propietario opera como "activador urbanístico" impulsando la ejecución frente a la inactividad del propietario y/o de la Administración, aportando agilidad, eficacia y garantía al proceso de desarrollo urbanístico.

## **7.5.- Otras formas de ejecución**

### **7.5.1.- La ejecución de los sistemas generales (artículo 141 LSOTEX)**

El suelo destinado a sistemas generales se obtendrá mediante *expropiación u ocupación directa*, cuando no esté adscrito a sector o unidad de actuación algunos. Las obras correspondientes a sistemas generales se realizarán conforme a las determinaciones sustantivas, temporales y de gestión del planeamiento de ordenación urbanística como obras públicas ordinarias.

### **7.5.2.- La ejecución mediante obras públicas ordinarias (artículo 155 LSOTEX)**

Para la ejecución de la ordenación detallada del suelo urbano en Municipios que no cuenten con planeamiento urbanístico y, con carácter general, cuando no esté prevista en el planeamiento de ordenación territorial y urbanística, ni sea precisa ni conveniente la delimitación de unidades de actuación urbanizadora, la actividad de ejecución de aquél se llevará a cabo *mediante obras públicas ordinarias*, de acuerdo con la legislación que sea aplicable por razón de la Administración pública actuante. El *coste de las obras públicas que sean de urbanización* se sufragará por los propietarios mediante pago de las correspondientes cuotas de urbanización, cuya cuantía deberá ser fijada en la reparcelación o convenio urbanístico o, en su defecto, en el proyecto de urbanización. Las fincas o parcelas correspondientes *quedarán afectas, con carácter real*, al pago de las cuotas a que se refiere el párrafo anterior. Los Municipios podrán disponer el *pago aplazado* de las cuotas de urbanización, con fraccionamiento de éstas en cuotas anuales, hasta un período máximo de diez años. Alternativamente, el coste de la urbanización podrá financiarse mediante la imposición de contribuciones especiales con arreglo a la legislación de las haciendas locales.

### **XIII.- LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

#### **1.- CONCEPTO, FUNCIÓN Y OBJETO**

**Concepto (artículo 118.1 LSOTEX).** Los Programas de Ejecución *determinan y organizan* la actividad de urbanización *identificando definitivamente el ámbito espacial concreto* que delimita la actuación y estableciendo las condiciones para su desarrollo (artículo 118.1 LSOTEX).<sup>34</sup>

**Función (artículo 118.2 LSOTEX).** Los Programas de Ejecución deberán satisfacer los siguientes *objetivos funcionales básicos*:

---

<sup>34</sup> Se ha discutido la naturaleza jurídica del programa de ejecución. Este es, si estamos ante un instrumento de planeamiento o ante uno de gestión. Independientemente de la cuestión dogmática, su calificación jurídica tiene consecuencias jurisdiccionales, al menos, en un doble ámbito: competencia de los juzgados y tribunales y alcance de los recursos directos e indirectos. A nuestro juicio, aunque la LSOTEX configura los programas de ejecución como instrumentos de ejecución del planeamiento, la posibilidad de integrar y tramitar conjuntamente con el programa determinados instrumentos de planeamiento (que incluso pueden modificar la ordenación estructural) exige situar el objeto del debate en el ámbito del contenido concreto de cada programa de ejecución.

- a) *Conectar e integrar* adecuadamente la urbanización a que se refieran con las redes de infraestructuras, comunicaciones y servicios públicos existentes.
- b) *Suplementar* las infraestructuras y dotaciones públicas en lo necesario para no disminuir sus niveles de calidad o capacidad de servicio existentes o deseables.
- c) *Urbanizar* completamente la unidad o unidades de actuación que constituyan su objeto y *realizar* las obras públicas complementarias que se precisen para cumplir lo dispuesto en las letras anteriores, haciendo todo ello con sujeción a plazos determinados.
- d) *Obtener* gratuitamente en favor de la Administración las infraestructuras y los suelos dotacionales públicos del ámbito de la actuación.
- e) *Obtener* gratuitamente en favor de la Administración actuante el suelo con aprovechamiento objetivo de cesión obligatoria. El coste de las inversiones necesarias para cumplir estos objetivos podrá repercutirse, en su caso, en los propietarios de los terrenos para el cumplimiento del régimen urbanístico de la propiedad.

**Objeto (artículo 118.3 LSOTEX).** Los Programas de Ejecución:

- a) *Describirán* las obras de urbanización a realizar y, en su caso, las de edificación con el grado de detalle, al menos, de anteproyecto.
- b) *Preverán* el inicio de su ejecución material dentro de su primer año de vigencia y la conclusión de la urbanización antes de los cinco años desde su inicio. Por causas excepcionales y previo informe favorable del Comisión de Urbanismo y Ordenación el Territorio de Extremadura podrán aprobarse, no obstante, Programas de Ejecución con plazos más amplios o prórrogas de éstos.
- c) *Determinarán* el calendario de su desarrollo en sus distintas fases, trabajos y gestiones que integran la actuación.
- d) *Asegurarán* el cumplimiento de sus previsiones, mediante crédito retenido con cargo al presupuesto de una Administración, en el caso de que tengan por objeto actuaciones a desarrollar por gestión directa, y garantía, financiera o real, prestada y mantenida por el particular que actúe como agente urbanizador, por el importe mínimo que reglamentariamente se determine, que nunca podrá ser inferior al siete por cien del coste previsto de las obras de urbanización, en el caso de que se refieran a actuaciones a ejecutar por gestión indirecta.

## **2.- ÁMBITO ESPACIAL CONCRETO**

### **2.1.- Ámbito funcional**

Los Programas de Ejecución *determinan y organizan* la actividad de urbanización *identificando definitivamente el ámbito espacial concreto* que delimita la actuación y estableciendo las condiciones para su desarrollo (artículo 118.1 LSOTEX). Los Programas de Ejecución *deberán abarcar una o varias unidades de actuación completas* (artículo 118.1 LSOTEX). Las unidades de actuación *delimitan el ámbito espacial* de una actuación urbanizadora o de una de sus fases (artículo 123.1 LSOTEX).

### **2.2.- Concepto de unidad de actuación en la legislación estatal**

**LS1975/TRLS 1976.** En este apartado nos referimos al concepto de Unidad de Ejecución que se establece en el Real Decreto 1346/1976, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en cuyo artículo 117 se definen los polígonos como elemento para la ejecución del planeamiento de desarrollo, capaces de asumir las cesiones de suelo derivadas del planeamiento haciendo posible la distribución de beneficios y cargas y cuyo ámbito territorial sea suficiente para garantizar la viabilidad técnica y económica de la actuación. Como puede apreciarse el concepto que se da de Unidad de Ejecución es completo, abarcando de forma directa todas las funciones que deben darse en las Unidades de Ejecución. Así se alude a la relación con el planeamiento de desarrollo, a su función ejecutiva, a su ámbito territorial y a su objeto principal (la distribución de beneficios y cargas).

**LS1990/TR1992.** Estudiadas el concepto de Unidad de Ejecución en el Texto Refundido de 1976, procede ahora centrar dicho estudio en el concepto de Unida de Ejecución que se da en la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en el Real Decreto-Legislativo 1/1992, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo objeto es refundir todas las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, cumpliendo para ello lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Conviene en primer lugar referirse al concepto que de Unidad de Ejecución se da en la Ley 8/1990, que en su art. 31 las define del siguiente modo: “Dentro de cada área de reparto se delimitarán unidades de ejecución que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión,

equidistribución y urbanización de la totalidad de su superficie, conforme a la que establezca la legislación urbanística aplicable. En suelo urbano, las unidades de ejecución pueden ser discontinuas”. Como puede apreciarse este concepto es bastante similar al establecido en el Texto Refundido de 1976, abundando en la diferente delimitación según la clase de suelo sobre la que se actúe. Visto el concepto de la Ley 8/1990, procede entrar en el estudio concreto del Real Decreto-Legislativo 1/1992, para ello es necesario precisar que los preceptos que se refieren principalmente a las Unidades de Ejecución han sido declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/97, si bien necesariamente debemos tenerlos en consideración. Ciertamente es que en el Real Decreto-Legislativo 1/1992 (artículos 144 y siguientes) no se procede a definir de forma clara que se entiende por Unidad de Ejecución, no obstante, del conjunto de sus preceptos se infieren las mismas características que hemos apuntado hasta el momento. Así se alude a la necesidad de que en las Unidades de Ejecución se garantice el cumplimiento de la distribución de beneficios y cargas, así como la cesión y urbanización de los terrenos en ellas incluidos. También la propia legislación estatal potencia las diferencias entre las Unidades de Ejecución según el tipo de suelo sobre el que se delimiten, obligando a unas diferencias regladas en el suelo urbanizable (no permite que el aprovechamiento tipo entre unidades sea mayor o menor a un 15% y más discrecionales en suelo urbano). Si es necesario apuntar que en la legislación estatal que nos ocupa se ha abandonado la diferencia entre Unidades de Ejecución y Unidades de Actuación.

**LS1998.** Desde una perspectiva legislativa no conviene olvidarse de lo establecido en la Ley Estatal 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, si bien en dicha norma no se alude explícitamente a lo que conocemos por Unidades de Ejecución (entre otras cosas porque la Sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional establece de forma clara que las técnicas de gestión- y ya ha quedado demostrado que las Unidades de Ejecución lo son- son competencia exclusiva del legislador autonómico), utilizando la expresión genérica para referirse a aquellas de “ámbito de desarrollo”, sin definir ni su contenido ni sus funciones, por lo que resulta evidente que no puede establecerse una diferencia conceptual con las Unidades de Ejecución tal y como se definen en la legislación estatal anterior, si bien es necesario concluir que su contenido no puede diferir mucho del descrito.

### **2.3.- Concepto de unidad de actuación en la LSOTEX**

En la Disposición Preliminar de la LSOTEX se define la *unidad de actuación urbanizadora* como la “superficie de terreno delimitada para la ejecución de la urbanización prevista por los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística y comprensiva de una actuación conjunta que dé como resultado dos o más solares conforme a una única programación”.

Expresado así el concepto resulta evidente que no se deducen a simple vista sus características más importantes, no obstante si podemos afirmar que de este se infieren una serie de afirmaciones. Se puede afirmar que es *un instrumento de gestión*, no un instrumento de planeamiento, lo que significa que sus determinaciones básicas vienen fijadas en el plan del que traen causa, por lo que deben considerarse como un instrumento derivado de aquel. Esta característica no puede inferirse de forma directa del concepto expresado, si bien si se deduce de su propia naturaleza y finalidad. La Unidad de Actuación como tal no puede alterar el planeamiento, ni siquiera puede contener determinaciones propias de aquel, única y exclusivamente se limita a definir el ámbito espacial donde se materializan los derechos de los propietarios del suelo, luego no es un instrumento de ordenación o planeamiento. También se puede afirmar que su objeto es permitir en su ámbito territorial una distribución de beneficios y cargas entre los propietarios de los suelos afectados, consecuencia – sin duda- de su carácter de instrumento de gestión. Realmente nos encontramos ante una consecuencia de la afirmación anterior.

Con anterioridad hemos hecho alusión a la relación entre las Unidades de Actuación y los Programas de Ejecución, relación que el concepto expresado refrene al afirmar que su objeto es el ámbito de una actuación integrada. Esto es así porque es muy difícil separar los Programas de las Unidades, circunstancia esta que se pone de manifiesto al establecer que aquellos abarcarán en su ámbito una o varias Unidades de Actuación. Es más, en el Programa ( o en otro de los documento que lo integren, p.ej, proyecto de reparcelación) se procederá a concretar la distribución de beneficios y cargas, con lo que al ser el objeto del Programa una o varias Unidades de Actuación resulta evidente el carácter de instrumento de gestión de estas últimas al materializarse en su ámbito territorial la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados.

También se deduce del concepto citado el necesario elemento territorial, si bien

hay que afirmar que ámbito territorial es muy variable, dependiendo en la mayoría de los casos de necesidades individuales previstas en el planeamiento, así como de su inclusión o no en áreas de reparto. Este marcado carácter variable de las Unidades de Actuación es agrandado más si cabe en la LSOTEX, ya que se permite en la norma autonómica delimitar dichas Unidades por medio del Programas de Ejecución (artículo 124.1 LSOTEX), al reconocer a estos la posibilidad de extender el ámbito de aquella a cuantos terrenos sean necesarios para conectarla a las redes de servicios existentes en el momento de programar la actuación y a las parcelas que como consecuencia de las obras de conexión se conviertan en solares (artículo 124.2 LSOTEX).

Esta mutabilidad es más destacable cuando apreciemos las consecuencias que pueden conllevar, sobre todo en lo que corresponde a la correcta distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados. Esta posibilidad se puede denominar “delimitación operativa”, que consiste en la concreción del perímetro definitivo de la actuación integrada vía Plan Parcial o Programa de Ejecución.

#### **2.4.- Requisitos legales para la delimitación de unidades de actuación**

La S.T.S. de 16 de noviembre de 1987 ya señalaba que «la delimitación de los polígonos o unidades de actuación integra una actuación reglada y no discrecional, en cuanto que los criterios inspiradores son justamente conceptos jurídicos indeterminados». Más matizadamente, la S.T.S. de 10 de octubre de 1991 indica que «integra una actuación reglada aunque en su regulación aparezcan conceptos jurídicos indeterminados» y añade que «su finalidad es la de llevar a cabo la ejecución del planeamiento, transformando la realidad física para ajustarla a las exigencias de éste y permitiendo además la equitativa distribución de las cargas y beneficios que del Plan derivan».

*La necesidad de motivar la concreta delimitación escogida para un ámbito de ejecución es cada vez más enfatizada por la doctrina jurisprudencial al socaire de un clima general de potenciación de los mecanismos jurisdiccionales de control sobre la actuación administrativa (art. 103.1 C.E.), incluso sobre la mal entendida actuación discrecional. A partir del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de la Administración (art. 9.3 C.E.), se ha podido concluir que la decisión discrecional que no está motivada es, por este solo hecho, arbitraria, especialmente en el caso de sacrificio de derechos particulares.*

En ese marco, no resulta insólito el pronunciamiento del Tribunal Supremo con relación a la nueva delimitación de la UA-3 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Valdemoro (Madrid), unida al cambio del sistema de actuación predeterminado en aquéllas:

*«En cuanto a la delimitación de la nueva UA-3, no se ha justificado no ya que sea suficiente para la distribución de beneficios y cargas..., sino ni siquiera cuáles son los motivos concretos y determinados que han llevado a alterar la delimitación de las Unidades de Actuación que se contiene en las Normas Subsidiarias de Valdemoro, lo que si resulta, por inmotivado, ser contrario a Derecho, lo es mucho más en este caso en que se delimita una nueva Unidad de Actuación con la suma de dos Unidades previas completamente diferentes en cuanto a su desarrollo urbanístico [...]. Ninguna razón suficientemente explicada se ha puesto de manifiesto por justificar la modificación [...]. Y esa falta de motivación vicia el acto. En efecto, si bien el art. 156 d) del Texto Refundido de la Ley del Suelo permite la modificación del Plan «cuando otras circunstancias así lo exigieren», ninguna duda cabe de que la decisión habrá de considerarse disconforme a Derecho cuando no sean ciertas las circunstancias alegadas por la Administración Urbanística (o, aun siendo ciertas, no exigiesen racionalmente la modificación del Plan), y también cuando no se señale ni se diga qué circunstancias son ésas, caso en el que los ciudadanos y los Tribunales pueden concluir que quizá no existan» (S.T.S. de 15 de noviembre de 1995, Ar. 8.337; FD 4.º).*

Paralelamente, cuando los afectados impugnen la delimitación de un ámbito de ejecución por estimar vulnerados dichos criterios legales, a ellos corresponde la carga de probar tal vulneración; por ejemplo, que las cargas sean excesivas en relación con los beneficios. Ello no es sino aplicación de la doctrina sentada con relación a la potestad de planeamiento en general, según la cual su único límite:

*«[...] Viene determinado por la congruencia de las soluciones concretas elegidas con las líneas directrices que diseñan el planeamiento, su respeto a los estándares legales acogidos en el mismo y su adecuación a los datos objetivos en que se apoyan, sin que pueda prevalecer frente a ello el criterio del particular, a menos que éste demuestre que lo propuesto por la Administración es de imposible realización o manifiestamente desproporcionado, o que infringe un precepto legal [...]» (S.T.S. de 23 de diciembre de 1995, Ar. 9.113, FD 2.º).*

*Pues bien, de lo acabado de decir se desprende que existen diversos supuestos de delimitación de ámbitos de ejecución a los que deben acompañar requisitos también diferenciados.*

En cuanto los requisitos para la delimitación de unidades de actuación, tanto la doctrina como la jurisprudencia ha desarrollado y aplicado los establecidos en el artículo 117 de la Ley del Suelo de 1976:

*a) Que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo derivadas de las exigencias del Plan. Por lo que su magnitud deberá ser calibrada de modo riguroso a la hora de fijar las dimensiones del ámbito de ejecución, toda vez que, si es excesiva aquélla con relación a*

éstas, la rentabilidad puede ser mínima o nula y la viabilidad de la actuación, por ello, inverosímil.

*b) Que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización.* También debe calibrarse rigurosamente antes de fijar las dimensiones (su adecuación para ese reparto es el presupuesto lógico a la delimitación) del ámbito de ejecución pues a mayor extensión de ésta mayores probabilidades hay de contrapesar los beneficios (aprovechamientos urbanísticos lucrativos) y las cargas (cesiones de terrenos, ejecución material) del planeamiento, y, lógicamente, a la inversa.

*c) Que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación.* La autonomía técnica se traduce en la aptitud para la ubicación en el ámbito de ejecución de las dotaciones necesarias para la viabilidad del mismo, conformándolo como una unidad orgánica urbana. La autonomía económica se traduce en la rentabilidad de la actuación, es decir en que el saldo resultante del aprovechamiento patrimonializable descontando los costes de las cargas para patrimonializarlo sea razonablemente positivo.

La LSOTEX *no regula* los requisitos generales aplicables a la delimitación de unidades de actuación. Solo hace referencias a algunos supuestos concretos, no generalizables a todas las delimitaciones de unidades de actuación.

## **2.5.- Procedimiento para la delimitación de unidades de actuación: la posibilidad legal de utilizar un Plan Parcial integrante del Programa de Ejecución**

El artículo 124.1 LSOTEX permite delimitar unidades de actuación mediante programas de ejecución al señalar<sup>35</sup>:

*“La delimitación de las unidades de actuación se contendrá en los planes de ordenación territorial y urbanística y en los Programas de Ejecución. Para favorecer la actividad urbanizadora, se procurará diversificar la extensión de sus superficies.”*

---

<sup>35</sup> Al estar vigente el Reglamento estatal de Gestión Urbanística, también sería utilizable el procedimiento específico de delimitación de unidades de actuación al margen del planeamiento previsto en su artículo 38.

Aunque la literalidad de la norma de la LSOTEX es clara y terminante, podemos añadir como argumento de Derecho comparado las regulaciones de la Comunidad de Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana.

El artículo 114 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU) señala:

*“Artículo 114. La delimitación de las unidades de actuación*

- 1. La delimitación de las unidades de actuación se contendrá en los planes territoriales y urbanísticos y en los Programas de Actuación Urbanizadora. Para favorecer la actividad urbanizadora, se procurará diversificar la extensión de sus superficies.*
- 2. Los Programas podrán volver a delimitar el ámbito de las unidades de actuación previstas en los Planes, adecuándolo a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente actuación, pudiendo ésta extenderse a cuantos terrenos sean necesarios para la conexión a las redes de servicio existentes en el momento de programar la actuación.*
- 3. Las unidades de actuación podrán delimitarse en los proyectos de urbanización, en el caso de actuaciones a realizar en el régimen de obras públicas ordinarias.”*

El artículo 50 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV) indica:

*“Artículo 58. Delimitación de las unidades de ejecución*

- 1. Las unidades de ejecución son superficies acotadas de terrenos que delimitan el ámbito completo de una actuación integrada o de una de sus fases. Se incluirán en la unidad de ejecución todas las superficies de destino dotacional público precisas para ejecutar la actuación y, necesariamente, las parcelas edificables que, como consecuencia de ella se transformen en solares.*
- 2. La delimitación de unidades se contendrá en los Planes y Programas. Los Programas podrán redelimitar el ámbito de las unidades de ejecución previstas en los restantes Planes adecuándolo a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente actuación integrada. A tal fin, podrán extender el ámbito a cuantos terrenos sean necesarios para conectarla a las redes de servicios existentes en el momento de programar la actuación y a las correlativas parcelas que proceda también abarcar para cumplir lo dispuesto en el número 1, pudiendo incluir suelo urbano cuando sea preciso. Asimismo podrá acordarse la división y la redelimitación de unidades de ejecución previstas por los Planes al aprobar el correspondiente Programa. Las nuevas unidades deberán ser susceptibles de actuación integrada técnicamente autónoma. Las unidades de ejecución podrán abarcar terrenos incluidos en distintas áreas de reparto conservando los terrenos incorporados a una unidad de ejecución los aprovechamientos tipo definidos en el plan general.*
- 3. Los Planes podrán delimitar unidades de ejecución discontinuas, excepto en suelo urbano, para la aplicación de las transferencias de aprovechamiento urbanístico. La inclusión de suelos en la unidad de ejecución así delimitada no puede responder a criterios meramente equidistributivos, sino sólo a criterios objetivos de unidad funcional de la obra de urbanización a ejecutar. La anterior restricción no será aplicable en el supuesto de que la propuesta de delimitación esté suscrita por propietarios que representen la totalidad de los terrenos incluidos. Los suelos de los diversos ámbitos discontinuos serán aportados a la reparcelación con arreglo al aprovechamiento que el Plan les haya atribuido.*
- 4. Al configurar las unidades de ejecución se procurará una prudente diversificación de las responsabilidades urbanizadoras y se fomentará el desarrollo por iniciativas urbanizadoras de diferentes dimensiones.*
- 5. Podrán también delimitarse unidades de ejecución discontinuas para la obtención de suelos con destino a parques públicos naturales como consecuencia de una reclasificación de suelo, cuando así proceda en aplicación de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje. Estos suelos para parques públicos naturales serán clasificados como*

suelo no urbanizable, integrándose como tales en el área de reparto resultante con los correspondientes coeficientes de ponderación de valor.

6. Se pueden incluir en actuaciones integradas terrenos consolidados por la edificación cuando carezcan de la urbanización necesaria, sin perjuicio de las especialidades que procedan en la reparcelación. Las parcelas aisladas no se incluirán en actuación integrada con fines meramente equidistributivos, salvo que formen parte de operaciones integradas de rehabilitación, renovación urbana, o cambio de uso.

7. La delimitación exacta de unidades de ejecución es determinación propia de la ordenación pormenorizada.”

Y el artículo 122 del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU) preceptúa:

*“Artículo 122. Delimitación de las unidades de ejecución (en referencia al artículo 58 de la Ley Urbanística Valenciana).*

1. Las unidades de ejecución son superficies acotadas de terrenos que delimitan el ámbito completo de una actuación integrada o de una de sus fases. Se incluirán en la unidad de ejecución todas las superficies de destino dotacional público precisas para ejecutar la actuación y, necesariamente, las parcelas edificables que, como consecuencia de ella se transformen en solares.

2. La delimitación de unidades se contendrá en los Planes y Programas.

3. Los Programas podrán dividir y redelimitar el ámbito de las unidades de ejecución previstas en los Planes adecuándolo a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente actuación integrada. A tal fin, podrán extender el ámbito a cuantos terrenos sean necesarios para conectarla a las redes de servicios existentes en el momento de programar la actuación, y a las correlativas parcelas que proceda también abarcar para cumplir lo dispuesto en el apartado anterior, pudiendo incluir suelo urbano cuando sea preciso. Las nuevas unidades deberán ser susceptibles de actuación integrada técnicamente autónoma. Las unidades de ejecución podrán abarcar terrenos incluidos en distintas áreas de reparto conservando los terrenos incorporados a una unidad de ejecución los aprovechamientos tipo definidos en el plan general.

4. En actuaciones integradas se pueden incluir terrenos consolidados por la edificación cuando carezcan de la urbanización necesaria, sin perjuicio de las especialidades que procedan en la reparcelación. Las parcelas aisladas no se incluirán en actuación integrada con fines meramente equidistributivos, salvo que formen parte de operaciones integradas de rehabilitación, renovación urbana, o cambio de uso.

5. En el interior de un Sector no serán válidas las delimitaciones de unidades de ejecución en las que existan diferencias de aprovechamiento superiores al 15% entre ellas.”

El instrumento de planeamiento de desarrollo adecuado para la delimitación de las unidades de actuación es el *Plan Parcial* integrante del Programa de Ejecución (artículo 71 LSOTEX y artículos 52, 53 y 57 RPLANEX). Todo ello se deduce de la regulación tanto de la LSOTEX como del Reglamento de Planeamiento de Extremadura, Decreto 7/2007, de 23 de enero (en adelante, RPLANEX). Los Planes Parciales de Ordenación *definen* y, en su caso, *complementan* o *mejoran* la ordenación detallada correspondiente a sectores completos de suelo urbanizable, siendo posible la *modificación* de dicha ordenación detallada. En este sentido, el artículo 71.1 LSOTEX y los artículos 52 y 53 RPLANEX. Entre las determinaciones de los Planes Parciales de Ordenación, el artículo 71.2 LSOTEX y el artículo 57.2 e) RPLANEX regulan “la división, en su caso, en unidades de actuación, señalando para las de urbanización las condiciones objetivas y funcionales que ordenen la eventual secuencia de la puesta en

servicio de cada una de ellas”. Por tanto, la ordenación estructural se realiza mediante un “señalamiento” meramente “indicativo” de las unidades de actuación (artículo 25.3 RPLANEX) que se concreta y pormenoriza por la ordenación detallada que permite su delimitación (división) y/o redelimitación (ajuste exterior) (artículo 26.4 RPLANEX).

### **3.- CONTENIDO Y DOCUMENTACIÓN**

#### **3.1.- Contenido (artículos 119 y 134.A 2 LSOTEX)**

El Programa de Ejecución estará integrado por:

- una Alternativa Técnica,
- una Propuesta de Convenio Urbanístico,
- y una Proposición Jurídico-Económica.

#### **3.2.- Alternativa Técnica (artículo 119.1 LSOTEX)**

Los Programas de Ejecución contendrán una alternativa técnica conformada por:

- a) Documento expresivo de la asunción de la ordenación detallada incluida en el Plan General Municipal o bien una propuesta de Plan Parcial que ordene detalladamente el sector o modifique la incluida en el Plan. Aunque la LSOTEX solo recoge la posibilidad de presentar una propuesta de Plan Parcial, también es posible la presentación de otros instrumentos de planeamiento de desarrollo (Plan Especial de Reforma Interior, Plan Especial o Estudio de Detalle).
- b) Anteproyecto de urbanización con los siguientes contenidos mínimos:
  - 1) Definición y esquema de las obras de urbanización, describiendo, como mínimo, los elementos significativos y relevantes que permitan determinar su coste total.
  - 2) Memoria de calidades, relativa, al menos, a las principales obras y elementos de urbanización a ejecutar.
  - 3) Definición de los recursos disponibles para los abastecimientos básicos, modo de obtención y financiación.

- 4) Características básicas de la red de evacuación de aguas que se prevé diseñar, indicando su carácter separativo o no; su capacidad de drenaje, dimensionándola con el potencial aproximado de efluentes a soportar, tanto pluviales como residuales, ya tengan su origen en el ámbito del Programa de Ejecución o bien en posibles aportes exteriores; punto o puntos de vertido y calidad de éste, en relación con su depuración e impacto ambiental.
- 5) Capacidad de servicio de la red viaria y las directrices para la implantación de los demás servicios de urbanización.

El Anteproyecto de Urbanización no contiene entre sus documentos mínimos las “mediciones” y el “presupuesto” de las obras a ejecutar, ya que la “estimación de la totalidad de los gastos de urbanización” es contenido de la proposición jurídico-económica. No obstante, es conveniente incluir entre los documentos del Anteproyecto de Urbanización las “mediciones” y el “presupuesto” ya que permite al Ayuntamiento una mejor valoración a los efectos de la aprobación y adjudicación del Programa de Ejecución, especialmente en cuanto a la tutela de los derechos de los propietarios minoritarios.

Es conveniente presentar el “Proyecto de Urbanización” por dos razones: porque su contenido documental es mas completo que el Anteproyecto y porque supone un ahorro de tiempo en el desarrollo de la actuación urbanizadora ya que de esta manera dicho Proyecto de Urbanización se tramita conjuntamente con el Programa de Ejecución, sometiéndose íntegramente al procedimiento de aprobación propio del correspondiente Programa de Ejecución (artículo 121.3 LSOTEX).

También es conveniente “consensuar” el contenido del Proyecto de Urbanización tanto con los servicios técnicos municipales como con las empresas suministradoras.

### **3.3.- Convenio Urbanístico (artículo 119.2 LSOTEX)**

Se formulará una **propuesta de convenio urbanístico** a suscribir entre la Agrupación de Interés Urbanístico, la Administración actuante y, en su caso, los propietarios afectados que acepten colaborar con el agente urbanizador, en el que se hará constar los **compromisos, plazos, garantías y penalizaciones** que regularán la adjudicación.

Los “compromisos” son los que asume la Agrupación de Interés Urbanístico comprendiendo no solo los que derivan de la LSOTEX sino también los compromisos y obligaciones que excediendo dicho marco legal hayan sido asumidos voluntariamente por la Agrupación de Interés Urbanístico (p.ej., concreción y asunción de más adecuadas calidades de obra para su ejecución; realización de la obra de ejecución asumiendo expresa y razonadamente un beneficio empresarial más proporcionado; previsión de construcción de más viviendas sujetas a un régimen de protección pública; aportaciones suplementarias al Patrimonio Municipal de Suelo).

Los “plazos” son aquellos en que se efectuaran las actuaciones urbanizadoras a cargo de la Agrupación de Interés Urbanístico, con expresión del plazo total y, en su caso, de cada una de las fases de urbanización.

Las “garantías” que deben contemplarse son: la “garantía genérica” del artículo 118.3 d LSOTEX (garantía de promoción del 7% del coste previsto de las obras de urbanización) y la “garantía específica” del 132.1 LSOTEX (garantía – real o financiera – de retribución de los propietarios relativa a la obligación de convertir en solares las parcelas resultantes para responder del importe de las retribuciones anticipadas por los propietarios).

No contempla la LSOTEX disposiciones específicas de las “penalizaciones” que regularán la adjudicación, salvo los supuestos de responsabilidad por incumplimiento (artículo 132.2) y de responsabilidad por daños (artículo 132.4). Por ello, puede establecerse un régimen de penalizaciones análogo al de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (artículos 95 y 96 del R.D. Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). Esto es, la imposición de penalidades por día de demora con la posibilidad de resolución en su caso.

### **3.4.- Proposición Jurídico-Económica (artículo 119.3 LSOTEX)**

La proposición jurídico-económica comprenderá de los siguientes aspectos:

- Desarrollo de las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios, justificando, en su caso, la disponibilidad de aquél sobre los terrenos de éstos,

los acuerdos ya alcanzados y las disposiciones relativas al modo de retribución del agente urbanizador.

- Estimación de la totalidad de los gastos de urbanización.
- Proporción o parte de los solares resultantes de la actuación constitutiva de la retribución del agente urbanizador o definición de las cuotas cuando se prevea el pago en metálico, expresándose si le corresponde recibir algún recargo sobre la estimación de gastos de urbanización en concepto de beneficio o retribución de la gestión.
- Incidencia económica de los compromisos que interese asumir al agente urbanizador para edificar, con fines de interés social, los terrenos que hayan de adjudicársele tanto en la valoración de éstos como en su cuantificación y modo de adquisición.

En cuanto al “desarrollo de las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios” en el sistema de compensación habrá que tener en cuenta si la Agrupación de Interés Urbanístico es de propietario único o están integrados todos los propietarios o no. Así, podemos distinguir los siguientes supuestos. *Primer supuesto:* Si los terrenos pertenecen a un solo propietario o están integrados todos los propietarios en la A.I.U. no será necesario ni procede regular ningún tipo de relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios. *Segundo supuesto:* En cambio si los terrenos pertenecen a varios propietarios y no están integrados todos los propietarios en la A.I.U. si procede regular las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios atendiendo a si hay acuerdos alcanzados con los propietarios respecto a la disponibilidad de los terrenos y al modo de retribución. En la práctica es difícil que propietarios no integrados en la A.I.U. lleguen a acuerdos con la propia A.I.U. Lo normal es que los propietarios no integrados en la A.I.U. si alcanzaran acuerdos respecto a la disponibilidad de los terrenos y al modo de retribución procedieran a integrarse en la A.I.U. mediante la adhesión a la misma, ya que su situación mejora considerablemente dentro de la Agrupación de Interés Urbanístico. *Tercer supuesto:* Cuando los terrenos pertenecen a varios propietarios, no estando integrados todos los propietarios en la A.I.U. y no habiendo acuerdos alcanzados con los propietarios respecto a la disponibilidad de los terrenos y al modo de retribución si procede regular las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios determinándose la forma de reparcelación (reparcelación forzosa: artículo 46 LSOTEX), las relaciones entre agente urbanizador y propietarios (artículo 131 LSOTEX), las garantías y responsabilidad del agente urbanizador (artículo 132 LSOTEX) y la forma de retribución del agente urbanizador (artículo 133 LSOTEX).

En cuanto al “desarrollo de las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios” en el sistema de concertación habrá que tener en cuenta si los propietarios han constituido Agrupación de Interés Urbanístico. La LSOTEX reconoce expresamente a los propietarios de terrenos incluidos en una iniciativa urbanizadora la posibilidad de asociarse como agrupación de interés urbanístico con el objeto de “colaborar” con el agente urbanizador de forma convenida por él (artículo 120 e) 2º *in fine* LSOTEX). Así, podemos distinguir los siguientes supuestos. *Primer supuesto:* Si están integrados todos los propietarios en la A.I.U. las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios serán las convenidas entre el agente urbanizador y la agrupación de interés urbanístico. *Segundo supuesto:* En cambio si los terrenos pertenecen a varios propietarios y no están integrados todos los propietarios en la A.I.U. si procede regular las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios atendiendo a si hay acuerdos alcanzados con los propietarios respecto a la disponibilidad de los terrenos y al modo de retribución. En la práctica es difícil que propietarios no integrados en la A.I.U. lleguen a acuerdos con la propia A.I.U. Lo normal es que los propietarios no integrados en la A.I.U. si alcanzaran acuerdos respecto a la disponibilidad de los terrenos y al modo de retribución procedieran a integrarse en la A.I.U. mediante la adhesión a la misma, ya que su situación mejora considerablemente dentro de la Agrupación de Interés Urbanístico (ya que la A.I.U. tiene un mayor “poder contractual” para negociar y convenir con el agente urbanizador). *Tercer supuesto:* Cuando los terrenos pertenecen a varios propietarios, estén o no integrados todos los propietarios en la A.I.U. y no habiendo acuerdos alcanzados con la A.I.U. y/o con los propietarios no integrados en la A.I.U. respecto a la disponibilidad de los terrenos y al modo de retribución si procede regular las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios determinándose la forma de reparcelación (reparcelación forzosa: artículo 46 LSOTEX), las relaciones entre agente urbanizador y propietarios (artículo 131 LSOTEX), las garantías y responsabilidad del agente urbanizador (artículo 132 LSOTEX) y la forma de retribución del agente urbanizador (artículo 133 LSOTEX).

Según el artículo 120 e) 2º LSOTEX, la A.I.U. puede tener por objeto la “adjudicación” de un Programa de Ejecución, “competir” por la misma y/o “colaborar” con el agente urbanizador de forma convenida por él. Veamos, los distintos supuestos. *Primer objeto:* La adjudicación del programa de ejecución se producirá tanto en el sistema de compensación (artículos 126.2 a) y 134.B *in fine* LSOTEX) como en el sistema de concertación (artículo 136 LSOTEX). *Segundo objeto:* Cuando la LSOTEX

habla de “competir” por la adjudicación de un Programa de Ejecución debería haber precisado su alcance. En el sistema de compensación, la A.I.U. en ningún caso “compite” por la adjudicación del programa de ejecución. Y en el sistema de concertación, resulta difícil que la A.I.U. “compita” por la adjudicación. Si pretende la adjudicación del programa de ejecución, lo lógico es solicitar la adjudicación preferente al amparo del artículo 136 LSOTEX. Resulta difícil imaginar en la práctica que una A.I.U. “compita” en el procedimiento concurrencial con otros particulares no propietarios o propietarios no integrados en la A.I.U., todo ello sin solicitar la adjudicación preferente. Caso distinto es que el Ayuntamiento deniegue la solicitud de adjudicación preferente. *Tercer objeto*: La colaboración de la A.I.U. con el agente urbanizador como tercer objeto previsto por la LSOTEX no será muy habitual en la práctica, salvo que el Ayuntamiento adjudique el programa imponiendo la necesidad de colaboración del agente urbanizador con la A.I.U.

Aunque la LSOTEX no lo contempla también es conveniente que los propietarios se integren en A.I.U. para “controlar” la ejecución de la actuación urbanizadora por el agente urbanizador ya que defenderán de manera más efectiva sus legítimos derechos e intereses ante eventuales prácticas abusivas del agente urbanizador y en caso de inactividad de la Administración actuante. Esta función de control constituye el *cuarto objeto* que pueden tener las Agrupaciones de Interés Urbanístico.

La “estimación de la totalidad de los gastos de urbanización” se realizará conforme a lo establecido en el artículo 127 LSOTEX.

### **3.5. Proyecto de urbanización**

#### **3.5.1.- Concepto (artículo 121.1 *ab initio* LSOTEX)**

Los proyectos de urbanización son proyectos de obras que definen los detalles técnicos de las obras públicas previstas por los planes de ordenación urbanística.

La formulación del Proyecto de Urbanización es “unitaria” porque comprende de manera global todas las obras necesarias para llevar a efecto la ordenación urbana establecida por el Plan que ejecutan para la totalidad de la unidad o unidades de actuación.

Los Proyectos de Urbanización no forman parte del planeamiento sino que forman parte de la ejecución de la actividad urbanizadora conforme a las previsiones del Plan que ejecutan.

Para la formulación de un Proyecto de Urbanización se requiere la existencia previa de un instrumento de planeamiento que la legitime y del cual dependen jerárquicamente y al cual están subordinados, en cuanto a las determinaciones de ordenación, régimen del suelo y edificación que es el contenido sustantivo de competencia propia del Plan que ejecutan al que no pueden modificar. Como meros actos de ejecución se deben considerar nulos y sin valor ni eficacia alguna si falta o decae la vigencia del Plan que los legitima. El supuesto de declaración de nulidad del Plan que ejecutan determinaría forzosamente la nulidad del Proyecto de Urbanización, que perdería su razón de ser. La jurisprudencia así lo considera: “En cuanto actos de ejecución que son, carecen de relieve y operatividad y deben considerarse nulos y sin valor ni eficacia alguna si falta el Plan en que han de basarse, sea éste General, Parcial o Especial” (STS de 21 de diciembre de 1972); “El proyecto de urbanización es un mero proyecto de obras cuya funcionalidad se produce en el campo de la ejecución. Por lo que la ilegalidad del Plan Parcial arrastra la invalidez del proyecto de urbanización que venía a abrir su ejecución” (STS de 18 de marzo de 1991).

### **3.5.2.- Tramitación (artículo 121.3 LSOTEX)**

- **Proyecto de Urbanización presentado con el Programa de Ejecución: Tramitación Conjunta**

Los proyectos de urbanización para actuaciones urbanizadoras se someterán al procedimiento de aprobación propio de los *correspondientes Programas de Ejecución*.

- **Proyecto de Urbanización presentado con posterioridad al Programa de Ejecución: Tramitación Separada e Independiente**

Los proyectos de urbanización cuando se tramiten con posterioridad al Programa se someterán al procedimiento *previsto para los Planes Parciales de Ordenación*.

### **3.5.3.- Determinaciones de los Proyectos de Urbanización**

Los proyectos de urbanización *definirán las obras a ejecutar* que, como mínimo, serán las siguientes:

- *Pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal y espacios libres*: red viaria, entendida en sentido amplio como conjunto de vías públicas por las que circulan vehículos y personas y no tan solo a las calles, pues alcanza a todo espacio destinado al tránsito, aceras, paseos peatonales, vías para bicicletas y al estacionamiento de vehículos.
- *Redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios*: conjunto de instalaciones de urbanización necesarias para abastecer de agua a la zona, tanto para el consumo humano o industrial, como para el riego y mantenimiento de las zonas verdes, limpieza de las vías públicas y red de agua para abastecer a los bomberos en caso de incendios.
- *Red de alcantarillado para evacuación de aguas pluviales y residuales*: conjunto de conducciones y elementos complementarios que tienen como función la evacuación de las aguas pluviales-aguas blancas- y de las aguas residuales-aguas negras, procedentes de los diferentes usos urbanos: domésticos, comerciales, industriales, etc.
- *Red de distribución de energía eléctrica*: tiene por objeto conducir la electricidad desde las centrales productoras hasta los puntos de consumo. Este proceso supone un escalonamiento en el nivel de las tensiones. El transporte se realiza por medio de grandes líneas hasta las estaciones y subestaciones transformadoras situadas en los núcleos de población, donde se rebaja la tensión hasta los valores denominados de distribución para llegar posteriormente a los centros de transformación ubicados en el interior de la población, y muy cerca de los puntos de consumo.
- *Red de alumbrado público*: está destinada a dotar de iluminación a las vías públicas, jardines y demás espacios públicos. Comprende tanto las luminarias, como la red de energía eléctrica necesaria. La iluminación del espacio público, no debe contemplarse tan sólo como un mero problema funcional, sino también como una intervención notable sobre el entorno, su configuración y carácter, no sólo perceptible durante la noche sino igualmente y de forma considerable durante el día, por el carácter visto y la dimensión de la infraestructura. La iluminación comprende básicamente dos aspectos: los luminotécnicos (para qué, como y cuánto se ilumina) y los infrasestructurales (con qué y por cuánto se ilumina). Aunque el facilitar una circulación segura y fluida para el tráfico se ha convertido en casi su único objetivo, la iluminación debería compartir otras

funciones derivadas de una nueva y más rica concepción del espacio público, entre las que destacan las siguientes: incremento de la seguridad de personas y bienes, aumento de la comodidad; mejora el ambiente; incremento de la actividad cultural, comercial y turística.

- *Jardinería en el sistema de espacios libres*: comprende las obras necesarias para el ajardinamiento de zonas verdes, parques, parterres, alcorque, glorietas, etc. Incluye las especies arbustivas, arbóreas, herbáceas, etc., así como el mobiliario urbano, juegos infantiles, bancos, fuentes, pavimentación de paseos, saneamiento, etc.
- *Las correspondientes a cuantos otros servicios se prevean en el Plan General Municipal o el Plan Especial de Ordenación correspondiente*. canalización telefónica, conducción de gas, red de telefonía, red de canalización de gas, red de canalización de calefacción comunitaria, red de agua caliente sanitaria comunitaria, red de fibra óptica.

#### **3.5.4.- Documentación de los Proyectos de Urbanización (artículo 121.2 LSOTEX)**

Los proyectos de urbanización se formalizarán en los siguientes *documentos mínimos*:

- *Memoria descriptiva de las características de las obras*. Su objeto es la descripción de las obras a realizar, haciendo referencia a sus características principales, modo de ejecución, relaciones con el plan que ejecutan, y la justificación de las soluciones adoptadas.
- *Planos de información y de situación en relación con el conjunto urbano*. Los planos de información reflejan el estado y la situación de los terrenos a los que se refieren las obras de urbanización en orden a sus características naturales y usos del suelo, describen el estado del suelo en el momento en que se aborda el Proyecto. Los planos de situación en relación con el conjunto urbano determinan físicamente el lugar donde las obras se van a ejecutar y lógicamente coincidirán con el ámbito de la unidad de ejecución, de actuación o polígono fijado con anterioridad por el Plan que se ejecuta.

- *Planos de proyecto y de detalle.* Su objeto es definir con carácter general y pormenorizado los aspectos técnicos de la operación urbanizadora que va a transformar la naturaleza física del suelo. Han de ser los necesarios y con el grado de definición suficiente para que el proyecto sea ejecutable. La jurisprudencia indica que la exigencia de exhaustividad de este tipo de planos se justifica por la necesidad de que la urbanización tenga un éxito pleno, que permita un adecuado uso de las viviendas o actividades que en él se desarrollen. Son la expresión geométrica y documental sistematizada de la voluntad ejecutora del Plan que se va a llevar a efecto. Proyectan y describen lo que se quiere ejecutar, como se ha de ejecutar y como va a quedar el territorio, material y físicamente, cuando se lleve a efecto el Plan que se ejecuta. Para ello utilizan los planos de conjunto que expresan la idea general de la obra a realizar y los planos de detalle que ponen de manifiesto y definen de forma pormenorizada la manera concreta de cómo se van a ejecutar las obras.
  
- *Mediciones, y Presupuesto.* Los documentos denominado Mediciones es el que recoge las acciones y efectos de medir o comparar una cantidad de obra con su respectiva unidad, con el fin de averiguar el número de unidades que contiene. Las mediciones consisten en determinar la cantidad de unidades de obra que contiene cada una de las obras parciales del Proyecto, denominadas partidas. En cada partida se detalla: el lugar en el que las unidades de obra han de ejecutarse y el número de partes iguales de que consta. El presupuesto es la determinación anticipada o presumible del costo de una obra. Se distinguen: Presupuesto de ejecución material. Presupuesto de ejecución por contrata. Presupuesto de licitación. Presupuesto de adjudicación.
  
- *Pliego de prescripciones técnicas.* Su objeto es relacionar el conjunto de normas y prescripciones técnicas que se han de tener en cuenta en la ejecución de la obra: disposiciones legales aplicables; inspecciones, controles y ensayos, a realizar en las obras y materiales; subcontratas; programas de trabajo; revisión de precios en su caso; calendario de obra; conservación de la obra ya realizada, etc.

#### **XIV.- LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN: TRAMITACIÓN, APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN (SISTEMAS DE COMPENSACIÓN Y DE CONCERTACIÓN)**

##### **1.- PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE TRAMITACIÓN**

##### **1.1.- Régimen de la consulta previa (consulta sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora: artículo 10.3 y 4 LSOTEX)**

##### **1.1.1.- Presentación de la Consulta Previa: legitimación y fundamento**

###### **a) Sistema de Compensación**

Mientras no tenga lugar la aprobación del correspondiente Programa de Ejecución, los *propietarios constituidos en Agrupación de Interés Urbanístico*, podrán formular al Municipio *consulta sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora* que pretendan en suelo clasificado como urbanizable, basada en el estudio relativo a su adecuación al modelo de crecimiento urbano del que se haya dotado el Municipio.

Aunque el artículo 10.3 LSOTEX hace referencia a la consulta sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora que pretendan “en suelo clasificado como urbanizable”, hay que considerar que también es necesario presentar la consulta previa cuando transformación urbanizadora que se pretenda tenga por objeto suelo clasificado como “urbano” (p. ej. suelo urbano no consolidado incluido en unidad de actuación).

La consulta previa deberá ir acompañada, al menos, de los siguientes documentos: acta constitutiva de la Agrupación de Interés Urbanístico, escritura pública de formalización de la Agrupación de Interés Urbanístico y solicitud de inscripción en el Registro Administrativo de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico de la Junta de Extremadura.

¿Adquiere personalidad jurídica la Agrupación de Interés Urbanístico?. La LSOTEX no ha regulado esta cuestión. Si, en cambio, el Derecho Urbanístico Valenciano, al señalar el artículo 49. 3 *in fine* que la Agrupación de Interés Urbanístico – si lo solicita – adquirirá personalidad jurídica pública desde su inscripción en el Registro de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico. En la

Comunidad Autónoma de Extremadura, se aplicará mientras no se apruebe el correspondiente Reglamento autonómico, el artículo 26.2 del R.D. 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística que dice: “La personalidad jurídica de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras se entenderá adquirida a partir del momento de su inscripción en el correspondiente Registro”.

¿Desde qué momento adquiere personalidad jurídica la Agrupación de Interés Urbanístico?. Por tanto, hay que mantener que la Agrupación de Interés Urbanístico adquiere personalidad jurídica con la inscripción en el Registro de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico. Sin embargo, a nuestro juicio, la fecha de la inscripción será la fecha de la solicitud de inscripción (fecha del asiento de presentación) en base a los siguientes argumentos: a) la constitución de la A.I.U. se produce por el acta constitutiva de la misma; b) la escritura pública solo opera como requisito de eficacia, no de validez ; la propia LSOTEX así lo expresa “la constitución de agrupaciones de interés urbanístico se formalizará en escritura pública” (todo ello sin perjuicio de que se constituya la A.I.U. en la propia escritura pública, sin haberse otorgado previamente acta constitutiva; c) el Registro Administrativo de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico es un Registro de Información Administrativa, cuya finalidad es colaborar a la realización de los principios de objetividad y eficacia administrativa y cuyo ámbito propio es la inspección, control y fomento de la actividad de ordenación territorial y urbanística; d) la inscripción en el Registro Administrativo de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico es meramente declarativa, no constitutiva; e) esta interpretación es la más adecuada con la realidad administrativa urbanística donde es habitual que con la solicitud de inscripción baste para la tramitación, aprobación y adjudicación del programa de ejecución de la actuación urbanizadora.

El Registro de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico se establece en la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística (artículo 137 LSOTEX). La eficacia del Registro se limita a la publicidad de su contenido. Solo podrá denegarse la inscripción cuando la documentación sea incompleta o no esté formalizada en los términos legalmente exigidos.

#### **b) Sistema de Concertación**

Mientras no tenga lugar la aprobación del correspondiente Programa de Ejecución, los *particulares sean o no propietarios*, podrán formular al Municipio *consulta sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora* que pretendan en

suelo clasificado como urbanizable, basada en el estudio relativo a su adecuación al modelo de crecimiento urbano del que se haya dotado el Municipio.

La consulta previa podrá ser presentada por particulares no propietarios o propietarios no constituidos en Agrupación de Interés Urbanístico. Aunque el artículo 10.3 LSOTEX hace referencia a la consulta sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora que pretendan “en suelo clasificado como urbanizable”, hay que considerar que también es necesario presentar la consulta previa cuando transformación urbanizadora que se pretenda tenga por objeto suelo clasificado como “urbano” (p. ej. suelo urbano no consolidado incluido en unidad de actuación). La consulta previa deberá ir acompañada de los documentos que acrediten la capacidad de obrar de las personas físicas o jurídicas consultantes.

### **1.1.2.- Contenido de la Consulta Previa**

En la *solicitud de consulta* se especificarán los *siguientes extremos*:

- a) Propuesta de *ámbito* de la operación de transformación proyectada, señalando o redelimitando una o varias unidades de actuación urbanizadora, configurándose su perímetro con viarios y alineaciones propias de la ordenación estructural o subsidiariamente de la detallada del sector, previéndolo del modo más racional posible para la estructuración urbanística del territorio.
- b) Propuesta de *plazos indicativos* de la actividad de ejecución,
- c) Propuesta de *forma de gestión* de la actividad de ejecución,
- d) Acreditación de la *cualificación técnica* de la persona o personas consultantes para garantizar la ejecución de la actuación urbanizadora.

Los Programas de Ejecución podrán “redelimitar” el ámbito de las unidades de actuación previstas en los planes de ordenación urbanística, adecuándolas a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente actuación, pudiendo ésta extenderse a cuantos terrenos sean necesarios para la conexión a las redes de servicio existentes en el momento de programar la actuación (artículo 124.2 LSOTEX). No debe confundirse la "delimitación de unidades de actuación" contenida en los Planos de Ordenación Territorial y Urbanística y en los Programas de Ejecución (art.

124.1 LSOTEX) con la "redelimitación del ámbito de las unidades de actuación" (art. 124.2 LSOTEX).

La LSOTEX establece un doble criterio para la "redelimitación" del ámbito de las unidades de actuación previstas en los planes de ordenación urbanística. Un *criterio funcional*: la redelimitación tendrá por finalidad la adecuación a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente actuación urbanizadora. Y, un *criterio físico*: la redelimitación debe limitarse a aquellos terrenos necesarios para la conexión a las redes de servicio existentes en el momento de programar la actuación (será necesario, por tanto, que los terrenos se vean afectados por las obras de urbanización y conexión necesarias).

Aunque la LSOTEX no lo regula expresamente, hay que señalar que la redelimitación de las unidades de actuación no modifica Áreas de Reparto originarias establecidas por el Plan, ni altera el aprovechamiento subjetivo que anteriormente correspondiera a los propietarios afectados. Por ello, en la ejecución de una misma Actuación urbanizadora pueden afectarse terrenos a cuyos respectivos propietarios correspondan distintos aprovechamiento medio y subjetivo. Dichos suelos exclusivamente participaran en las obras de urbanización por las que se vean afectadas.

La "delimitación" de unidades de actuación estará sujeta al cumplimiento de los siguientes criterios materiales. *Primer criterio*: "cumplimiento conjunto del deber de cesión" (la función de la unidad de actuación es imputar el coste de su urbanización a los propietarios beneficiados por la actuación urbanizadora atendiendo a criterios de proximidad y servicialidad de la urbanización). *Segundo criterio*: "cumplimiento conjunto del deber de urbanizar" (el deber de urbanizar técnicamente se refiere al deber de costear la urbanización, no al deber de ejecutar la obra urbanizadora. *Tercer criterio*: "cumplimiento conjunto del deber de equidistribución". La equidistribución viene referida a los siguientes aspectos: a) es necesario que se repartan beneficios, que el aprovechamiento sea superior al de las cargas (rentabilidad de la actuación urbanizadora); b) las cargas han de distribuirse justamente entre los propietarios (equidistribución de cargas); c) la distribución de beneficios se ha de producir junto a las de las cargas, en unidad de tiempo.

La propuesta de forma de gestión de la actividad de ejecución será la del sistema de compensación o del concertación (artículos 125.2.b.1, 126.2.a y 128 LSOTEX).

¿Qué se entiende por “la persona o personas consultantes”? La LSOTEX refiere la acreditación de la cualificación técnica para garantizar la ejecución de la actuación urbanizadora a “la persona o personas consultantes”.

En una primera aproximación, en el *sistema de compensación*, podría considerarse que la cualificación técnica tendría que acreditarse respecto de la propia Agrupación de Interés Urbanístico. Sin embargo, la propia A.I.U. en si misma considerada no tiene que acreditar tal cualificación técnica ya que la LSOTEX establece la preferencia legal del sistema de compensación respecto del sistema de concertación cuando la consulta previa hubiera sido formulada en primer lugar por una Agrupación de Interés Urbanístico, constituida en debida forma, que integre a propietarios que representen más del 50% de la superficie de la unidad de actuación. Así en su artículo 126.2 señala: “Si se opta por uno de los sistemas privados incluidos en la forma de gestión indirecta, deberán observarse las siguientes reglas: a) Se determinará el sistema de compensación si la consulta previa hubiera sido formulada en primer lugar por una agrupación de interés urbanístico, constituida en debida forma, que integre a propietarios que representen más del 50% de la superficie de la unidad de actuación” y en el artículo 128.1 : “En el sistema de compensación los propietarios que representen más del 50% de la superficie de la unidad de actuación aportan los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones establecidas en el Programa de Ejecución aprobado”. Por tanto, la cualificación técnica para garantizar la ejecución de la actuación urbanizadora de “la persona o personas consultantes” deberá acreditarse respecto de “los equipos jurídicos y técnicos encargados de la redacción, elaboración y ejecución del programa de ejecución de la actuación urbanizadora”.

Y, en el *sistema de concertación*, ¿qué alcance tiene tal exigencia? La cualificación técnica para garantizar la ejecución de la actuación urbanizadora de “la persona o personas consultantes” deberá acreditarse tanto de “la persona o personas consultantes” como de “los equipos jurídicos y técnicos encargados de la redacción, elaboración y ejecución del programa de ejecución de la actuación urbanizadora”.

¿Qué sucede si la consulta previa es incompleta?, esto es, no contiene todos los extremos exigidos por el artículo 10.3 LSOTEX. *Primera solución*: se tendrá por no presentada la consulta previa. Emitidos los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales se procederá al correspondiente acuerdo municipal de declaración de inviabilidad. *Segunda solución*: Por aplicación del artículo 71.1 de la Ley

30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Emitidos los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales se requerirá al interesado para que en un plazo de 10 días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se tendrá por desistido de su petición, previa resolución. Esta segunda solución es la más acorde con los principios constitucionales de la organización y actividad administrativa y los derechos de los ciudadanos.

## **1.2.- Régimen del acuerdo municipal**

### **1.2.1.- Acuerdo municipal: declaración de viabilidad o inviabilidad**

El Ayuntamiento Pleno, optará, motivadamente y a los efectos de la evacuación de la consulta, por una de las *siguientes alternativas*:

1ª *Declaración de la viabilidad* de la transformación objeto de consulta, con determinación de la forma de gestión de la actividad de ejecución del planeamiento a que, en su caso, pudiera dar lugar. En caso de determinación de la forma de gestión indirecta, el acuerdo municipal deberá determinar, además, uno de los sistemas de ejecución privada y fijar los criterios orientativos para el desarrollo de la eventual actuación. Si la forma de gestión decidida es la directa, el acuerdo municipal deberá determinar uno de los sistemas de ejecución pública.

2ª *Declaración de la inviabilidad* de la iniciativa objeto de la consulta.

¿Cómo fijará el acuerdo municipal de declaración de viabilidad los criterios orientativos para el desarrollo de la actuación urbanizadora?. *Primera posibilidad*: El acuerdo de viabilidad se remitirá a los criterios orientativos establecidos en el planeamiento urbanístico vigente. *Segunda posibilidad*: No existiendo criterios orientativos en el planeamiento vigente o siendo insuficientes o incompletos el acuerdo plenario fijará los criterios orientativos sobre la base de los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales.

El acuerdo municipal de declaración de inviabilidad deberá especificar la causa de la denegación, esto es, el criterio en virtud del cual se ha resuelto la inviabilidad (ej. inadecuación del ámbito de actuación, delimitación de unidades de actuación sin

cumplir los requisitos de equidistribución de cargas y deberes, redelimitación incorrecta de la unidad de actuación, plazos de ejecución que se exceden de lo previsto en el planeamiento vigente, etc.). El acuerdo de declaración de viabilidad o inviabilidad precisa de la cumplimentación de los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales y del Dictamen de la Comisión Informativa competente.

### **1.2.2.- Acuerdo municipal: Motivación y Criterios de resolución**

El Ayuntamiento Pleno a los efectos de la evacuación de la consulta optará por la viabilidad o inviabilidad motivadamente valorando los *siguientes aspectos*:

- la pertinencia de la transformación mediante urbanización de los terrenos,
- la idoneidad del ámbito sugerido para la misma,
- los plazos propuestos,
- y el resto de circunstancias urbanísticas concurrentes.

Es un supuesto de motivación de los actos administrativos encuadrable dentro del artículo 54.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). La motivación no significa un razonamiento exhaustivo y detallado, pero tampoco una fórmula convencional y meramente ritual, sino la especificación de la causa, esto es, la concreción del acto al fin previsto. Para ello basta con la fijación de los hechos, su subsunción en la norma y una especificación sucinta de las razones por las que de esta se deduce y resulta adecuada la resolución adoptada. Eso es suficiente para lograr la finalidad última de la motivación que es constituir un elemento del control del propio acto. Cuando se acepten Informes o Dictámenes y se incorporen a la Resolución dicha aceptación “servirá de motivación” (artículo 89.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: LRJ-PAC). Toda denegación sin motivación racional es ilícita y deberá ser anulada a través del control que ejercen los Tribunales de la legalidad de la actuación administrativa (artículo 106 de la Constitución española). Tanto el principio de igualdad como la sumisión de toda la actividad de las Administraciones Públicas al interés público exigen la motivación en caso de la denegación de un derecho solicitado por un particular, aún en los casos en que éste no posea derecho subjetivo a obtenerlo.

### **1.2.3.- Acuerdo municipal: Plazo de Declaración**

La consulta deberá evacuarse en el plazo de *dos meses* desde la presentación, en debida forma, de la correspondiente solicitud. En el caso de que se requiera subsanación o mejora de la consulta previa (*ex artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: LRJ-PAC*), el plazo de dos meses se computará desde el escrito de subsanación o mejora de la consulta previa.

### **1.2.4.- Acuerdo municipal: Publicación**

El acuerdo municipal por el que se dé respuesta a una consulta declarando la viabilidad de la transformación objeto de ésta o por el que se efectúen las determinaciones pertinentes en cumplimiento de la correspondiente declaración de la viabilidad por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística deberá *publicarse* en el “Diario Oficial de Extremadura” y en un “periódico local de amplia difusión”, iniciándose a partir de la última publicación, en su caso, el cómputo del plazo de dos meses para la presentación del Programa de Ejecución.

Aunque la LSOTEX no se refiere al acuerdo municipal de declaración de inviabilidad, dicho acuerdo también deberá publicarse en el “Diario Oficial de Extremadura” y en un “periódico local de amplia difusión”. Los acuerdos municipales de declaración de viabilidad o inviabilidad también deben notificarse a la Agrupación de Interés Urbanístico (en el sistema de compensación) y a la persona o personas consultantes (en el sistema de concertación) en los términos establecidos en los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Dicha notificación reviste especial trascendencia en distintos ámbitos, así, p. ej., a los efectos de acudir a la tutela judicial efectiva.

### **1.3.- Inexistencia de resolución municipal: reiteración ante la administración autonómica**

Transcurrido el plazo de dos meses sin notificación de acuerdo alguno podrá *reiterarse* ante la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, para que, previo requerimiento al Municipio y, caso de no ser atendido éste, en sustitución del mismo, se pronuncie exclusivamente sobre la viabilidad o no de la transformación pretendida en el plazo de un mes desde el vencimiento sin efecto del requerimiento practicado.

Transcurrido este último plazo sin notificación de resolución alguna podrá *entenderse* resuelta definitivamente la consulta en sentido negativo o de declaración de la inviabilidad de la transformación, a los efectos del acceso a la tutela judicial.

El pronunciamiento de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística declaratorio de la viabilidad de la transformación *constituirá* al Municipio en la obligación de determinar la forma de gestión y los demás extremos, cuyo cumplimiento podrá ser exigido en vía judicial.

La LSOTEX reconoce a la Administración Autonómica, en materia de actividad de ejecución del planeamiento urbanístico, la potestad de sustitución en la resolución de la consulta previa pronunciándose exclusivamente sobre la viabilidad o no de la transformación pretendida. Es un control de carácter extraordinario aplicable solo en el supuesto contemplado en la LSOTEX. No es susceptible de aplicación analógica. Es un medio de control de los actos y acuerdos locales que respeta el principio de autonomía local reconocido en el artículo 140 de la Constitución española y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC de 2 de febrero de 1981 y de 24 de abril de 1981, entre otras). El artículo 60 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 contempla también un supuesto de potestad de sustitución como control extraordinario. La LSOTEX no establece un plazo de tiempo para que la Administración Autonómica realice el requerimiento al Municipio.

Distintos supuestos pueden darse en aplicación de esta norma. *Primer supuesto:* La Administración Autonómica no realiza el requerimiento al Municipio. *Segundo supuesto:* La Administración Autonómica realiza el requerimiento al Municipio y pasado un mes desde el requerimiento practicado ejercita la potestad de

sustitución. *Tercer supuesto:* La Administración Autonómica realiza el requerimiento al Municipio y pasado un mes desde el requerimiento practicado no ejercita la potestad de sustitución.

En cuanto al acceso a la tutela judicial efectiva, la LSOTEX regula el plazo de un mes en caso de inactividad administrativa (acto presunto desestimatorio). Dicho plazo es aplicable a los supuestos segundo y tercero referidos en el número anterior. Para el supuesto primero habrá que estar a la regulación del procedimiento administrativo común. Asimismo, habrá que tener en cuenta la posibilidad de recurso contencioso administrativo contra la inactividad de la Administración contemplado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (especialmente, artículos 25.2, 29 y 32 LJCA).

#### **1.4.- Innecesariedad de la consulta previa: existencia de bases orientativas**

La Agrupación de Interés Urbanístico que pretenda promover su transformación *podrá iniciar directamente el procedimiento simplificado* de tramitación del Programa de Ejecución sin la consulta previa, cuando:

- el planeamiento tenga establecidas unas bases orientativas para su ejecución, relativas al menos a *calidades, plazos y diseño urbano*,
- y ya sea posible proceder a la misma mediante *una actuación urbanizadora*.

Las bases orientativas para la ejecución deberán referirse, al menos, a calidades, plazos y diseño urbano. Con la expresión “criterios orientativos” (artículo 10.3) y “bases orientativas” (artículo 10.4), la LSOTEX hace referencia al mismo concepto. Para que sea posible proceder a la ejecución mediante una actuación urbanizadora será preciso que la transformación urbanizadora que se pretenda desarrollar tenga por objeto una o varias unidades de actuación. Cuando se dan los dos requisitos anteriores la Agrupación de Interés Urbanístico que pretenda promover su transformación “podrá iniciar directamente el procedimiento simplificado” de tramitación del Programa de Ejecución sin la consulta previa. Pero cumpliéndose tales requisitos: ¿podría la Agrupación de Interés Urbanístico iniciar directamente el procedimiento “ordinario” de tramitación?. Conforme al tenor de la LSOTEX, la respuesta debe ser negativa. No obstante, a nuestro juicio el desarrollo reglamentario de la Ley debería facultar para acudir directamente tanto al procedimiento “simplificado” como al “ordinario” de tramitación.

El planteamiento de la consulta previa no debe verse como un paso “inútil” en el procedimiento, ya que permite al Ayuntamiento establecer unas bases claras y precisas de urbanización que agilizarán la elaboración, aprobación y ejecución del Programa de Ejecución. Por tanto, la Agrupación de Interés Urbanístico tendrá unos criterios urbanísticos seguros a los que atenerse.

Según el artículo 64.1 del Borrador del Reglamento Autonómico de la Actividad de Ejecución del Planeamiento Urbanístico las bases orientativas deberán referirse como mínimo a los siguientes extremos: a) Definir los servicios públicos mínimos a implantar, indicando las características de los mismos y, en concreto, los relativos a: i) la red viaria y su conexión con la de su entorno y ii) las redes de abastecimiento, evacuación y depuración de aguas, con señalamiento de su punto de vertido. b) Determinar los elementos de urbanización y mobiliario urbano, con arreglo, en su caso, a los criterios de normalización que para ellos se encuentren establecidos. c) Señalar los plazos máximos para presentar todos los documentos técnicos y jurídicos necesarios para la programación, así como los de inicio de las obras, terminación de las mismas y, en su caso, de las de edificación. d) Fijar los usos pormenorizados compatibles con el uso global establecido y de las diferentes tipologías edificatorias incluidas las de vivienda sometidas a un régimen de protección pública, así como el porcentaje mínimo de viviendas respecto del total a construir en la unidad de actuación que deban quedar sujetas a algún régimen de protección pública. e) Definir, de modo que quede garantizada una ordenación urbana adecuada e integrada en su entorno, incluso mediante esquemas gráficos, los criterios básicos de organización del espacio público viario y dotacional determinado por la ordenación estructural. f) Precisar, en su caso, la aplicabilidad del régimen de adjudicación preferente.

## **1.5.- Presentación del programa de ejecución. Legitimación y plazo**

### **1.5.1.- Sistema de Compensación**

Los *propietarios constituidos en Agrupación de Interés Urbanístico* dentro del plazo de *dos meses* fijado al efecto podrán presentar en el Municipio el Programa de Ejecución. El propietario único en todo caso debe constituir la Agrupación de Interés Urbanístico para que le sea tramitado, aprobado y adjudicado el Programa de Ejecución de una Actuación Urbanizadora (*ex artículo 126. 2 a in fine LSOTEX*). En la gestión indirecta un Programa de Ejecución solo puede ser tramitado, aprobado y adjudicado bien a una Agrupación de Interés Urbanístico (sistema de compensación) bien a un

Agente Urbanizador (sistema de concertación). En ningún supuesto, un Programa de Ejecución puede ser tramitado, aprobado y adjudicado a una persona física o jurídica que no sea una Agrupación de Interés Urbanístico mediante el sistema de compensación.

### **1.5.2.- Sistema de Concertación**

*Cualquier particular interesado* dentro del plazo de *dos meses* fijado al efecto podrán presentar en el Municipio el Programa de Ejecución. La presentación del Programa de Ejecución la realizará la persona o personas consultantes que podrán ser particulares no propietarios o propietarios no constituidos en Agrupación de Interés Urbanístico.

### **1.6.- Actividad administrativa de tramitación**

#### **1.6.1.- Apertura de período de Información pública (artículo 134.A 3 *ab initio* LSOTEX)**

##### **a) Sistema de Compensación**

Presentado el Programa en tiempo y forma, el Alcalde abrirá *un periodo de información pública de 20 días* que se anunciará mediante *edicto publicado* en el Diario Oficial de Extremadura y, posterior o simultáneamente, en uno de los periódicos de mayor difusión en la localidad, advirtiendo de la *posibilidad de formular alegaciones*.

Cualquier persona física o jurídica podrá formular alegaciones, independientemente de que sean titulares de derechos subjetivos o intereses directos. Se les considera portadores de intereses difusos o colectivos, actuando como colaboradores de la Administración. La apertura de la información pública supone un medio a través del cual se realiza la participación de los ciudadanos, constituyendo un requisito esencial del procedimiento (el incumplimiento de dicho trámite supone de nulidad de pleno derecho). Se trata de un supuesto de participación funcional / procedimental caracterizado por la exterioridad de la intervención de los ciudadanos. Estos mantienen su separación estructural del aparato administrativo y toman parte de manera más o menos ocasional en el desempeño de funciones administrativas, aportando su concurso en algunas fases del *iter* de la actuación administrativa.

**b) Sistema de Concertación: Alegaciones, Propuestas de Convenio y Propositiones Jurídico-Económicas (artículo 134.A 3 *ab initio* LSOTEX)**

Concluido el plazo de dos meses, el Alcalde abrirá *un periodo de información pública de 20 días* que se anunciará mediante *edicto publicado* en el Diario Oficial de Extremadura y, posterior o simultáneamente, en uno de los periódicos de mayor difusión en la localidad, advirtiendo de la *posibilidad de formular alegaciones y presentar propuestas de convenio y proposiciones jurídico-económicas en competencia*.

Este trámite de información pública tiene carácter mixto, ya que se permite la presentación tanto de las alegaciones como de propuestas de convenio urbanístico y proposiciones jurídico-económicas. Cualquier persona física o jurídica podrá formular alegaciones, independientemente de que sean titulares de derechos subjetivos o intereses directos. Se les considera portadores de intereses difusos o colectivos, actuando como colaboradores de la Administración. La apertura de la información pública supone un medio a través del cual se realiza la participación de los ciudadanos, constituyendo un requisito esencial del procedimiento (el incumplimiento de dicho trámite supone de nulidad de pleno derecho). Se trata de un supuesto de participación funcional / procedimental caracterizado por la exterioridad de la intervención de los ciudadanos. Estos mantienen su separación estructural del aparato administrativo y toman parte de manera más o menos ocasional en el desempeño de funciones administrativas, aportando su concurso en algunas fases del *iter* de la actuación administrativa. Cualquier persona física o jurídica podrá presentar propuestas de convenio urbanístico y proposiciones jurídico-económicas a una o a todas las alternativas técnicas presentadas. También los distintos competidores que hayan presentado alternativas técnicas podrán presentar propuestas de convenio urbanístico y proposiciones jurídico-económicas al resto de alternativas técnicas e incluso una nueva propuesta de convenio y proposición jurídico-económica a su propia alternativa técnica.

**1.6.2.- Aviso a los titulares catastrales (artículo 134.A 3 *in fine* LSOTEX)**

No será preceptiva la *notificación formal e individual* a los propietarios afectados, pero, antes de la publicación del edicto, *habrá de remitirse aviso*, con su

contenido, al domicilio fiscal de quienes consten en el Catastro como titulares de derechos afectados por la actuación urbanizadora propuesta.

La LSOTEX señala que no será necesario “notificación” sino “aviso” a los titulares catastrales. De dicha regulación se deducen importantes consecuencias. No será necesario que el “aviso” tenga el contenido formal de las “notificaciones” establecido en la legislación de procedimiento administrativo común, ni que su entrega se efectúe en la forma establecida por tal legislación, ni que se deje constancia en el expediente de su recepción. La omisión de la remisión de aviso a alguno de los titulares catastrales, si no es masiva o efectuada con el fin de evitar la participación de aquellos en el procedimiento, se puede subsanar con el otorgamiento de un trámite de audiencia, por 20 días de duración, antes de proceder a la aprobación del Programa de Ejecución. Se ha querido justificar el régimen del “aviso” administrativo en lugar de la “notificación” en que los propietarios de suelo urbanizable no programado no tienen todavía ningún derecho al aprovechamiento urbanístico. Sin embargo, y con independencia del debate de los derechos de los propietarios de suelo urbanizable no programado, a nuestro juicio, es conveniente realizar el aviso a los titulares catastrales conforme a lo establecido para las notificaciones administrativas (artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: LRJ-PAC). En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sentencia 220/2004, de 2 de febrero, recurso 301/02) en relación al aviso a los titulares catastrales del artículo 46.3 de la Ley 6/1994, de 15 noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) manifiesta que: “... el aviso en cuestión viene a ser equivalente a la notificación administrativa, de modo que no basta con remitirlo, sino que ha de procederse de modo similar a como prevé la Ley 30/92, de 26 de noviembre, para la práctica de las notificaciones. Eso ya lo tiene dicho esta sala”. La LRAU ha sido derogada por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

### **1.6.3.- Apertura de Plicas (artículo 136.A.6 *ab initio* LSOTEX)**

En el sistema de concertación, el acto de apertura de plicas *se celebrará* en la siguiente fecha hábil a la conclusión del último plazo de información pública. De su desarrollo y resultado *se levantará acta*, bajo fe pública administrativa y ante dos testigos como mínimo.

La fe pública administrativa la dará el Secretario de la Corporación (artículos 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y artículos 1 y 2 h) del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional). La LSOTEX no regula el régimen de selección de los dos testigos (como mínimo) ante los que se levantará el acta. Por tanto, será válida cualquier fórmula (p.ej. elegidos al azar). Lo más adecuado es que la apertura de plicas se hubiera encomendado a la Mesa de Contratación del artículo 113.3 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (RDL 781/1986, de 18 de abril). Una buena solución es realizar la apertura de plicas ante la Comisión de Gobierno o la Comisión Informativa Municipal competente. El acta de apertura de plicas deberá recoger, al menos de manera sucinta, los principales aspectos de las distintas proposiciones (plazos de desarrollo, garantías de cumplimiento, beneficio empresarial del urbanizador, previsión de construcción de viviendas de protección pública, colaboración con los propietarios, costes de urbanización, etc.).

#### **1.6.4.- Emisión de Informes Municipales**

La LSOTEX *no regula* los informes que deben tramitarse. No obstante, *será preciso* cumplimentar los siguientes informes:

- Informe o Informes Técnicos de los servicios municipales,
- Informe Jurídico de los servicios municipales.

Los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales procederán respecto del Programa de Ejecución presentado y de las Alegaciones formuladas durante el periodo de información pública.

#### **1.6.5.- Acreditación de la constitución de la garantía provisional del 3% del coste previsto de las obras de urbanización (artículo 134.A 4 LSOTEX)**

Todas las proposiciones jurídico-económicas deberán acompañarse de acreditación de la constitución de una garantía provisional, cuyo importe será el que se fije reglamentariamente, *con el mínimo del 3 % del coste previsto de las obras de urbanización.*

El artículo 127 LSOTEX habla de “gastos de urbanización” y el artículo 134.4

LSOTEX de “obras de urbanización”. ¿Significan lo mismo?. A nuestro juicio, son dos conceptos distintos. La expresión “gastos de urbanización” es más amplia, ya que incluye no solo las “obras de urbanización”, sino también los honorarios técnicos y jurídicos, los gastos de promoción y gestión, el beneficio empresarial del urbanizador. ¿Qué sucede si la proposición jurídico-económica no se acompaña de la acreditación de la constitución de la garantía provisional del 3% del coste previsto de las obras de urbanización?. *Primera solución:* Se tendrá por no presentada la proposición jurídico-económica. Emitidos los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales se procederá al correspondiente acuerdo municipal denegatorio. *Segunda solución:* Por aplicación del artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Emitidos los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales se requerirá al interesado para que en un plazo de 10 días, subsane la falta y acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se tendrá por desistido de su petición, previa resolución. Esta segunda solución es la más acorde con los principios constitucionales de la organización y actividad administrativa y los derechos de los ciudadanos.

#### **1.6.6.- Solicitud de Informe Autónomo (artículo 135.1 *in fine* LSOTEX)**

En los Municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho, previamente a la aprobación definitiva, *será preceptivo el informe técnico* de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística sobre la *adecuación del expediente a las determinaciones de esta última ordenación*.

El Informe Autónomo tiene carácter “preceptivo”. El Municipio habrá de solicitar necesariamente de la Comunidad Autónoma su emisión. Si el Informe no fue solicitado, el acuerdo de aprobación que adoptase el Ayuntamiento será nulo de pleno Derecho. En efecto, aunque esta omisión no este expresamente señalada en los supuestos de nulidad absoluta recogidos en el 62.1 LRJ-PAC, la Jurisprudencia ha equiparado este vicio de omisión de un trámite esencial con el supuesto en que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 62.1 e) LRJ-PAC).

¿Qué sucede si el Informe Autónomo se emite en sentido desfavorable? ¿tiene carácter vinculante?. A nuestro juicio, no tiene carácter “vinculante”. Aunque el Informe sea negativo el Ayuntamiento no tiene la obligación de adoptar un acuerdo

denegatorio de la aprobación del Programa de Ejecución. La razón fundamental que determina el carácter no vinculante del Informe Autonómico reside en que la competencia para la aprobación del Programa de Ejecución es competencia municipal, en concreto, del Ayuntamiento Pleno (artículo 135.1 a) LSOTEX) y que salvo disposición en contrario los informes son facultativos y no vinculantes (artículo 83.1 LRJ-PAC). En la práctica, lo lógico y razonable es que coincidan el contenido de los Informes Municipales y Autonómicos.

¿En qué plazo debe emitirse el Informe Autonómico?. No establece la LSOTEX un plazo para que sea evacuado dicho Informe. Por aplicación de la LRJ-PAC el Informe Autonómico será evacuado en el plazo de 10 días (artículo 83.2 LRJ-PAC). La Administración Autonómica una vez evacuado el Informe deberá notificarlo en el plazo de los 10 días siguientes a la fecha de su emisión (artículo 58.2 LRJ-PAC).

¿Qué sucede si el Informe Autonómico no se emite o se emite fuera de plazo?. Transcurrido el plazo sin que se hubiera evacuado, se podrán seguir las actuaciones (artículo 83.4 *ab initio* LRJ-PAC). El Informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución (artículo 83.4 *in fine* LRJ-PAC)

¿Cuál es el contenido del Informe Autonómico?. Tendrá por objeto establecer “la adecuación del expediente a las determinaciones en materia de ordenación territorial y urbanística”. Deberá constatar el cumplimiento de los trámites procedimentales (solicitud de consulta previa, aprobación admisión a tramite: determinación del sistema de ejecución y gestión, apertura plazo dos meses para presentar programa de ejecución, presentación de programas, apertura de plazo de veinte días para presentar alegaciones, propuestas de convenios y proposiciones jurídico-económicas, aviso a los titulares catastrales, certificado del Secretario sobre la no presentación de alegaciones o de la contestación de las alegaciones presentadas, acreditación de la constitución de la garantía provisional del 3% del presupuesto total, acta de apertura de pllicas), la adecuación de la ordenación propuesta en el programa de ejecución a lo establecido en el planeamiento vigente y la aprobación y publicación preceptiva del planeamiento urbanístico municipal.

¿Qué documentación deberá enviar el Municipio a la Administración Autonómica para que ésta evacue el preceptivo informe técnico? Dado el ámbito y contenido del Informe autonómico, el Ayuntamiento deberá enviar copia completa debidamente diligenciada del expediente en tramitación. A tal efecto, a los distintos participantes en el

procedimiento concurrencial deberá exigírsele, al menos, dos copias del Programa de Ejecución y de toda la documentación que se acompañe.

### **1.7.- Consulta pública (artículo 134.A 5 LSOTEX)**

Durante todo el procedimiento podrán ser objeto de pública consulta, en el Municipio, las alegaciones y la alternativa técnica presentadas ante éste. El derecho de consulta pública reconocido por el artículo 134.A 5 LSOTEX es una aplicación concreta de los artículo 35.h) y 37 de la Ley LRJ-PAC (derecho de acceso a los archivos y registros administrativos). El derecho de consulta pública es un derecho subjetivo y un principio objetivo del funcionamiento de la Administración Pública. El sujeto activo del derecho de consulta pública es cualquier ciudadano, persona física o jurídica. El derecho de consulta pública es ejecutable respecto a la Administración Local (sujeto pasivo del derecho). El objeto del derecho de consulta público es el acceso a los registros y documentos que, formando parte del expediente de tramitación del programa de ejecución, obren en los archivos municipales.

### **1.8.- Consulta, alegaciones y asociación de proposiciones (artículo 136.A.6 *in fine* LSOTEX)**

Todas las actuaciones podrán ser objeto de *consulta y alegación* por los interesados durante los diez días siguientes al de apertura de plicas. Los competidores, durante este período, podrán *asociarse uniando sus proposiciones*.

La alegación por los interesados podrá tener cualquier contenido relacionado tanto con el procedimiento administrativo de tramitación como con el contenido de los programas de ejecución y demás documentación presentada. No obstante, los distintos competidores pueden utilizar este trámite de alegaciones para realizar observaciones tanto de sus alternativas técnicas, proposiciones jurídico-económicas y propuestas de convenio urbanístico como de las de sus competidores. No regula la LSOTEX la forma en que los competidores pueden "asociarse uniando sus proposiciones". En todo caso, la unión de proposiciones tienen que haber sido realizadas a una misma alternativa técnica. No plantea problema cuando un competidor asume la de otro competidor renunciando a la suya. Pero, ¿qué sucede si la asociación de proposiciones se realiza de manera que se unen ambas proposiciones aportando contenidos de cada una de ellas?. El Ayuntamiento al optar por dicha proposición podrá realizar las modificaciones parciales que estime oportunas (artículo 135.1 b) LSOTEX).

## **2.- PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO DE TRAMITACIÓN (ARTICULO 134.B LSOTEX)**

### **2.1.- Necesidad de existencia de bases orientativas (artículo 10.4 LSOTEX)**

En el supuesto de existencia de bases orientativas, los propietarios constituidos en Agrupación de Interés Urbanístico (en el sistema de compensación) o cualquier particular (en el sistema de concertación) *podrán optar por iniciar e impulsar* la tramitación de una iniciativa de Programa *mediante un procedimiento simplificado* con ciertos trámites realizados notarialmente.

La LSOTEX establece la posibilidad de realización privada de una parte del procedimiento de tramitación de la aprobación de los Programas de Ejecución. Con el objeto de acreditar la certidumbre de los trámites, se desarrollan éstos bajo la intervención notarial. En ningún caso, no se sustituye la decisión administrativa, ya que los Ayuntamientos tienen atribuida la función pública de ordenación y ejecución urbanística. La potestades administrativas siguen siendo ejercidas por el Ayuntamiento. Lo que se da es un desplazamiento de parte de la actividad mecánica de tramitación municipal a la privada bajo el control notarial. El desplazamiento de esta actividad al Notario, trata de conseguir la rapidez y eficacia que proporciona la función notarial. Se combina el impulso y la aceleración de la actividad privada de los particulares, con un grado de seguridad jurídica. De este modo, se suele afirmar por parte de la doctrina que se producen dos grandes ventajas: la descongestión de los Ayuntamientos y la aceleración y acortamiento de los plazos.

### **2.2.- Escrito de comunicación al municipio (artículo 134.B a y b LSOTEX)**

La Agrupación de Interés Urbanístico *comunicará* al Municipio su voluntad de proceder por el procedimiento simplificado.

Dicha comunicación se acompañará de la siguiente *documentación*:

- un ejemplar de su *alternativa técnica* del Programa y, en su caso, de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística que la complementen,
- una propuesta de *convenio urbanístico*,
- una *proposición jurídico-económica*,

- acreditación de la *constitución de la garantía provisional*,
- y copia fehaciente de la *escritura pública de constitución* de la agrupación de interés urbanístico

La presentación de la documentación completa por una agrupación de interés urbanístico producirá *por ministerio de la Ley* la determinación del sistema de compensación.

El escrito de comunicación al Municipio tiene una especial trascendencia ya que produce “por ministerio de la ley” (*ope legis*) la determinación del sistema de concertación. ¿Qué sucede si el escrito de comunicación al Municipio no contiene todos los documentos exigidos?. El escrito de comunicación incompleto se tendrá por no presentado. Ello es debido al efecto *ope legis* que produce dicho escrito. ¿Cómo debe actuar el Ayuntamiento ante la presentación del escrito de comunicación que es incompleto?. La LSOTEX no regula ninguna actuación municipal hasta el momento de la emisión de informes municipales previos al acuerdo aprobatorio o denegatorio del Programa de Ejecución. *Primera solución:* Se tendrá por no presentado el escrito de comunicación. Emitidos los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales se procederá al correspondiente acuerdo municipal denegatorio. *Segunda solución:* Por aplicación del artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). Emitidos los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales se requerirá al interesado para que en un plazo de 10 días, subsane la falta y acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se tendrá por desistido de su petición, previa resolución. Esta segunda solución es la más acorde con los principios constitucionales de la organización y actividad administrativa y los derechos de los ciudadanos. Ahora bien, el efecto *ope legis* solo se producirá desde el momento que se subsane la falta y se acompañen los documentos preceptivos.

¿Qué sucede si se presenta el escrito de comunicación al Municipio no existiendo bases orientativas en el planeamiento municipal?. Emitidos los Informes Municipales preceptivos y el Informe Autonómico (en su caso) y el Dictamen de la Comisión Informativa Municipal. Se procederá por el Ayuntamiento Pleno a adoptar el acuerdo denegatorio de la aprobación del Programa de Ejecución. No obstante, con anterioridad al acuerdo plenario denegatorio, por aplicación del principio de eficacia administrativa, es conveniente que el Ayuntamiento le comunique al interesado que, según los Informes Municipales emitidos al efecto, al no tener el planeamiento vigente

(PGM, PGOU o NNSS) establecidas las bases orientativas de plazos, calidades o diseño urbano a que hace referencia el artículo 10.4 LSOTEX, el Ayuntamiento considera que debe seguirse el procedimiento ordinario de tramitación que exige la previa consulta de viabilidad.

**2.3.- Actividad notarial de tramitación: acta de protocolización y exposición pública. Anuncio y aviso a titulares catastrales (artículo 134.B c) y d) LSOTEX)**

La Agrupación de Interés Urbanístico (en el sistema de compensación) o cualquier particular (en el sistema de concertación) *protocolizará* la documentación presentada mediante acta autorizada por Notario y la *expondrá al público*, por sus propios medios y en un plazo no superior a un mes desde su presentación ante el Municipio, mediante publicación de *anuncio* en el Diario Oficial de Extremadura y en uno de los periódicos de mayor difusión en la localidad. Si se incumpliera el plazo para la publicación, el Municipio podrá proceder a ella por ejecución subsidiaria.

El anuncio deberá tener el siguiente contenido:

- identificación del *ámbito* y demás características de la actuación,
- indicación de la *Notaría* donde está protocolizada la documentación,
- indicación de la *posibilidad de comparecer* cualquier persona en dicha Notaría y *obtener copia o exhibición del acta*,
- indicación de la *facultad de consultar* en el Municipio las actuaciones derivadas de la documentación depositada,
- indicación de la *facultad de presentar alegaciones* en el Municipio.

Previamente a la última publicación del anuncio, deberá remitirse de forma fehaciente *aviso*, con el mismo contenido del anuncio, a *quienes consten en el Catastro como titulares de derechos afectados* por la actuación urbanizadora.

El plazo de exposición al público tendrá una duración de *dos meses* contados a partir de la última publicación del anuncio. Dicho plazo será improrrogable y durante el mismo podrán formularse alegaciones.

En el “sistema de concertación”, el plazo de exposición al público tendrá una duración de *dos meses* contados a partir de la última publicación del anuncio. Durante

dicho plazo podrán formularse *alegaciones* y presentarse *alternativas técnicas* en competencia con la expuesta al público, en cuyo caso el plazo *se prorrogará* en los días necesarios para que cualquier alternativa presentada se encuentre en exposición pública al menos durante veinte días.

El Acta notarial del artículo 134.B LSOTEX es, en sentido estricto, un “Acta notarial de protocolización de documentos y de exhibición de los mismos”. Ahora bien, no faltan autores para los que la verdadera finalidad y naturaleza de este Acta es que se trata de un procedimiento notarial de elaboración y exposición de un Programa de Ejecución sustitutivo, en parte, del procedimiento administrativo. Así considerada, el Acta es en realidad una parte de un procedimiento administrativo, y por tanto, participa de la naturaleza administrativa.

El Acta debe ser autorizada por “Notario con competencia territorial en el Municipio afectado”. Se trata de una medida de protección a los terceros, destinatarios de los avisos (propietarios de los terrenos) y anuncios (cualquier interesado), ya que para ejercitar sus derechos se les debe facilitar el acceso dentro de los límites del ámbito territorial del Municipio donde se encuentran los terrenos afectados. Para la determinación del Notario competente territorialmente se estará a lo dispuesto en los artículos 116 y siguientes del Reglamento Notarial.

El “solicitante” del Acta debe ser una Agrupación de Interés Urbanístico, debiendo acreditar su condición con la correspondiente escritura pública.

El “contenido” del acta es doble: de protocolización y de exhibición.

El “objeto de la protocolización” es el siguiente: la documentación presentada en el Ayuntamiento, el aviso a los titulares catastrales y el anuncio. La “documentación presentada” será un ejemplar de su alternativa técnica del Programa y, en su caso, de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística que la complementen, una propuesta de convenio urbanístico, una proposición jurídico-económica, la acreditación de la constitución de la garantía provisional, y copia fehaciente de la escritura pública de constitución de la agrupación de interés urbanístico. Para acreditar que tales coinciden con los depositados en el Ayuntamiento, bastará la manifestación del solicitante en tal sentido acompañado del escrito presentado en el Ayuntamiento con el correspondiente registro de entrada. El “aviso a los titulares catastrales” se hará de forma fehaciente. Será suficiente cualquier medio de prueba que lo acredite, p.ej., envío

del aviso por correo certificado con acuse de recibo, bien directamente, bien mediante Acta notarial (lo que parece más adecuado al acreditar no solo el envío, sino también su contenido: artículo 201 del Reglamento Notarial). Deberá protocolizarse el certificado de depósito de los avisos en la Oficina de Correos o copia auténtica del Acta de remisión.

El “objeto de la exhibición” es la propia Acta, y por tanto, los documentos protocolizados, esto es, la documentación presentada en el Ayuntamiento, el aviso a los titulares catastrales y el anuncio. Los medios que el Notario puede utilizar para proporcionar la información son dos: la copia y la exhibición directa. Bastará la copia simple (artículo 250 del Reglamento Notarial), aunque la copia autorizada es la única que proporciona autenticidad. De la comparecencia de cualquier persona al objeto de obtener información deberá dejarse constancia mediante diligencia en la que conste la identificación del interesado, la forma de exhibición y su firma.

El Notario deberá “cerrar” el Acta una vez transcurridos los dos meses de plazo de exposición al público.

#### **2.4.- Actividad administrativa municipal de tramitación: acreditación de la protocolización y exposición pública**

##### **2.4.1.- Acreditación de la protocolización y exposición pública (artículo 134.B f) LSOTEX)**

**Sistema de Compensación.** La emisión de informes técnicos y demás actos tendentes a la resolución sobre aprobación del Programa de Ejecución, *no podrán tener lugar hasta que se acredite* ante el Municipio *el cumplimiento* de los requisitos de protocolización, exposición pública, anuncio y aviso a titulares catastrales. En este momento se entenderá completada la solicitud y se iniciará el cómputo del plazo para resolver sobre la aprobación del Programa y, en su caso, la adjudicación de su ejecución.

**Sistema de Concertación.** La apertura de plicas, la emisión de informes técnicos y demás actos tendentes a la resolución sobre aprobación del Programa de Ejecución, *no podrán tener lugar hasta que se acredite* ante el Municipio *el cumplimiento* de los requisitos de protocolización, exposición pública, anuncio y aviso a titulares catastrales. En este momento se entenderá completada la solicitud y se

iniciará el cómputo del plazo para resolver sobre la aprobación del Programa y, en su caso, la adjudicación de su ejecución.

La acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos se hará mediante “copia autorizada” del Acta notarial de protocolización de documentos y de exhibición.

#### **2.4.2.- Apertura de Información Pública: Propuestas de Convenio y Propositiones Jurídico-Económicas (artículo 134.B. e) LSOTEX)**

Concluido el plazo de exposición pública de dos meses, *se abrirá un nuevo plazo de veinte días* para la presentación de propuestas de convenio y propositiones jurídico-económicas para la ejecución de cualquiera de las alternativas técnicas presentadas, que se acompañarán de la acreditación de la constitución de la garantía provisional. Durante este plazo se presentarán tanto por el particular que inició el procedimiento como por cualesquiera otros que presentaron alternativas técnicas, la siguiente documentación: propuesta de convenio, proposición jurídico-económica y acreditación de la constitución de la garantía provisional.

#### **2.4.3.- Apertura de Plicas (artículo 136.A.6 *ab initio* LSOTEX)**

El acto de apertura de plicas *se celebrará* en la siguiente fecha hábil a la conclusión del último plazo de información pública. De su desarrollo y resultado *se levantará acta*, bajo fe pública administrativa y ante dos testigos como mínimo.

#### **2.4.4.- Emisión de Informes Municipales**

La LSOTEX *no regula* los informes que deben tramitarse. No obstante, *será preciso* cumplimentar los siguientes informes:

- a) Informe o Informes Técnicos de los servicios municipales,
- b) Informe Jurídico de los servicios municipales.

Los Informes Técnicos y Jurídicos de los Servicios Municipales procederán respecto del Programa de Ejecución presentado y de las Alegaciones formuladas durante el periodo de información pública.

#### **2.4.5.- Acreditación de la constitución de la garantía provisional del 3% del coste previsto de las obras de urbanización (artículo 134.A.4 LSOTEX)**

Todas las proposiciones jurídico-económicas deberán acompañarse de acreditación de la constitución de una garantía provisional, cuyo importe será el que se fije reglamentariamente, *con el mínimo del 3 % del coste previsto de las obras de urbanización.*

#### **2.4.6.- Solicitud de Informe Autonómico (artículo 135.1 *in fine* LSOTEX)**

En los Municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho, previamente a la aprobación definitiva, *será preceptivo el informe técnico* de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística sobre la *adecuación del expediente a las determinaciones de esta última ordenación.*

#### **2.4.7.- Consulta Pública (artículo 134.A.5 LSOTEX)**

Durante todo el procedimiento podrán ser objeto de pública consulta, en el Municipio, las alegaciones y la alternativa técnica presentadas ante éste.

#### **2.4.8.- Consulta, Alegaciones y Asociación de Proposiciones (artículo 136.A.6 *in fine* LSOTEX)**

En el sistema de concertación, todas las actuaciones podrán ser objeto de *consulta y alegación* por los interesados durante los diez días siguientes al de apertura de plicas. Los competidores, durante este período, podrán *asociarse uniendo sus proposiciones.*

### **3.- APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN**

#### **3.1.- Acuerdo de aprobación y adjudicación (artículo 135.1 a) LSOTEX)**

##### **3.1.1.- Sistema de Compensación**

Concluidas las anteriores actuaciones, el Ayuntamiento Pleno, mediante resolución motivada de acuerdo con las bases orientativas de la actuación

urbanizadora, *podrá aprobar* el Programa de ejecución presentado, cuando proceda la ejecución en el régimen propio del sistema de compensación.

La convocatoria del Pleno puede ser tanto de sesión ordinaria como extraordinaria. El acuerdo del Ayuntamiento Pleno deberá ir precedido del Dictamen de la Comisión Informativa competente. El quórum para la válida adopción del acuerdo será el ordinario de mayoría simple, salvo que el Programa de Ejecución contenga una modificación de planeamiento general, siendo entonces necesario el quórum de mayoría absoluta del número legal de los miembros de la Corporación (artículo 47 LBRL).

### **3.1.2.- Sistema de concertación**

Concluidas las anteriores actuaciones, el Ayuntamiento Pleno, mediante resolución motivada de acuerdo con las bases orientativas de la actuación urbanizadora, *podrá definir y aprobar* el Programa de ejecución que proceda ejecutar, mediante la opción por una de las alternativas técnicas y de las proposiciones jurídico-económicas presentadas, con las modificaciones parciales que, en su caso, estime oportunas.

El acuerdo de aprobación *podrá adjudicar*, motivadamente, la ejecución del Programa de Ejecución a quien hubiera formulado la proposición jurídico-económica y asumido la alternativa técnica que haya pasado a integrar ésta.

El Ayuntamiento Pleno deberá, en primer lugar, elegir una alternativa técnica. Una vez elegida la alternativa técnica, se seleccionará una proposición jurídico-económica de las presentadas para la ejecución de dicha alternativa técnica. Por tanto, puede seleccionarse una alternativa técnica presentada por un particular y una proposición jurídico-económica presentada por otro particular. Es importante destacar la potestad municipal de realizar las “modificaciones parciales” que “estime oportunas” respecto de la alternativa técnica y proposición jurídico-económica seleccionada. La LSOTEX le reconoce esta trascendente potestad (potestad municipal de disponer las correcciones técnicas oportunas) al Ayuntamiento Pleno como consecuencia de la consideración de la ejecución del planeamiento como función pública.

### **3.2.- Acuerdo denegatorio (artículo 135.4 *ab initio* LSOTEX)**

El Ayuntamiento Pleno podrá **rechazar** razonadamente la propuesta presentada por el sistema de compensación, por considerar que **no** ofrece base adecuada para ello, resolviendo:

- no programar el terreno,
- convocar concurso sobre la base de unas condiciones urbanísticas definidas
- o proceder, en su caso, a la ejecución mediante gestión directa cuando ésta sea viable y preferible para los intereses públicos municipales.

### **3.3.- Requisitos de los acuerdos municipales**

#### **3.3.1.- Criterios de fundamentación de las decisiones públicas sobre programación (artículo 135.3 LSOTEX)**

Toda decisión pública sobre la programación, tanto la relativa a la modalidad gestión directa o indirecta, como a la elección del agente urbanizador y a la oportunidad misma de la programación de la ejecución *habrá de fundarse en los siguientes criterios:*

- la *idoneidad* de las obras de urbanización para el servicio público,
- las *garantías y plazos* de su ejecución,
- la *proporcionalidad* de la retribución del agente urbanizador,
- y, complementariamente, la *facilidad o celeridad* con que éste pueda disponer del terreno necesario para urbanizar.

#### **3.3.2.- Criterios de adjudicación para la elección de la alternativa técnica (artículo 135.2 LSOTEX)**

A los efectos de la de la definición, aprobación y adjudicación de los programas de ejecución se preferirá la alternativa técnica:

- que proponga un *ámbito de actuación* más idóneo;
- que proponga las *obras de urbanización* más convenientes;
- la que concrete y asuma las más adecuadas *calidades de obra* para su ejecución;

El criterio del “ámbito de actuación más idóneo” será de difícil aplicación práctica. La solicitud de consulta previa debe especificar una “propuesta de ámbito de

operación de transformación proyectada señalando o redelimitando una o varias unidades de actuación urbanizadora” (artículo 10.3, párrafo 1, a) LSOTEX). El Ayuntamiento Pleno para declarar la viabilidad de la transformación objeto de consulta deberá valorar “la idoneidad del ámbito sugerido por la misma” (artículo 10.3, párrafo 2 LSOTEX).

Por tanto, las “alternativas técnicas” que se presenten en competencia durante el plazo de dos meses deberán referirse al ámbito de operación de transformación señalado en la declaración de viabilidad. Pero, ¿pueden presentarse alternativas técnicas en competencia con distinto ámbito de actuación que el aprobado en la declaración viabilidad? *Primer supuesto:* Alternativa técnica que se presente para un ámbito de actuación más amplio que el declarado viable (p.ej. la declaración de viabilidad se refiere a una unidad de actuación y la alternativa técnica se refiere a dos unidades de actuación). *Segundo supuesto:* Alternativa técnica que se presente para un ámbito de actuación más reducido que el declarado viable (p.ej. la declaración de viabilidad se refiere a dos unidades de actuación y la alternativa técnica se refiere a una unidad de actuación). A nuestro juicio, y conforme a la LSOTEX, no debe seleccionarse una alternativa técnica que no se ajuste al ámbito de operación de transformación señalado en la declaración de viabilidad. No puede iniciarse un procedimiento para la tramitación, aprobación y adjudicación de un programa de ejecución y terminar dicho procedimiento adjudicando dos programas de ejecución. No obstante, dentro de los dos supuestos genéricos señalados puede producirse una variada casuística. Así, a título de ejemplo, que sucede en el siguiente supuesto: declaración de viabilidad relativa a un ámbito de actuación que comprende dos unidades de actuación y una agrupación de interés urbanístico solicita (cumpliendo los requisitos del artículo 136 LSOTEX) la adjudicación preferente respecto de una de las unidades de actuación. Y, para terminar, otro supuesto que puede darse en aplicación del procedimiento simplificado cuando se presentan alternativas técnicas con ámbitos de actuación “distintos”, la más adecuada será la que se ajuste a los ámbitos establecidos en el planeamiento urbanístico.

El artículo 106.1 del Borrador del Reglamento Autonómico de Actividad de Ejecución del Planeamiento Urbanístico desarrolla los criterios de adjudicación en el sistema de concertación al señalar que se elegirá la alternativa técnica sobre la base de los siguientes criterios: “La que proponga el ámbito de actuación y la ordenación urbanística más idónea para el interés general debiendo tener en cuenta los factores siguientes: 1º) las condiciones de conexión e integración de la actuación en su entorno, 2º) la disposición y la dimensión óptimas de los suelos dotacionales, zonas verdes y

equipamientos, tanto en función de su localización en la propia actuación como en relación al entorno en que la actuación se inserta, y 3º) la propuesta de tipologías edificatorias y usos pormenorizados que mejoren la cohesión social y su adecuada inserción en el entorno urbano preexistente, incluidas las relativas a las viviendas sometidas a un régimen de protección pública. Y la que proponga las obras de urbanización más idóneas para el interés general, debiendo tener en cuenta los factores siguientes: 4º) las redes de servicio y trama viaria, el mobiliario urbano, las calidades de unas y otro y el tratamiento de los espacios más adecuados a la zona urbana en la que se localice la actuación, teniendo en cuenta las características de la urbanización colindante preexistente y 5º) las mejores condiciones de la urbanización para el uso y disfrute permanente por la población. La elección deberá motivarse valorando cada uno de los cinco criterios precedentes, cuya ponderación relativa deberá ser igual para todos ellos.”

### **3.3.3.- Criterios de adjudicación para la elección de la proposición jurídico-económica (artículo 135.2 LSOTEX)**

Se preferirá la proposición jurídico-económica:

- que se obligue a *plazos de desarrollo* más breves o a *compromisos* más rigurosos;
- la que preste mayores *garantías* efectivas de cumplimiento;
- la que comprometa su realización asumiendo, expresa y razonadamente, un *beneficio empresarial* más proporcionado por la promoción y gestión de la actuación;
- la que prevea la construcción de *más viviendas* sujetas a un régimen de protección pública que, cuando menos, habilite a la Administración para tasar su precio u otros usos de interés social a los que sea aplicable, por cualquier título, cuando menos un régimen de precio tasado de venta o alquiler;
- la que prevea justificadamente, para unas mismas obras, *un menor precio* máximo para efectuarlas sin mengua de su calidad.
- Complementariamente se preferirá la proposición que oferte más incentivos, garantías o posibilidades de *colaboración de los propietarios afectados* por la actuación, para facilitar o asegurar su desarrollo, salvo que aquellos se pretendan arbitrar a costa del interés público.

Respecto a los “plazos de desarrollo más breves” hay que tener en cuenta los siguientes aspectos: a) estudio tanto del plazo global de toda la actuación como de los plazos parciales para poder establecer al aprobar el programa de ejecución el calendario de su desarrollo en distintas fases; b) será preciso que se justifique suficientemente la programación temporal y se garantice adecuadamente con compromisos adicionales más rigurosos, evitando formulaciones inconcretas o infundadas que no hagan depender el nacimiento, computo o finalización del plazo total y de los parciales de circunstancias objetivas sino de otras que dependen de la voluntad del urbanizador; c) los plazos que deben fijarse son los del inicio de la ejecución material del programa y de la conclusión del mismo.

En relación a las “mayores garantías efectivas de cumplimiento” habrá que comprobar que el agente urbanizador ofrece todas las garantías que la LSOTEX establece y el modo en que las propone y el importe de las mismas (garantía provisional artículo 134.A 4; garantía genérica o de promoción: artículo 118.3 d) ; garantía específica o de retribución: artículo 132.1).

Por un “beneficio empresarial más proporcionado” debe entenderse un “menor” beneficio empresarial para la total ejecución de la actuación urbanizadora.

La determinación de “la construcción de más viviendas sujetas a un régimen de protección pública” se concretará en la que proponga una “mayor proporción” de las mismas.

El “menor precio” de las obras o “menores gastos de urbanización” está limitado en un triple sentido: se refiere a las mismas obras, no debe menguar la calidad y es preciso que se justifiquen rigurosamente en aras de evitar bajas temerarias.

La “colaboración de los propietarios afectados” es un criterio importante ya que supone una agilización y facilitación del desarrollo urbanístico y garantice un respeto por los derechos de los propietarios.

El artículo 106.3 del Borrador del Reglamento Autonómico de Actividad de Ejecución del Planeamiento Urbanístico introduce dos novedades. En primer lugar, contempla un nuevo criterio (la asunción de compromisos más rigurosos para satisfacer usos de interés social y que se realicen con cargo al beneficio empresarial). Y, en segundo lugar, se establece que la selección deberá motivarse valorando cada uno de

los seis criterios precedentes, cuya ponderación relativa será del 25 % para la que proponga menores gastos de urbanización y del 15 % para cada uno de los restantes. A nuestro juicio, el establecimiento de estos criterios de cuantificación no respetan la autonomía local. El Ayuntamiento en ejercicio de su competencia sobre la ejecución del planeamiento puede decidir qué criterios de adjudicación debe primar de acuerdo a las necesidades de su Municipio.

### **3.3.4.- Acuerdos motivados (artículo 135.4 *in fine* LSOTEX)**

Los acuerdos municipales en materia de programación deberán ser siempre *expresamente motivados* y concretarán, razonadamente, las *prioridades públicas* y *criterios de fundamentación* expresados, atemperándolas a las circunstancias propias de cada actuación. En todo caso, dichos acuerdos habrán de ser *congruentes* con la respuesta a la consulta previa.

Es un supuesto de motivación de los actos administrativos encuadrable dentro del artículo 54.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC). La motivación no significa un razonamiento exhaustivo y detallado, pero tampoco una fórmula convencional y meramente ritual, sino la especificación de la causa, esto es, la concreción del acto al fin previsto. Para ello basta con la fijación de los hechos, su subsunción en la norma y una especificación sucinta de las razones por las que de esta se deduce y resulta adecuada la resolución adoptada. Eso es suficiente para lograr la finalidad última de la motivación que es constituir un elemento del control del propio acto. Cuando se acepten Informes o Dictámenes y se incorporen a la Resolución dicha aceptación “servirá de motivación” (artículo 89.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: LRJ-PAC). Toda denegación sin motivación racional es ilícita y deberá ser anulada a través del control que ejercen los Tribunales de la legalidad de la actuación administrativa (artículo 106 de la Constitución española). Tanto el principio de igualdad como la sumisión de toda la actividad de las Administraciones Públicas al interés público exigen la motivación en caso de la denegación de un derecho solicitado por un particular, aún en los casos en que éste no posea derecho subjetivo a obtenerlo.

### **3.3.5.- Plazo para la aprobación municipal (artículo 135.7 *ab initio* LSOTEX)**

El plazo para que el Ayuntamiento Pleno resuelva sobre la aprobación y adjudicación de un Programa de Ejecución será de *cuarenta días* desde la fecha en que fuera posible adoptar el acuerdo correspondiente. Por la “fecha en que fuera posible adoptar el acuerdo correspondiente” debe entenderse “aquel día en que el Ayuntamiento dispone de todos los Informes de carácter preceptivo para la aprobación del Programa de Ejecución”.

### **3.3.6.- Traslado a la Administración Autonómica (artículo 135.7 *in fine* LSOTEX)**

Aprobado el Programa de Ejecución por el Municipio *se dará traslado* de él a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

### **3.3.7.- Presentación en el Registro de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico (artículo 137.2 LSOTEX)**

La publicación de la aprobación definitiva de los Programas de Ejecución requerirá su *previa presentación* en el Registro autonómico de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico este registro. Cuando el Programa de Ejecución sea de aprobación municipal, dicha presentación implicará el cumplimiento del deber de comunicación previsto en el artículo 56 de la Ley general 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a los efectos en él determinados.

El artículo 135.7 *in fine* LSOTEX habla de “traslado” y el artículo 134.4 LSOTEX de “presentación”. ¿Significan lo mismo?. A nuestro juicio, tienen el mismo significado y alcance. En ambos casos, se refiere a la obligación de comunicación del Ayuntamiento. Dicha obligación queda cumplida con la “simple remisión” del Programa de Ejecución, bastando con la “mera presentación” o “depósito” del mismo en el Registro autonómico de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico. Al limitarse los efectos del Registro a la mera publicidad, la Administración Autonómica no puede llevar a cabo un control de legalidad. ¿Cuál es el plazo de remisión?. La LSOTEX no lo establece. Sin embargo, es conveniente realizarlo con celeridad ya que mientras no sea remitido, la Agrupación de Interés Urbanístico no

adquiere derecho a ejecutar el Programa de Ejecución, ya que dicho derecho se adquiere en virtud de acto expreso que deberá ser publicado (artículo 135.8 LSOTEX). Y, para ser publicado se requiere la previa presentación en el Registro autonómico de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico (artículo 137.2 LSOTEX).

### **3.3.8.- Publicación del acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Ejecución**

La *obligación de publicar* el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Ejecución se establece en los artículos 135.8 y 137.2 de la LSOTEX. En cambio, no establece los medios de publicación. Por aplicación analógica de los artículos 10.3 (publicación de la consulta previa), 134.A.3 *ab initio* (publicación de la presentación del Programa de Ejecución) el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa de Ejecución *deberá publicarse* en el “Diario Oficial de Extremadura” y en un “periódico local de amplia difusión”

### **3.4.- Régimen jurídico de la adjudicación**

#### **3.4.1.- Compromisos, obligaciones y garantías del adjudicatario (artículo 135.6 LSOTEX)**

El adjudicatario de la gestión indirecta deberá *suscribir* los compromisos, *asumir* las obligaciones y *prestar* las garantías correspondientes.

Los “compromisos” son los que asume el agente urbanizador comprendiendo no solo los que derivan de la LSOTEX sino también los compromisos y obligaciones que excediendo dicho marco legal hayan sido asumidos voluntariamente por el agente urbanizador (p.ej., concreción y asunción de más adecuadas calidades de obra para su ejecución; realización de la obra de ejecución asumiendo expresa y razonadamente un beneficio empresarial más proporcionado; previsión de construcción de más viviendas sujetas a un régimen de protección pública; aportaciones suplementarias al Patrimonio Municipal de Suelo).

Los “plazos” son aquellos en que se efectuaran las actuaciones urbanizadoras a cargo del agente urbanizador, con expresión del plazo total y, en su caso, de cada una de las fases de urbanización.

Las “garantías” que deben contemplarse son: la garantía genérica del artículo 118.3 d) LSOTEX (garantía de promoción del 7% del coste previsto de las obras de urbanización) y la garantía específica del 132.1 LSOTEX (garantía – real o financiera – de retribución de los propietarios relativa a la obligación de convertir en solares las parcelas resultantes para responder del importe de las retribuciones anticipadas por los propietarios).

No contempla la LSOTEX disposiciones específicas de las “penalizaciones” que regularán la adjudicación, salvo los supuestos de responsabilidad por incumplimiento (artículo 132.2) y de responsabilidad por daños (artículo 132.4). Por ello, puede establecerse un régimen de penalizaciones análogo al de la contratación pública.

#### **3.4.2.- Acto expreso (artículo 135.8 LSOTEX)**

El derecho a ejecutar un Programa de Ejecución se adquiere, por la Agrupación de Interés Urbanístico, en virtud de *acto expreso*, que deberá ser publicado. Con la publicación del acuerdo plenario de aprobación y adjudicación del Programa de Ejecución, el agente urbanizador adquiere el derecho a la ejecución del citado Programa. Por tanto, el acto expreso será la publicación del mismo.

#### **3.4.3.- Formalización de la adjudicación (artículo 135.10 LSOTEX)**

La adjudicación de la ejecución del Programa de Ejecución se formalizará mediante *convenio urbanístico* a suscribir, de una parte, por la agrupación de interés urbanístico (en el sistema de compensación) o por el particular (en el sistema de concertación) y, de otro, tanto por la Administración actuante como, en su caso, por aquellas otras que hubieran asumido compromisos en dicha ejecución. En él se harán constar las condiciones, los compromisos y los plazos para la ejecución del Programa, las garantías que el agente urbanizador presta para asegurar su cumplimiento y las penalizaciones a que se somete por incumplimiento. Es conveniente en el convenio urbanístico fijar los plazos para presentar, en su caso, los proyectos de urbanización y de reparcelación, si no hubiesen sido aprobados junto con el programa de ejecución.

#### **3.4.4.- Derecho de Reintegro y de Subrogación (artículo 135.5 LSOTEX)**

Cuando en el sistema de concertación no resulte adjudicataria la persona que formuló alternativas, estudios o proyectos técnicos que, “total o parcialmente, se incorporen” al Programa de Ejecución aprobado o “sean útiles para su ejecución”, el Municipio *garantizará el reembolso*, por cuenta del agente urbanizador, de los gastos justificados de redacción de dichas alternativas, proyectos o estudios en favor de quien los realizó y aportó.

Asimismo, en el caso que el promotor de la alternativa técnica que sirva de base para la aprobación del Programa de Ejecución no resulte adjudicatario del mismo, siempre que sea una alternativa propia y original, *podrá subrogarse* en el lugar y puesto del adjudicatario particular elegido, *asumiendo y garantizando* los mismos compromisos, garantías y obligaciones impuestos a éste. La subrogación deberá solicitarse del Municipio dentro de los diez días siguientes a la notificación del acuerdo de adjudicación, entendiéndose ésta, entretanto, otorgada a título provisional.

*No será de aplicación* lo dispuesto en el párrafo anterior cuando el primer adjudicatario haya sido seleccionado atendiendo a las mayores posibilidades de colaboración de los propietarios afectados que hubiera ofrecido y garantizado.

#### **3.5.- Régimen especial de la adjudicación preferente (artículo 136 LSOTEX)**

##### **3.5.1.- Finalidad (artículo 136.1 *ab initio* LSOTEX)**

En el sistema de concertación el régimen de adjudicación preferente tiene por objeto *fomentar* la elaboración de iniciativas de Programas de Ejecución por los particulares e incentivar su inmediata ejecución.

##### **3.5.2.- Requisitos (artículo 136.1 *in fine* y 136.2 LSOTEX)**

Para su aplicación será imprescindible:

- que quien solicite su aplicación *haya presentado* una alternativa técnica de Programa de Ejecución propia y original y *ofrecido* su ejecución en plazo inferior a tres años.

- que se solicite en favor de :

a) La *proposición que se acompañe de alternativa técnica con proyecto de reparcelación*, en condiciones de ser aprobado junto con el Programa de Ejecución, para la totalidad de los terrenos afectados, suscrito por sus propietarios. La proposición deberá presentarse por la totalidad de los propietarios.

b) La *proposición acompañada de proyecto de urbanización*, susceptible de aprobarse junto con el Programa de Ejecución y *refrendada o concertada* con una agrupación de interés urbanístico, cuyos estatutos y acuerdos sociales serán expuestos al público junto con la correspondiente alternativa.

La proposición deberá presentarse por los propietarios que ostenten más de la mitad de la superficie afectada por la iniciativa urbanizadora.

### **3.5.3.- Régimen legal (artículo 136.3 y 4 LSOTEX)**

Las iniciativas de Programa de Ejecución que satisfagan los requisitos de los apartados anteriores tendrán *preferencia* en la adjudicación respecto de las que, sin cumplirlos, pretendan competir con ellas.

Si concurrieran *varias iniciativas* que reclamaran fundadamente la adjudicación preferente, se preferirá la que se promueva para una sola unidad de actuación, según delimitación establecida por el planeamiento ya previamente vigente, a la que pretenda abarcar un ámbito distinto o mayor.

No obstante, si la alternativa de Programa de Ejecución que reclame la adjudicación preferente conlleva *propuestas complementarias* de aprobación de otros planes de ordenación urbanística o de modificación de los vigentes, se podrá adjudicar el Programa de Ejecución a tercero que propugne desarrollar mejor alternativa de planeamiento. Se entiende sin perjuicio de la *potestad municipal* de disponer las correcciones técnicas oportunas en el Programa de Ejecución que se apruebe y de la *obligación del adjudicatario de garantizar* que quedarán realizadas, con cargo a la actuación si fuera preciso, las obras de acometida y extensión imprescindibles para

conectar aquélla, en lo que sea necesario, a las redes exteriores de infraestructuras de servicio.

*No procederá* la adjudicación preferente en aquellos ámbitos concretos de actuación para los que el Municipio excluya la posibilidad de aplicar ese régimen:

- por haber reservado los terrenos para la gestión directa por la Administración,
- o con el fin de suscitar necesariamente la competencia entre iniciativas que asuman la realización de mejoras especiales en la urbanización o mayores aportaciones al patrimonio municipal de suelo, para compensar proporcionalmente el mayor y singular aprovechamiento de los terrenos.

## **XV.- LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN: ESPECIALIDADES (SISTEMAS DE COOPERACIÓN Y DE EXPROPIACIÓN)**

### **1.- LA GESTIÓN DIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE EJECUCIÓN<sup>36</sup>**

#### **1.1.- La actividad administrativa de ejecución**

##### **1.1.1.- Ámbito (artículo 104. 1 LSOTEX)**

La actividad de ordenación urbanística es una función pública de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación, que corresponde, en sus respectivas esferas de competencia, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios de la misma y se rige por los principios establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución. La formulación y aprobación de instrumentos de planeamiento constituye una potestad integrante de la función pública<sup>37</sup>. La ordenación urbanística se establece, de acuerdo y en el marco de la Ley y sus normas reglamentarias y de los instrumentos de la ordenación del territorio, por los planes de ordenación urbanística y tiene por objeto la disposición de los usos concretos

---

<sup>36</sup> Al no existir desarrollo reglamentario de la LSOTEX, me he inclinado por hacer una exposición sintética de las especialidades de la gestión directa de los programas de ejecución.

<sup>37</sup> Artículo 2.1 LSOTEX.

del suelo no urbanizable, urbanizable y urbano para la idónea configuración de los espacios urbano, rústico y natural y el eficaz y funcional desarrollo en ellos de las actividades públicas y privadas conformes con el destino del suelo, previendo, organizando y programando, cuando proceda, los procesos pertinentes de transformación del suelo mediante la urbanización y la edificación<sup>38</sup>.

La ordenación territorial y urbanística implica el ejercicio de las siguientes potestades por la Administración pública competente:

- Determinación de la forma de gestión de la actividad.
- Formulación y aprobación de instrumentos de planeamiento.
- Ejecución del planeamiento y, en su caso, dirección y control de dicha ejecución.
- Intervención para el cumplimiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo.
- Intervención en el mercado del suelo a través de los mecanismos previstos en esta Ley.
- Control de la edificación y el uso del suelo.
- Protección de la legalidad y sanción de las infracciones.
- Cualesquiera otras que sean necesarias para la efectividad de los fines de la ordenación territorial y urbanística<sup>39</sup>.

Corresponde a las Administraciones públicas:

- la actividad de ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística en régimen de actuaciones urbanizadoras y de obras públicas ordinarias y
- la intervención de la actividad de ejecución de los propietarios en régimen de actuaciones edificatorias<sup>40</sup>.

El fundamento de la naturaleza del urbanismo como función de los poderes públicos y no como facultad de los propietarios privados del suelo, se encuentra en el ordenamiento jurídico español en el artículo 47 de la Constitución española, desde donde se extiende a todas las demás ramas del Derecho: “Los poderes públicos

---

<sup>38</sup> Artículo 23 RPLANEX.

<sup>39</sup> Artículo 2.2 LSOTEX.

<sup>40</sup> Artículo 104.1 LSOTEX.

promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho (a disfrutar de una vivienda digna y adecuada), regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos”. Consiguientemente, los poderes públicos quedan obligados a controlar la utilización racional del suelo de acuerdo con el interés general, y esa es la razón de ser del urbanismo: la regulación del uso del suelo por los poderes públicos conforme al interés general. Como consecuencia de esta calificación, el ordenamiento pone en manos de los poderes públicos un conjunto de potestades administrativas que han de servir a la Administración Pública para limitar el ejercicio de los derechos subjetivos de los particulares y reconducirlos a la unidad, gestándose un sistema coherente que responde, en todo caso, al interés general de la colectividad.

El urbanismo es ordenación de la ciudad y del territorio desde el interés público<sup>41</sup>. La actividad urbanística no tiene por qué coincidir con las expectativas e

---

<sup>41</sup> La consideración del urbanismo como una función pública, y no como un conjunto de facultades privadas, ha sido destacado tanto por el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo.

El Tribunal Constitucional se ha ocupado de esta naturaleza pública del urbanismo en el fundamento 14,c) de su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, con ocasión del análisis de constitucionalidad del artículo 4.1 del TRLS 92, y ha señalado lo siguiente: “Lo que, en cambio, cabe derivar del artículo 4.1 con carácter imperativo es el principio de que la dirección y control de la gestión urbanística queda sustraído al mecanismo del mercado y corresponde, “en todo caso”, a la Administración competente. La dirección y control de la ejecución cuyo alcance y contenido no son definidos por el precepto- es siempre pues, una actividad pública, dado que la transformación del suelo a través de la urbanización se configura como una obra pública, sin perjuicio de que, como establece dicho artículo 4.2, dicha gestión pueda ser asumida directamente por la propia Administración o encomendada a la iniciativa privada o a entidades mixtas. Este principio básico por el que ha optado el legislador estatal conecta inmediatamente con el derecho de propiedad (art 33 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE), con sus respectivos ámbitos materiales (bienes susceptibles de apropiación y actividades que puedan ser explotadas económica o empresarialmente). Sustrayendo la dirección y el control de proceso urbanizador de la iniciativa privada. Es obvia la estrecha relación que un principio así enunciado guarda con el derecho de propiedad urbana –que está subordinado a que se cumplan los presupuestos de la legislación urbanística- y con la libertad de empresa, en cuanto supone igualmente una limitación de su ámbito material, puesto que la última palabra sobre la gestión urbanística queda sustraída a la libre decisión del empresario. Entendido, pues, en el sentido de que la asignación de usos al suelo queda sustraída al mecanismo de mercado y a la decisión del propietario resulta evidente su cobertura bajo el título que descansa en el artículo 149.1. 1ºCE. Desde tal perspectiva, este principio conecta por otra parte con el mandato inexcusable derivado del artículo 47 CE en cuya virtud corresponde a los poderes públicos, y sólo a ellos, la regulación o normación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, a través de la ley y, por remisión, al planeamiento”.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 16 de diciembre 1985, declaraba: “(...) Debe en todo caso recordarse que la Ley del Suelo significó ya la consideración de la ordenación urbanística como función pública y la transferencia a una decisión pública de lo que todavía en nuestro Código Civil se defería a la mera “conveniencia” del propietario. Hasta el punto de que se ha producido una disociación entre la propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas relativas al mismo, privando de estas últimas al propietario y atribuyéndoselas al poder público. Y como consecuencia de todo ello la clasificación y calificación de suelo

---

definen el contenido normal de la propiedad. Y este diseño o definición se hace por la propia Ley del Suelo, y lo que es más importante, en virtud de ella, por los Planes (art. 76 de la Ley del Suelo). La primera, la Ley del Suelo, cabecera del grupo normativo en materia (con funcionalidad propia de una Ley básica estatal, aunque de manera expresa y directa el urbanismo no esté constitucionalmente declarado competencia estatal, si, desde luego, de manera implícita como la mejor doctrina ha probado) agota por sí mismo, en cuanto ello es posible, la regulación abstracta y general, pero cumplido este cometido son los Planes, los que, por remisión o reenvío formal de aquélla realizan las determinaciones singularizadas en cada porción del territorio nacional. Dentro de aquel marco básico estatal, corresponderá a las decisiones políticas que inspiren los planes- o incluso la legislación urbanística elaborada por los Parlamentos regionales-, el adoptar un modelo territorial más o menos avanzado (...). La STS 7 noviembre 1988 (RJ 1988, 8783) califica expresamente el urbanismo como una función pública, puesto que “la ciudad- más ampliamente, el territorio, en el sentido que aquí importa, art 1º del Texto Refundido- es de todos y por tanto las decisiones relativas a sus características corresponden a los ciudadanos en general a través de los trámites que abren una vía a su participación y de las decisiones adoptadas por sus elegidos representantes. La decisión que en el Plan se adopta pues en atención al interés público con independencia de cuáles sean las aspiraciones o expectativas de los propietarios de terrenos, aunque aquéllas hayan de ser contempladas después”. En la Sentencia de 29 de noviembre 1989 (RJ1989,8371), el mismo Tribunal reitera el pronunciamiento: “Es sabido que el urbanismo constituye una función pública y no una expectativa privada- Sentencias de 1 julio 1964 (RJ 1964, 3558) y 2 mayo 1973 (RJ 1973, 2075), entre otras-, función pública desplegada y ejercitada fundamental y esencialmente a través de Plan General de Ordenación Urbana que posee la virtud de establecer y definir el estatuto del derecho de propiedad y que ostenta por tal razón la cualidad innovativa, constituyendo según sentencia de la Sala Cuarta del TS un gradual y coordinado sistema normativo, al que debe ajustarse el ejercicio de las facultades dominicales- Sentencia de 21 noviembre 1969 (RJ 1969, 5059)-. La característica esencial del Plan General consiste en que la Administración, al ejercer la potestad pública de ordenación propia del planeamiento, define el estatuto del derecho de propiedad, diseñando, en todos sus aspectos, el desarrollo urbanístico del territorio planeado, no limitándose exclusivamente a regular el uso del suelo y de la construcción, finalidad más simple que podría obtenerse o realizarse a través de las clásicas y tradicionales Ordenanzas Municipales, como sucedía antes de la promulgación de la primera Ley del Suelo de 12 mayo 1956”.

La mayoría de la doctrina afirma el carácter del urbanismo como función pública. Como ejemplo de ello recogemos las siguientes palabras de GARCIA DE ENTERRIA y PAREJO: “(...) El urbanismo se ha convertido (en España desde la LS56) en una función pública. Nada más fácil que justificar ese giro decisivo, que está en la base misma del Derecho urbanístico contemporáneo. La localización de una ciudad, su configuración concreta, su magnitud mayor o menor, su disposición, su funcionalismo y su orden, no son, en absoluto, ni pueden ser, en nuestra compleja civilización, hechos privados, en el sentido de que pertenezcan al exclusivo círculo de interés de los propietarios de suelo; son más bien hechos colectivos primarios, que interesan a la colectividad entera en cuanto tal, puesto que condicionan su misma vida comunitaria y personal de manera directa y a la vez postular consecuencias inmediatas respecto a la existencia, extensión y disposición de una serie de servicios públicos inequívocamente tales (vías públicas, transportes colectivos, servicios higiénicos y sanitarios, servicios de enseñanza y asistencia social, lugares de esparcimiento, dotación de aguas, electricidad, teléfonos, etc...). Pocos hechos colectivos de más bulto y, por tanto, pocos también respecto de los cuales esté justificada una competencia pública, que actúa por modo principal o en directo y no por la indirecta de la mera limitación de una libertad privada de principio. Reconocer, como aún resulta del artículo 350 CC, una facultad de decidir a la miriada de propietarios del suelo según lo que a ellos les convenga, la existencia, la extensión, la disposición de la ciudad, aparte de consagrar la anarquía urbanística más absoluta, que en tiempos históricos de un dinamismo urbano mucho más pausado ha podido no mostrar la faz terrible que hoy tan bien nos consta, supone consagrar un verdadero “sistema censitario” en el orden político y social, esto es, el sistema arcaico que reducía a los incluidos en el censo sólo, ni siquiera primordialmente, de propietarios de suelo (y aún estos tienen entre sí normalmente graves contradicciones de intereses); todos los ciudadanos (concepto aquí especialmente oportuno) tienen, como ha dicho certeramente Henri LEFEBVRE, un verdadero “derecho a la ciudad”, derecho primario, olvidado en las antiguas tablas de derechos. Sin perjuicio de que ese derecho generalizado, y no limitado a los dueños de suelo, haya de manifestarse en facultades de participación

intereses de los propietarios, es diferente en su naturaleza y finalidades de estos intereses particulares, pues sirve al bienestar social de los ciudadanos y no al deseo particular de los titulares dominicales. Para atender estas finalidades, el urbanismo se nutre de medios e instrumentos que se superponen a la actividad particular y controlan y encauzan ésta hacia el interés general. De esta naturaleza de la actividad urbanística como función pública deriva que la Administración Pública deba quedar dotada por el ordenamiento de las potestades públicas necesarias para desarrollar correctamente tal actividad. La LS 56 estableció un largo elenco de concretas potestades urbanísticas a favor de la Administración que, con un carácter enunciativo y no limitativo, se extendían tanto a la fase de planeamiento urbano, como a la ejecución del planeamiento, régimen del suelo, regulación e intervención del mercado del suelo y ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo

### **1.1.2.- Contenido (artículo 105. 1 LSOTEX)**

La ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística comprende:

- La determinación por la Administración actuante de la forma de gestión de la actividad y la tramitación y aprobación de los pertinentes Programas de Ejecución.
- La organización temporal de la ejecución y la fijación del orden de las actuaciones, cuando dichas determinaciones no se contengan ya en el planeamiento de ordenación territorial y urbanística o proceda modificarlas.
- La delimitación de la unidad de actuación, cuando ésta sea urbanizadora o deba realizarse mediante obras públicas ordinarias. La unidad de actuación opera simultáneamente como ámbito para el desarrollo de la totalidad de las operaciones jurídicas y materiales precisas para la ejecución integral del planeamiento y de la comunidad de referencia para la justa distribución de beneficios y cargas. En suelo urbano las unidades de actuación podrán ser discontinuas. Los sistemas generales se exceptúan de las unidades de actuación, aunque podrán ser incluidos o adscribirse a ellas y realizarse en el contexto de las mismas.

---

individualizadas, es obvio que por de pronto apodera ala organización política de todas las competencias necesarias para decidir sobre los elementos urbanos definitorios”.

- La conservación de las obras de urbanización y de la edificación.

## **1.2.- Sistema de ejecución de actuaciones: gestión directa e indirecta**

### **1.2.1.- Formas de gestión (artículo 104. 2 LSOTEX)**

La actividad administrativa de ejecución podrá gestionarse de forma tanto directa, como indirecta mediante atribución a un particular en la condición de agente urbanizador.

En el caso de gestión directa, se produce la reserva del entero desarrollo de la actividad de ejecución a favor de la Administración actuante, con aplicación de uno de los sistemas de ejecución pública.

Y, en el caso de gestión indirecta, la participación de la iniciativa privada en dicha actividad en los términos del concreto sistema de ejecución privada elegido y con retención por la Administración actuante, en todo caso, de la dirección, la supervisión, la inspección y el control del desarrollo de la actividad conforme al sistema de ejecución.

### **1.2.2.- Desarrollo de actuaciones urbanizadoras por sistemas de ejecución (artículo 125.1 LSOTEX)**

Para cada sector o, en su caso, unidad de actuación, el Municipio, de oficio o a instancia de un particular, deberá optar expresamente por uno de los sistemas de ejecución incluidos en las formas de gestión directa o indirecta para el desarrollo de la actuación urbanizadora.

### **1.2.3.- Sistemas de ejecución (artículo 125.2 LSOTEX)<sup>42</sup>**

Los sistemas de ejecución son los siguientes:

---

<sup>42</sup> Los sistemas de actuación son los instrumentos de gestión urbanística que fijan y establecen las bases técnicas y económicas de cada actuación y cuyo ámbito puede abarcar una o varias unidades de actuación de un mismo Sector. Los artículos 119.1 TRLS 76 y 148.2 TRLS 92 preveían los siguientes sistemas de actuación: compensación, cooperación y expropiación.

- a) En la forma de gestión directa:
  - 1) Cooperación.
  - 2) Expropiación.
  
- b) En la forma de gestión indirecta:
  - 1) Compensación.
  - 2) Concertación.

#### **1.2.4.- Elección del sistema de ejecución (artículo 126.1 LSOTEX)**

El sistema de ejecución se determinará por la Administración actuante, de oficio o a instancia de particular. Si se opta por uno de los sistemas públicos incluidos en la forma de gestión directa, deberán motivarse las razones de interés público justificativas de la actuación urbanizadora. En la misma resolución se adoptarán los compromisos de tipo económico y técnico y se fijarán los plazos y las condiciones que permitan garantizar la ejecución pública de la actuación.

La resolución por la que se determine el sistema de ejecución pública:

- Implicará la incoación del procedimiento para la formulación y aprobación del pertinente Programa de Ejecución en el sistema de cooperación y del proyecto correspondiente en el sistema de expropiación.
- Autorizará a la Administración actuante para inadmitir a trámite las solicitudes de consulta que se formulen, incluso por propietarios, para el desarrollo de unidad de actuación o sector idénticos. La inadmisión a trámite deberá reproducir el contenido íntegro de la resolución por la que se hubiera determinado el correspondiente sistema de ejecución pública.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> ¿Cuál es el papel asignado por la LSOTEX a los propietarios del suelo?. En una primera aproximación podría afirmarse que la LSOTEX reserva un "papel secundario" a los propietarios del suelo en base a los siguientes argumentos: a) La exposición de Motivos de la LSOTEX indica que se persigue la superación del carácter oligopólico del mercado del suelo y el establecimiento de la libre competencia y de la libertad de empresa respecto a la actividad de ejecución del planeamiento y de la urbanización del suelo, independientemente de su condición de propietario de los terrenos afectados; b) La LSOTEX no reconoce a los propietarios de suelo urbanizable el derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo (a diferencia del artículo 15 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones: LRSV). Sin embargo, a juicio de cierta doctrina, del contenido de la LSOTEX deducen un "papel principal" asignado a los propietarios del suelo en atención a las siguientes razones: a) Determinación "ope legis" del sistema de compensación con la presentación de la documentación completa mediante el procedimiento simplificado de tramitación (artículo 134.B b) *in fine* LSOTEX); b) Preferencia legal del sistema de compensación respecto del sistema

## **2.- EL SISTEMA DE COOPERACIÓN**

### **2.1.- Concepto**

En el sistema de cooperación la Administración actuante asume la condición propia de agente urbanizador público, con las prerrogativas y obligaciones legalmente establecidas (artículo 139.2 LSOTEX).

Por ello, su responsabilidad esencial es llevar a cabo la ejecución del planeamiento en su doble ámbito: jurídico y material. La ejecución “jurídica” del planeamiento urbanístico consiste en el conjunto de operaciones necesarias para resolver la incidencia del plan sobre la propiedad afectada, a los efectos del cumplimiento de los deberes de cesión y equidistribución. La ejecución “material” del planeamiento urbanístico comprende el conjunto de operaciones que atienden directamente a hacer realidad el plan llevado a cabo sus precisiones sobre el ámbito ordenado, a los efectos del cumplimiento de los deberes de urbanización y edificación. Las consecuencias de la ejecución (jurídica y material) del planeamiento urbanístico suponen la determinación para cada una de las propiedades resultantes del proceso de un aprovechamiento lucrativo, de unas cesiones a favor de la Administración (terrenos lucrativos y no lucrativos), de una cuantía proporcional del coste de la urbanización y de la obligación de edificar en plazo determinado.

La Administración actuante en su condición de agente urbanizador podrá ejercer - conforme al artículo 131.3 LSOTEX - las siguientes prerrogativas y facultades:

- Someter a aprobación administrativa proyectos de urbanización, presupuestos de cargas de urbanización y, a falta de acuerdo con los propietarios afectados,

---

de concertación cuando la consulta previa hubiere sido formulada en primer lugar por una Agrupación de Interés Urbanístico (artículo 126.2 a) *ab initio* LSOTEX; c) Establecimiento de un régimen especial de adjudicación preferente en favor de los propietarios dentro del sistema de concertación (artículo 136 LSOTEX). Por tanto, la innovación principal de la LSOTEX reside en que el propietario del suelo por su mera condición de tal no adquiere derecho a la ejecución del planeamiento. Lo determinante es la vinculación de la programación del suelo al compromiso fehaciente de inversión en la ejecución de la urbanización con las garantías jurídico-económicas necesarias para ello. En este sentido, el urbanizador no propietario opera como "activador urbanístico" impulsando la ejecución frente a la inactividad del propietario y/o de la Administración, aportando agilidad, eficacia y garantía al proceso de desarrollo urbanístico.

- uno o varios proyectos de reparcelación forzosa dentro del ámbito de la actuación, así como ser oído antes de dicha aprobación.
- Oponerse a la parcelación y a la edificación en el ámbito de la actuación, hasta el pleno cumplimiento de las previsiones del Programa de Ejecución. El otorgamiento de las licencias precisas para tales actos requerirá la previa audiencia del agente urbanizador. No podrán otorgarse licencias de parcelación o edificación en las unidades de actuación o para terrenos sometidos a actuaciones urbanizadoras hasta que, una vez aprobado el correspondiente Programa de Ejecución, se cumplan las condiciones legales previstas para ello, debiendo el titular de la finca o parcela haber contribuido proporcionadamente a las cargas de la actuación y haber quedado garantizada la urbanización de dicha parcela, cuando menos con carácter simultáneo a su edificación.
  - Exigir que los propietarios le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la actuación.
  - El agente urbanizador podrá optar por la retribución mediante la cesión de terrenos edificables cuando asuma el compromiso de promover, sobre los terrenos que reciba en pago de su retribución, viviendas sujetas a un régimen de protección pública u otros usos de interés social, siempre que estos destinos atribuyan a los terrenos un valor máximo legal que permita determinar con objetividad su equivalencia con los gastos de urbanización.
  - Solicitar la ocupación directa de los terrenos sujetos a reparcelación y necesarios para desarrollar las infraestructuras de urbanización, en los términos previstos por la legislación general.

## **2.2.- Especialidades en el sistema de cooperación**

### **2.2.1.- Iniciativa pública municipal y autonómica (artículos 120 y 139.1 LSOTEX)**

En el sistema de cooperación únicamente las siguientes Administraciones y entidades pueden formular, promover y ejecutar Programas de Ejecución:

- Los Municipios o cualquiera de los organismos o entidades de ellos dependientes o de los que formen parte, para la ejecución del planeamiento municipal. Cuando la entidad promotora no cuente con la potestad expropiatoria, se tendrá como Administración actuante al Municipio.

- La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura o cualquiera de los organismos o entidades, públicos o privados, de ella dependientes o adscritos a la misma o de los que forme parte, para el desarrollo de las competencias propias con relevancia territorial y, en todo caso, la promoción de suelo con destino a dotaciones públicas o a actuaciones urbanizadoras que fomenten la industrialización o la vivienda social, de promoción pública o sujeta a cualquier régimen de protección pública. En este caso, su tramitación y aprobación se sujetará a las reglas establecidas para los Planes Especiales de Ordenación. En la ejecución de los Programas de Ejecución así aprobados se tendrá como Administración actuante a la de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Las restantes Administraciones públicas, para el ejercicio de sus competencias mediante la realización de actuaciones urbanizadoras. En este caso, la Administración que promueva el Programa de Ejecución podrá optar por que se tramite, apruebe y ejecute conforme a las reglas establecidas para los Planes Especiales de Ordenación.

### **2.2.2.- Contenido de los Programas de Ejecución**

Los Programas de Ejecución tienen las funciones, objeto y contenido establecido en los artículos 118 y 119 LSOTEX, con las siguientes especialidades:

- la garantía se presta mediante crédito retenido con cargo al presupuesto de la Administración actuante por importe equivalente a la totalidad de los gastos de urbanización estimados (artículo 118.3 d) LSOTEX),
- el convenio se sustituirá por una relación precisa de los compromisos asumidos (artículo 119.2 *in fine* LSOTEX).

### **2.2.3.- Tramitación, aprobación y adjudicación de los Programas de Ejecución: competencia municipal y autonómica (artículo 139.3 y 4 LSOTEX)<sup>44</sup>**

La tramitación, aprobación y adjudicación del Programa de Ejecución seguirá el procedimiento establecido en el artículo 134, con las especialidades siguientes:

---

<sup>44</sup> Como hecho significativo hay que destacar que la LSOTEX reconoce competencia a la Junta de Extremadura en materia de ejecución del planeamiento, en concreto, para la promoción, tramitación, aprobación y adjudicación de programas de ejecución en régimen de gestión directa.

- se iniciará por acuerdo del órgano competente de la Administración actuante, aprobatorio de la pertinente propuesta,
- adoptado el acuerdo, será sometido a los trámites de información pública y evacuación de los informes, preceptivos o no, que procedan,
- la información pública se abrirá mediante anuncio publicado en el Diario Oficial de Extremadura y, simultáneamente o con posterioridad, en uno de los periódicos de mayor difusión en el Municipio,
- la información pública de la alternativa técnica y la proposición jurídico-económica se realizará de manera conjunta y en plicas abiertas,
- en el anuncio de la información pública se hará constar la posibilidad de formular alegaciones al contenido de la documentación durante el plazo de 20 días, a contar desde día siguiente a la última publicación del anuncio. Éste deberá hacer referencia expresa al régimen de gestión directa adoptado para la actuación y, en consecuencia, a no haber lugar ni a la presentación de alternativas técnicas y económicas, ni al ejercicio del derecho de adjudicación preferente regulado en el artículo 136 LSOTEX,
- cuando durante el período de información pública y mediante alegación técnicamente razonada, cualquier particular propusiera su sustitución por el régimen de gestión indirecta y uno de los sistemas de ejecución privada, la Administración actuante, siempre que, ponderando el interés público concurrente, considere dicha propuesta más beneficiosa para el desarrollo urbanístico del ámbito correspondiente, podrá resolver la terminación sin ulteriores trámites y el archivo del procedimiento para la aprobación del Programa de Ejecución en régimen de gestión directa, con determinación simultánea de los siguientes extremos: a) La opción por el régimen de gestión indirecta y la fijación de uno de los sistemas de ejecución privada para el mismo ámbito de actuación, b) Los criterios orientativos para el desarrollo de la eventual actuación, c) El inicio de la tramitación del correspondiente Programa de Ejecución, con la apertura del plazo de 2 meses para su presentación,
- la tramitación y aprobación del Programa de Ejecución corresponderá a la Administración en cada caso actuante,
- el plazo para resolver sobre la aprobación será de 40 días desde la fecha en que fuera posible adoptar el acuerdo correspondiente,
- para la aprobación de los Programas de Ejecución formulados y promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura o cualquiera de los organismos o entidades, públicos o privados, de ella dependientes o

adscritos a la misma o de los que forme parte, se observará el procedimiento de aprobación de los Planes Especiales de Ordenación que afecten a la ordenación estructural,

- en la ejecución de los Programas de Ejecución así aprobados se tendrá como Administración actuante a la Comunidad Autónoma de Extremadura.

### **3.- EL SISTEMA DE EXPROPIACIÓN**

#### **3.1.- Operatividad de la expropiación urbanística**

La expropiación urbanística es simplemente una modalidad de la expropiación genérica, es decir, de la técnica administrativa instrumentada a su través, caracterizada aquí por la persecución de unos objetivos que aparecen vinculados de un modo u otro a la materialización de determinaciones de Planes urbanísticos. Consecuentemente, su régimen jurídico fundamental aparece establecido en la legislación básica estatal en materia de expropiación forzosa, cuya promulgación es, además, competencia exclusiva del Estado de conformidad con el art. 149.1 C.E. Las peculiaridades de su aplicación al terreno urbanístico corresponde establecerlas al respectivo legislador autonómico.

Las principales finalidades de las expropiaciones urbanísticas permiten, a su vez, caracterizar una diversidad de figuras de las mismas:

- Expropiación como sistema de actuación, en cuya virtud la Administración actuante asume la titularidad de todos los terrenos ubicados en el ámbito de ejecución escogido y, a partir de ese momento, lleva a cabo el proceso de transformación material y jurídica del suelo a través de alguna de las modalidades de gestión inherentes al funcionamiento de la respectiva Administración, siendo la más usual en este supuesto la concesión de obra urbanizadora.
- Expropiación para obtención de terrenos dotacionales, principalmente para obtención de sistemas generales en suelo urbano donde muchas veces éstos no son objeto de cesión gratuita por sus propietarios -sólo lo son cuando se hallan incluidos en los respectivos ámbitos sin generar cargas desproporcionadas o inasumibles para los propietarios- pero eventualmente también en suelo urbanizable. Igualmente, la expropiación será el mecanismo seguido para la obtención de terrenos afectos a una dotación pública local cuando esté excluida

de ámbito de ejecución y no exista otro mecanismo alternativo en la legislación autonómica -como podrían serlo las transferencias de aprovechamientos urbanísticos o la ocupación directa-.

- Expropiación para obtención de terrenos no dotacionales con fines de interés general, modalidad bajo la que se agrupan las expropiaciones destinadas a constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, a obtención de terrenos afectos desde el planeamiento a la construcción de viviendas de protección pública o a la obtención de terrenos asignados a otros usos declarados expresamente de interés social.
- Expropiación sancionatoria, o por incumplimiento de la función social de la propiedad, incumplimiento que se patentiza con la inobservancia de alguno de los deberes urbanísticos tradicionales -vinculados a la ejecución de la urbanización y edificación-, y que en la mayor parte de las legislaciones autonómicas se conecta a supuestos de incumplimiento de los plazos fijados para urbanizar y/o edificar y también de parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable o asimilado, a modo de sanción adicional, junto a la multa pertinente derivada del previo procedimiento sancionador.

### **3.2.- Concepto**

En el sistema de expropiación la Administración actuante aplica la expropiación a la totalidad o a parte de los bienes y derechos de la unidad de actuación y realiza por si misma las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

### **3.3.- Especialidades en el sistema de expropiación**

Como únicas especialidades en el sistema de expropiación, el artículo 140 LSOTEX contempla las siguientes:

- el pago del justiprecio podrá realizarse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente,
- para la ejecución de la actuación, la Administración actuante podrá desarrollar la expropiación mediante beneficiario privado conforme a la legislación aplicable. Cuando se trate de actuaciones excepcionales de singular rentabilidad por su gran aprovechamiento o por el destino lucrativo atribuido a los terrenos,

el beneficiario legal de la expropiación deberá compensar al erario público por el mayor aprovechamiento objetivo que éstos presenten respecto al valorable para fijar el justiprecio,

- a solicitud del interesado, la Administración actuante podrá liberar de la expropiación determinados bienes y derechos.

#### **4.- SUJETOS DE LA EJECUCIÓN PÚBLICA Y FORMAS DE GESTIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE EJECUCIÓN**

##### **4.1.- Gestión propia y cooperativa (artículos 113 y 114 LSOTEX)**

La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios podrán utilizar, para la gestión directa de la actividad de ejecución que sea de su respectiva competencia, todas las formas o modalidades admitidas por la legislación de régimen jurídico y de contratación de las Administraciones públicas y de régimen local.

Todas ellas estarán habilitadas para crear Organismos Autónomos de carácter gerencial y entidades mercantiles de capital íntegramente público, de duración limitada o por tiempo indefinido y con carácter general o sólo para determinadas actuaciones. En particular, podrán crear sociedades anónimas según la normativa mercantil vigente para alguno de los fines siguientes:

- Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
- Consultoría y asistencia técnica.
- Prestación de servicios.
- Actividad urbanizadora, ejecución de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes.

Para el desarrollo cooperativo de la actividad de ejecución, las Administraciones previstas en éste podrán, además:

- Constituir, por mutuo acuerdo, consorcios urbanísticos.
- Transferir y delegar competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas.

Las Administraciones públicas y sus organismos dependientes o adscritos, los consorcios y las entidades mercantiles creadas por aquéllas o cualesquiera de éstos podrán suscribir convenios, con fines de colaboración, en los términos autorizados por

la legislación de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de régimen local. Los convenios a que se refiere el apartado anterior podrán tener por objeto la contribución al sostenimiento económico de órganos u organismos de ámbito comarcal o supramunicipal para la prestación de asistencia técnica y administrativa a los Municipios en materia de ordenación urbanística.

#### **4.2.- Gerencias de Urbanismo**

##### *- Carácter gerencial*

La voz “ gerencia” alude a uno de los más típicos modos de gestión de la empresa privada, hasta el punto de que lo gerencial y lo empresarial se utilizan como expresiones sinónimas. No se concibe, en efecto, una empresa que se precie de tal sin el puesto de gerente y sin que aplique técnicas gerenciales para incrementar al máximo sus beneficios. Aunque la obtención de beneficios no es el objeto de la Administración Pública, los modos gerenciales de gestión han traspasado, desde hace algún tiempo, las fronteras de la empresa privada , y se han incorporado no sólo a la empresa pública, sino también a la Administración pública con la finalidad de optimizar su eficacia, su eficiencia y hasta La participación de los usuarios o clientes en la consecución de sus objetivos. La técnica del gobierno municipal por gerencia procede de las experiencias de algunos municipios americanos de principios de siglo, y fue acogida, como una gran novedad, por el Estatuto de Calvo Sotelo, a través de la denominada Carta Orgánica, que, como excepción al uniformismo tradicional del régimen municipal, debía ser aprobada, caso por caso, por el Gobierno.

##### *- Diferenciación orgánica y/ funcional*

El régimen de Gerencia de Urbanismo lleva consigo una diferenciación orgánica, funcional o ambas cosas a la vez, respecto de la organización y funciones generales propias del ente público que la constituya.

##### *- Organización*

La Gerencia Urbanismo podrá consistir en un órgano de carácter individual o colegiado o en una Entidad con personalidad y patrimonio propios.

##### *- Gerencias autonómicas*

Las Gerencias de Urbanismo constituidas por la Administración autonómica tendrán por objeto la formulación de proyectos de planes territoriales, proyectos de interés regional o planes urbanísticos y la realización de actividades generales o específicas en todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma para la ejecución de la política de ordenación territorial y la programación regional en materia de vivienda, de la promoción industrial o de los espacios dotacionales o terciarios de interés autonómico. La Administración autonómica en ningún caso podrá transferir a las Gerencias que constituya, ni delegar en ellas, competencias de aprobación de planes de ordenación territorial y urbanística o de proyectos de interés regional, así como de dirección superior y fiscalización de la gestión que se les encomiende.

- *Gerencias municipales*

Las Gerencias de Urbanismo que creen las entidades locales se constituirán con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen local. El órgano supremo de resolución de las Gerencias deberá tener carácter colegiado y contar con representación de todos los grupos políticos existentes en la Corporación. En todo caso, las entidades locales podrán transferir a las Gerencias de Urbanismo que constituyan o desconcentrar o delegar en ellas todas o algunas de las facultades siguientes:

a) Actividades instrumentales, de apoyo o gestión de carácter real, material o técnico preparatorias de las decisiones de los órganos de la correspondiente entidad local, tales como:

- Elaborar proyectos de planes territoriales y urbanísticos y proyectos de interés regional, así como programas regionales de vivienda y proyectos de viviendas de promoción pública.  
Programas de Ejecución por gestión directa así como proyectos de Planes de ordenación, estudios de detalle y proyectos de urbanización.
- Elaborar Programas de Ejecución para la realización de actuaciones urbanizadoras a realizar en régimen de gestión directa y por un sistema de ejecución público.
- Ejecutar materialmente los planes, incluso mediante la contratación de las obras correspondientes.
- Elaborar proyectos de urbanización y de obras públicas ordinarias.
- Redactar, tramitar y ejecutar proyectos de expropiación forzosa.

- Preparar cualquier clase de documentos y proyectos de índole urbanística que deba aprobar la correspondiente entidad local.

b) Actividades jurídico-administrativas, incluso si suponen ejercicio de función pública o autoridad, salvo las de aprobación de planes territoriales y urbanísticos y proyectos de interés regional, tales como las de:

- Señalamiento de alineaciones y rasantes.
- Otorgamiento de licencias urbanísticas y otras autorizaciones.
- Emisión de informes urbanísticos.
- Ejercicio de la inspección urbanística.

c) La gestión del patrimonio municipal del suelo. No obstante, la adquisición, posesión, reivindicación, administración, gravamen y enajenación de toda clase de bienes, así como la asunción de facultades fiduciarias de disposición y las dominicales corresponderán a la entidad local correspondiente.

#### **4.3.- Sociedades urbanísticas**

La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios podrán crear sociedades urbanísticas para alguno de los fines siguientes:

- Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
- Consultoría y asistencia técnica.
- Prestación de servicios.
- Actividad urbanizadora, ejecución de equipamientos, gestión y explotación de las obras resultantes.

Como características básicas de estas sociedades pueden citarse las siguientes:

- el objeto social podrá referirse al desarrollo en general de todas o algunas de las anteriores actividades o circunscribirse a las que deban desarrollarse en relación con determinado tipo de actuaciones urbanísticas o una actuación concreta, en todos los casos en uno o varios Municipios, de la misma o distinta provincia, o en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, según proceda,
- las sociedades urbanísticas deberán ser de capital mayoritariamente público y podrán revestir cualquiera de las formas de personificación admitidas por el

- Derecho privado que conlleve limitación de la responsabilidad de los socios o miembros. Se regirán por las normas que regulen con carácter general la forma de personificación que adopten, sin perjuicio de la aplicación preferente de las disposiciones de la Ley del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura,
- en el acuerdo de constitución de estas sociedades se incluirán las bases de colaboración con otros entes públicos y personas privadas que vayan a participar en ellas, las cuales contemplarán los aspectos técnico-urbanísticos, económico-financieros, de gestión y explotación de las obras o servicios resultantes de la actuación,
  - las sociedades urbanísticas adjudicarán la ejecución de las obras correspondientes de acuerdo con lo previsto en la normativa de contratación de las Administraciones públicas. En ningún caso podrán estas sociedades proceder directamente a la ejecución material de las obras.

#### **4.4.- Consideraciones finales**

El planteamiento de la organización del urbanismo municipal no puede hacerse al margen del resto de la estructura municipal, sino que el tema de la reforma administrativa local y la creación de un órgano urbanístico son dos cuestiones que van íntimamente unidas. La Gerencia de Urbanismo y los otros órganos específicos vienen a ser a menudo la representación y culminación de un fracaso de la reforma administrativa municipal. Si se siente la necesidad de crear una estructura separada para el ejercicio de la función urbanística no es porque haya algo en la propia función que lo exija, sino porque el funcionamiento ordinario de las estructuras municipales es tan malo en muchos aspectos que hay que escapar de él como se pueda. El hecho de que empiece a proliferar los institutos municipales, fundaciones públicas del servicio, patronatos y demás modos de gestión con personalidad para la ejecución de las más variadas competencias municipales parece evidenciar el hecho de que algo no funciona en la administración municipal, y que ante la imposibilidad de cambiarla, se hurtan algunos servicios a la estructura tradicional con la esperanza de que dotándolos de autonomía puedan escapar a los vicios que aquejan a la administración ordinaria. No hay que ser demasiado derrotista, sin embargo, en el contexto de la reforma administrativa municipal, estos órganos dotados de autonomía pueden ser la punta de lanza, el laboratorio o la simiente de la introducción de nuevas formas o estilos de gestión pública, que desde ellos, debidamente experimentados, pasen después al resto de la administración. Antes de tomar ninguna decisión ante la disyuntiva de si crear o

no un órgano urbanístico deben sopesarse cuidadosamente los pros y los contras de cada opción, estudiando las ventajas e inconvenientes de cada opción.

## **XVI.- LA EJECUCIÓN MEDIANTE OBRAS PÚBLICAS ORDINARIAS**

### **1.- PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN**

*La LSOTEX establece en su artículo 117 que los requisitos necesarios para el desarrollo de cualquier actividad de ejecución, cualquiera que sea el sujeto legitimado serán La aprobación o autorización, con carácter previo:*

- del planeamiento de ordenación territorial y urbanística idóneo conforme a la propia Ley Extremeña para establecer la ordenación detallada en la clase de suelo de que se trate.
- del Programa de Ejecución, en el caso de las unidades a ejecutar mediante actuaciones urbanizadoras, con excepción de las actuaciones que deban verificarse en ejecución de Proyectos de Interés Regional y en régimen de obras públicas ordinarias.
- ,y por último, del Proyecto de Urbanización, en todos los supuestos, incluidas las actuaciones edificatorias con previa o simultánea urbanización, con la sola excepción de las actuaciones legitimadas por Proyectos de Interés Regional.

El caso que nos ocupa, la actuación urbanizadora en régimen de obra pública ordinaria, está contemplada en la LSOTEX, en su artículo 108, como un instrumento de “gestión-ejecución simplificado” de las obras de urbanización por parte de la Administración, no se trata pues de otro sistema más de gestión directa, sino de un procedimiento abreviado que únicamente podrá ser aplicado en los municipios en los que se den los supuestos contemplados en el art. 155 para la ejecución de la **ordenación detallada del Suelo Urbano.**<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> El artículo 155. 1 LSOTEX establece que: “Para la ejecución de la ordenación detallada del suelo urbano en Municipios que no cuenten con planeamiento urbanístico y, con carácter general, cuando no esté prevista en el planeamiento de ordenación territorial y urbanística, ni sea precisa ni conveniente la delimitación de unidades de actuación urbanizadora, la actividad de ejecución de aquél se llevará a cabo mediante obras públicas ordinarias, de acuerdo con la legislación que sea aplicable por razón de la Administración pública actuante.”

Solamente podrá actuarse en régimen de obra pública ordinaria para la ejecución de la urbanización en **municipios carentes de planeamiento** y para el desarrollo urbanístico en las superficies de suelo urbano en las que se prevea la ejecución de nuevos viales y/o dotaciones para proporcionar a los terrenos correspondientes la condición de solar.

Y también en los **municipios con planeamiento**, en los que no sea posible o no sea precisa ni conveniente la delimitación de unidad de actuación urbanizadora que comporte la formulación de un Programa de Ejecución y para su ejecución en virtud de lo establecido en el número 2 del artículo 107 de la Ley del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

Por lo tanto, para proceder a la ejecución de una actuación urbanizadora en régimen de obras públicas ordinarias debe asegurarse el completo cumplimiento de estos requisitos del art. 117 sin los cuales la actividad de la ejecución carecería de contenido legal y que para la actuación por obra pública ordinaria son:

*1º. Tener un instrumento de planeamiento aprobado que defina la ordenación detallada del Suelo Urbano.*

En municipios con planeamiento general aprobado, según el Reglamento de Planeamiento de Extremadura aprobado por decreto 7/2007 de 23 de enero, bastaría, en el caso que la tuviera, con asumir la ordenación detallada de la norma o plan, o bien plantear su reajuste mediante Estudio de Detalle y su desarrollo, mejora o modificación mediante Plan Especial de Reforma Interior o Plan Especial de Ordenación, o en ausencia de ordenación pormenorizada del suelo urbano proceder para cada ámbito a la redacción del correspondiente Plan Especial de Reforma Interior de Desarrollo que concrete las determinaciones del propio Plan General.

Por otro lado, la actuación por obras públicas ordinarias en municipios sin planeamiento plantea, lógicamente, una problemática en su aplicación, ya que carecen de la necesaria ordenación detallada del Suelo Urbano por lo que se deberá tramitar y aprobar el instrumento de ordenación que la defina previamente.

Ahora bien, la elección de dicho instrumento no es sencilla puesto que la Ley Extremeña única y exclusivamente prevé instrumentos capaces de ordenar

pormenorizadamente un ámbito de actuación en el marco y vigencia previa de un Plan General Municipal, por lo que la aplicación estricta del contenido de la Ley y de su nuevo reglamento de planeamiento nos lleva a un callejón sin salida a la hora de poder establecer la ordenación pormenorizada del suelo urbano en municipios sin planeamiento.

Ya que tal y como indicaba A. M. PARDO PRIETO la legislación extremeña ha optado por reducir la capacidad de maniobra que las anteriores legislaciones conferían a los planes especiales, como era la de poder redactarse *ex novo* sin necesidad de existencia previa de Plan General, por lo que a día de hoy, y a falta de un nuevo reglamento de gestión que abunde en esta cuestión, la actuación por obras públicas ordinarias en municipios que carezcan de planeamiento se presenta bastante complicada.

Una posible solución pasaría por entender que a través de la tramitación del correspondiente Proyecto de Urbanización sea la administración la que con su aprobación permita, de manera controlada y para actuaciones de pequeña entidad, como es dar continuidad a la configuración del casco urbano existente, la expansión del núcleo de manera vigilada por la propia administración actuante.

Ya las anteriores leyes estatales, como la Ley del Suelo del 76 en su artículo 75 incluía a los Proyectos de Urbanización dentro de las clases de Planes de Ordenación y la ley del 92 en su art. 91 los enmarcaba dentro del capítulo correspondiente a clases de Planes de Ordenación dentro de una sección denominada “otros instrumentos”, aunque nuestra ley excluye a los Proyectos de Urbanización de los instrumentos de planeamiento para la ordenación urbanística dentro de los planes de desarrollo, para regularlos en su art. 117 como presupuesto necesario para el desarrollo de cualquier actividad de ejecución y por lo tanto los proyectos de urbanización en el marco de la LSOTEX no son en absoluto instrumentos de planeamiento urbanístico ni por tanto instrumentos de ordenación.

Ambas cuestiones, referidas a poder dotar a los municipios sin planeamiento de un mecanismo capaz de actuar efectivamente en las actuaciones de la administración por obra pública ordinaria, deberían regularse en el futuro Reglamento de Gestión que desarrolle la Ley del suelo Extremeña.

*2º. Tener aprobado un Proyecto de Urbanización.*

Como instrumento técnico que defina para la actuación urbanizadora, las obras necesarias para llevar a efecto la ejecución material de las determinaciones de ordenación contenidas en el planeamiento que ejecutan, es decir la ejecución de los nuevos viales y/o dotaciones previstos en la ordenación detallada aprobada, necesarios para proporcionar a los terrenos correspondientes la condición de solar.

Por lo tanto son proyectos de obras redactados y aprobados que tienen la finalidad de llevar a la práctica el planeamiento preciso previamente aprobado.

No pueden contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación, ni modificar las previsiones del planeamiento que ejecutan, así pues, no gozan de la naturaleza jurídica normativa de los planes, sino que son simples actos administrativos o ejecutivos.

Respecto a este presupuesto la LSOTEX establece una distinción en lo que a la tramitación de los proyectos de urbanización en actuaciones por obras públicas ordinarias se refiere, ya que por una parte establece que se someterán al procedimiento de aprobación propio de los Planes Parciales de Ordenación si son obras de suficiente entidad y cuando se refieran a la mera reparación, renovación o introducción de mejoras ordinarias en obras o servicios ya existentes será innecesaria la exposición al público previa a su aprobación definitiva

## **2.- FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES<sup>46</sup>**

La LSOTEX establece que los propietarios de terrenos comprendidos en el ámbito de proyecto de obras públicas ordinarias y beneficiarios de éstas deben costearlas mediante el pago de cuotas de urbanización (el art. 133 de la LSOTEX). o, alternativamente, a través de la técnica de contribuciones especiales que se impongan conforme a la legislación de régimen local y de las haciendas de la entidades locales ( artículos 28 a 37 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, R. DLeg, 2/2004, de 5 de marzo)

---

<sup>46</sup> Hay que tener en cuenta el artículo 155.2 LSOTEX que indica: *“El suelo preciso para las dotaciones se obtendrá en el supuesto previsto en el apartado anterior por: a) Cesión obligatoria y gratuita, en virtud, en su caso, de parcelación; b) Cesión en virtud de convenio urbanístico; c) Expropiación.”*

El artículo 155.3 LSOTEX establece las siguientes reglas:

- *El coste de las obras públicas que sean de urbanización se sufragará por los propietarios mediante pago de las correspondientes cuotas de urbanización, cuya cuantía deberá ser fijada en la reparcelación o convenio urbanístico o, en su defecto, en el proyecto de urbanización.*
- *Las fincas o parcelas correspondientes quedarán afectas, con carácter real, al pago de las referidas cuotas.*
- *Los Municipios podrán disponer el pago aplazado de las cuotas de urbanización, con fraccionamiento de éstas en cuotas anuales, hasta un período máximo de diez años.*
- *Alternativamente, el coste de la urbanización podrá financiarse mediante la imposición de contribuciones especiales con arreglo a la legislación de las haciendas locales.*

La problemática inicial, tal y como afirma F. A. CHOLBI CACHÁ debemos centrarla en los casos en que procede la aplicación de las contribuciones especiales (aquel tributo que se impone sobre el aumento de beneficio especial o valor de un bien como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos), o las cuotas de urbanización (contraprestaciones de derecho público no tributarias como consecuencia de los gastos ocasionados en el proceso de reparcelación y urbanización que los propietarios de los terrenos incluidos en actuaciones urbanística deberán abonar a las entidades locales para sufragar los costes de urbanización cuando el sistema de actuación sea el de cooperación).

La jurisprudencia ha mantenido reiteradamente que las cuotas de urbanización no son contribuciones especiales (SSTS de 20 de febrero de 1988, de 6 de junio de 1988 y 10 de abril de 1997), sino que constituyen una figura singular, de carácter urbanístico, vinculada a la ejecución del planeamiento mediante el sistema de cooperación. Las contribuciones especiales procederán en los supuestos de acometer obras públicas o servicios públicos en cascos urbanos o zonas consolidadas por la edificación, teniendo en cuenta a la hora de fijar el porcentaje los distintos supuestos y circunstancias que concurriesen en cada caso particular. En este sentido podemos citar las sentencias del Tribunal Supremo de fechas 7 de abril de 1.997 y 10 de abril el mismo año que aclaran la cuestión, al señalar en sus fundamentos jurídicos lo siguiente: *“Cuando los Ayuntamientos realizan actuaciones urbanísticas, en ejecución del Planeamiento aprobado, desarrollando obras de instalaciones y servicios en*

*polígonos y áreas de nueva urbanización, han de hacerlo con pleno sometimiento a la Legislación del Suelo, entre cuyos principios está el de la distribución equitativa de cargas y beneficios para todos los propietarios y en estos casos la financiación de aquellas obras y servicios, cuyo coste ha de recaer sobre estos propietarios del sector de que se trate, ha de cubrirse mediante el sistema de cuotas de urbanización. Por el contrario las contribuciones especiales sirven para financiar una parte de aquellas obras públicas municipales, propias de la actividad ordinaria de los Ayuntamientos, que se realizan en el interior de las poblaciones, los cascos urbanos y las áreas consolidadas de edificación, cuando beneficien especialmente a determinadas personas de manera que sólo excepcionalmente puede acudir a su aplicación en zonas de nueva urbanización cuando se realizan otras obras después de concluida ésta”.*

Parece quedar claro, en un principio, cuando procede la aplicación de una figura y cuando la aplicación de la otra. Dicho con otras palabras, no sirven ambas figuras para la financiación de obras públicas, pudiendo decidir la Administración libremente, cuando impone unas u otras. Todo lo contrario, una institución tiene un determinado fundamento y ahí es donde cobra especial relieve su imposición, mientras que la otra tiene otro fundamento totalmente distinto.

De la interpretación de la jurisprudencia más reciente, la cuestión se centra en determinar qué tipo de actuación vamos a llevar a cabo para establecer el mecanismo de financiación de las distintas obras públicas. Si entendemos aplicable un sistema de gestión urbanística aplicaremos cuotas de urbanización, en el caso contrario contribuciones especiales. Parece difícil la posibilidad de imponer cuotas de urbanización como mecanismo de financiación de esta forma de ejecución del planeamiento. Sin embargo, y a la vista de las legislaciones autonómicas, la técnica de las cuotas de urbanización es el mecanismo más idóneo para financiar dichas obras, aunque con absoluta cautela en el suelo urbano consolidado y con mayor variedad siempre que nos encontremos con los presupuestos legales y urbanísticos para el suelo urbano no consolidado.

A modo de resumen no estamos en presencia de instituciones (contribuciones especiales, cuotas de urbanización) que podamos utilizar indistintamente a nuestra voluntad. Habrá que analizar cuidadosamente los antecedentes del supuesto de hecho en que nos encontremos, en cada caso, para evaluar adecuadamente el instrumento de financiación que proceda legalmente, teniendo en cuenta la legislación de aplicación y

los pronunciamientos jurisprudenciales.

Si la actuación deviene en ejecución del planeamiento, a tenor de la regulación contenida en las disposiciones urbanísticas de aplicación, y salvo las excepciones contenidas en dichas normas, procederán las cuotas de urbanización. En otro caso serán las contribuciones especiales la figura elegida para la financiación de otras actuaciones públicas.

Como resumen a todo lo expuesto, baste mencionar la STS de 31 de diciembre de 2.002 que señala al final de su fundamento jurídico segundo lo siguiente: *“...no es posible confundir las cuotas de urbanización, que son ingresos urbanísticos sujetos al módulo de reparto y obedientes al fundamental principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del Planeamiento, con las procedentes por razón del beneficio especial combinado con el general que constituyen la razón de ser de cualquier exacción por el concepto de contribuciones especiales”*.

La elección inadecuada del sistema de financiación, puede acarrear un fallo judicial negativo a los intereses municipales que supondrá automáticamente la sanción de la pérdida de financiación que deberá asumir las arcas municipales.

El importe de las cuotas que debe soportar cada finca se obtendrá dividiendo los costes de la urbanización entre todas las parcelas afectadas por la actuación urbanizadora en proporción a su aprovechamiento, si bien el resultado de esta operación podrá corregirse excepcionalmente y mediante reglas objetivas en atención al beneficio que de la operación urbanizadora resulte para unas parcelas respecto de otras y deberá ser fijada en el proyecto de reparcelación o en convenio urbanístico a suscribir entre los propietarios beneficiados por las obras de urbanización y la administración, o en defecto de los anteriores, a través de proyecto de urbanización que va a definir las obras.

La Administración actuante podrá disponer el pago aplazado de las cuotas hasta un máximo de diez años, previa constitución de las garantías que procedan y que serán inscribible en el Registro de la propiedad sobre los solares resultantes de la acción urbanizadora, medida expresamente prevista en el artículo 1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. El título inscribible podrá ser certificado

administrativo acreditativo de la aprobación definitiva del que en cada caso legitime la equidistribución y el cobro de las cuotas de urbanización.

En caso de incumplimiento de la obligación del pago la administración podrá optar por su cobro. En cualquier caso, los solares edificables resultantes de la urbanización quedarán afectos con carácter real al pago de las cuotas de urbanización.



**CAPÍTULO 4**  
**PERSPECTIVAS ESTATAL Y EUROPEA**



## CAPÍTULO 4

### SUMARIO

#### I.- LA ASUNCIÓN “IMPLÍCITA” DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL: LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO (LS 07) Y REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO (TRLS 08)

##### 1.- LÍNEAS BÁSICAS DE LA LS 07/TRLS 08

- 1.1 Asunción plena de los valores y principios constitucionales: la centralidad del principio de desarrollo sostenible y del derecho a una vivienda digna y adecuada.
- 1.2 Renovación profunda.
- 1.3 Abandono de la técnica urbanística de la clasificación y categorización del suelo: la disociación entre clasificación y valoración.
- 1.4 Abandono del “sobredimensionamiento” del contenido urbanístico del derecho de propiedad. La inclusión de nuevos derechos: la libre empresa, el medio ambiente y una vivienda digna.
- 1.5 El fomento de un modelo de ciudad compacta.-
- 1.6 Nuevo régimen de valoraciones del suelo.

##### 2.- ESTATUTO JURÍDICO DE LOS SUJETOS AFECTADOS POR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN EL PROCESO URBANÍSTICO

- 2.1.- El establecimiento de tres estatutos subjetivos básicos
- 2.2.- Primer ámbito normativo: los derechos y deberes de los ciudadanos (artículos 4 y 5 LS 07/ TRLS 08)
- 2.3.- Segundo ámbito normativo: la iniciativa privada en la urbanización. El artículo 6 LS 07/ TRLS 08: facultad de urbanizar y de consulta
- 2.4.- Tercer ámbito normativo: el derecho de propiedad del suelo
  - 2.4.1.- Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo: su carácter estatutario (artículos 7 y 16 LS 07/ TRLS 08)
  - 2.4.2.- Facultades (artículo 8 LS 07/ TRLS 08)
  - 2.4.3.- Deberes y cargas (artículo 9 LS 07/ TRLS 08)

##### 3.- REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA

#### II.- EL REFRENDO EUROPEO DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO

##### 1.- CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIILU JÄÄSKINEN DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2010 (Asunto C-306/08)

- 1.1.- Objeto
- 1.2.- Alcance del asunto
- 1.3.- Admisibilidad
- 1.4.- ¿Se aplican las Directivas pertinentes en materia de contratos públicos a los PAI?
  - 1.4.1.- Acuerdos sobre uso del suelo y contratación pública
  - 1.4.2.- Requisitos para la aplicación de las Directivas
- 1.5.- Conclusión

##### 2.- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA TERCERA) DE 26 DE MAYO DE 2011 (ASUNTO C-306/08)

- 2.1.- Normativa de la Unión Europea
  - 2.1.1.- Directiva 92/50/CEE
  - 2.1.2.- Directiva 93/37
  - 2.1.3.- Directiva 2004/18
- 2.2.- Alegaciones de las partes
- 2.3.- Apreciación del Tribunal de Justicia

#### III.- EL ANTEPROYECTO DE LEY, DE LA GENERALITAT, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE, DE LA COMUNITAT VALENCIANA DE JULIO DE 2012

##### 1.- LA RENOVACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VALENCIANA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE

##### 2.- LOS OBJETIVOS DE LA PROYECTADA REFORMA

- 2.1.- La simplificación de la normativa
- 2.2.- El tratamiento integral del territorio
- 2.3.- La mejora de la seguridad jurídica y de la transparencia
- 2.4.- La clarificación del marco competencial
- 2.5.- La adaptación al contexto económico

##### 3.- LA DEFINICIÓN DEL ESTATUTO EMPRESARIAL DEL URBANIZADOR Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL PROCESO URBANÍSTICO

- 3.1.- Jurisprudencia comunitaria
- 3.2.- Principales novedades
- 3.3.- Mantenimiento de la figura del empresario constructor
- 3.4.- Regulación detallada de la gestión directa
- 3.5.- Nuevas garantías para el propietario del terreno

**I.- LA ASUNCIÓN “IMPLÍCITA” DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL: LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO (LS 07) Y REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO (TRLS 08)**

**1.- LÍNEAS BÁSICAS DE LA LS 07/TRLS 08**

**1.1.- Asunción plena de los valores y principios constitucionales: la centralidad del principio de desarrollo sostenible y del derecho a una vivienda digna y adecuada**

La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior. En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual; la instrumentación de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación.

Desde entonces, sin embargo, se ha producido una evolución capital sobre la que debe fundamentarse esta Ley, en varios sentidos. En primer lugar, la Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia para la materia, tanto en lo dogmático como en lo organizativo. La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde 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. Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde arbitrar sus propias instituciones, técnicas y medidas legales en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible. *Aunque el legislador estatal se ha adaptado a este orden, no puede decirse todavía que lo haya asumido o interiorizado plenamente.* En los últimos años, el Estado ha legislado de una manera un tanto accidentada, en parte forzado por las circunstancias, pues lo ha hecho a caballo de sucesivos fallos constitucionales. Así, desde que en 1992 se promulgara el último Texto Refundido estatal de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, se han sucedido seis reformas o innovaciones de diverso calado, además de las dos operaciones de «legislación negativa» en sendas Sentencias constitucionales, las número 61/1997 y 164/2001. No puede decirse que tan atropellada evolución -ocho innovaciones en doce años- constituya el marco idóneo en el que las Comunidades Autónomas han de ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

### **1.2.- Renovación profunda**

Esta situación no puede superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante *una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales* antes aludidos, sobre los que sienta unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad. Para ello, *se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas*, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino *una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados* en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado.

### **1.3.- Abandono de la técnica urbanística de la clasificación y categorización del suelo: la disociación entre clasificación y valoración**

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. Además, *no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo*. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional.

### **1.4.- Abandono del “sobredimensionamiento” del contenido urbanístico del derecho de propiedad. La inclusión de nuevos derechos: la libre empresa, el medio ambiente y una vivienda digna**

Se 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, por razones que no es preciso aquí desarrollar, 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*. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En

suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad del status de ciudadanía en la sociedad actual.

### **1.5.- El fomento de un modelo de ciudad compacta**

La del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero 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*. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone *un modelo de ciudad compacta* y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

### **1.6.- Nuevo régimen de valoraciones del suelo**

El Título III de la LS07/TRLSo8 aborda los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. *Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial que desplaza la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954*. Lo ha hecho recurriendo a criterios que han tenido sin

excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real. Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro.

Para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por supuesto de la justicia. Y es la propia Constitución la que extrae expresamente -en esta concreta materia y no en otras- del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto.

En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, *se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural*, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro *urbanizado*, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Esto supuesto, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación. En el *suelo rural*, se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos. En el *suelo urbanizado*, los criterios de valoración que se establecen dan lugar a tasaciones siempre actualizadas de los inmuebles, lo que no aseguraba el régimen anterior. En todo caso y con independencia del valor del suelo, cuando éste está sometido a una

transformación urbanizadora o edificatoria, se indemnizan los gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas. En los casos en los que una decisión administrativa impide participar en la ejecución de una actuación de urbanización, o altera las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma, lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran aquéllos. En definitiva, un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad.

## **2.- ESTATUTO JURÍDICO DE LOS SUJETOS AFECTADOS POR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN EL PROCESO URBANÍSTICO**

### **2.1 El establecimiento de tres estatutos subjetivos básicos**

La primera materia específica de que se ocupa la LS 07/TRLS 08 es la del **estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados**, a los que dedica su Título Primero, y que inspiran directa o indirectamente todo el resto del articulado. Con este objeto, en la LS 07/TRLS 08 se definen **tres estatutos subjetivos básicos** que cabe percibir como tres círculos concéntricos:

- Primero, el de la **ciudadanía** en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo.
- Segundo, el **régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística**, que -en los términos en que la configure la legislación urbanística en el marco de la LS 07- es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa. Esto supuesto, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y

accede a su propiedad, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógicamente como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación.

- Tercero, el **estatuto de la propiedad del suelo**, definido como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de urbanizar, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con la LS 07 que persigue el progreso pero no la ruptura.

## **2.2.- Primer ámbito normativo: los derechos y deberes de los ciudadanos.-**

Los artículos 4 y 5 de la LS 07/TRLR 08 regulan, respectivamente, los derechos y deberes de los ciudadanos.

### **“Artículo 4. Derechos del ciudadano.**

Todos los ciudadanos tienen derecho a:

- a) Disfrutar de una vivienda digna y adecuada, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente adecuado.
- b) Acceder, en condiciones no discriminatorias, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.
- c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.
- d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada.
- e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta razonada.
- f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución. “

**“Artículo 5. Deberes del ciudadano.**

1 Todos los ciudadanos tienen el deber de:

a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos por la legislación en la materia.

b) Respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos, en especial del mobiliario urbano.

c) Abstenerse de realizar cualquier acto o de desarrollar cualquier actividad que comporte riesgo de perturbación o lesión de los bienes públicos o de terceros con infracción de la legislación aplicable y, en su caso, sin la autorización administrativa necesaria o contraviniendo sus condiciones.

d) Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable.

2 En el marco de lo que disponga la legislación en la materia, las ordenanzas locales podrán concretar el contenido y alcance de estos deberes; tipificar y sancionar su incumplimiento de conformidad con lo establecido en la legislación básica sobre régimen local; y precisar la exigencia de reponer la situación alterada e indemnizar los daños y perjuicios causados por el infractor que, en su caso, proceda, de acuerdo con lo previsto en el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas.”

**2.3.- Segundo ámbito normativo: la iniciativa privada en la urbanización.**

**El artículo 6 LS 07/TRLS 08: facultad de urbanizar y de consulta**

El artículo 6 LS 07/TRLS 08 preceptúa:

**“Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.**

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

a) El derecho de iniciativa, 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. La habilitación a particulares para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

b) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, por parte de quienes sean titulares del derecho de iniciativa a que se refiere la letra anterior, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

c) El derecho del propietario a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable.”

## **2.4.- Tercer ámbito normativo: el derecho de propiedad del suelo**

### **2.4.1.- Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo: su carácter estatutario (artículos 7 y 16 LS 07/ TRLS 08)**

El artículo 7 LS 07/TRLs 08 reafirma el carácter estatutario de la propiedad de suelo.

**“Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.**

1 El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2 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. 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 corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”

Y, el artículo 16 LS 07/TRLs 08 establece:

**“Artículo 16. Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística.**

1 Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales:

a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

b) Entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

En las actuaciones de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del artículo 10.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable.

En las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora.

d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

e) Garantizar el realojamiento y el retorno de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles que constituyan su residencia habitual dentro del área de la actuación, cuando tengan derecho a ello y en los términos establecidos en la legislación vigente.

f) Indemnizar a los titulares o derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

2 Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes del apartado anterior. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.

3 Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho.”

#### **2.4.2 Facultades (artículo 8 LS 07/ TRLS 08).-**

El artículo 8 LS 07/TRLS 08 regula el régimen de facultades del derecho de propiedad del suelo<sup>1</sup>.

##### **“Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.**

1 El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso y disfrute del mismo conforme al estado, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien.

Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17. Las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen:

a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación.

b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra c) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquella edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar.

c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

2 Las facultades del apartado anterior alcanzarán al suelo y al subsuelo sólo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público.”

<sup>1</sup> Conforme al artículo 8.1 c) LS 07 se otorga una “prioridad” de los propietarios para la gestión urbanística, de manera que en el primer mes desde la entrada en vigor del instrumento de planeamiento que establezca la ordenación detallada de un sector de suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable, solo están habilitados para presentar programa de ejecución que desarrollo dicha unidad de actuación, quienes tengan la condición de propietarios de los terrenos afectados.

### 2.4.3 Deberes y cargas (artículo 9 LS 07/ TRLS 08)

Contempla el artículo 9 LS 07/TRLs 08 el conjunto de deberes y cargas del propietario del suelo.

**“Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.**

1 El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se encuentre, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, sanidad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos.

En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

2 El ejercicio de las facultades previstas en las letras a) y b) del apartado primero del artículo anterior, en terrenos que se encuentren en el suelo rural a los efectos de esta Ley y no estén sometidos al régimen de una actuación de urbanización, comporta para el propietario, en la forma que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística:

a) Costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o para restaurar dicho estado, en los términos previstos en la normativa que sea de aplicación.

b) Satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan, en su caso, para legitimar usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria.

c) Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público cuando deban formar parte del mismo.

3 El ejercicio de la facultad prevista en la letra c) del apartado primero del artículo anterior, conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación.”

### 3.- REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA

En este texto refundido se integran, debidamente regularizadas, aclaradas y armonizadas, la **Ley de Suelo**, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava; así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria, de la **Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas**. Realizaremos unas breves observaciones sobre esta ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que es la que

incorpora una mayor novedad sobre el régimen del texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008.

Como punto de partida debemos tener en cuenta la opinión de A. MARINERO PERAL cuando afirma que la regeneración urbana, entendida como la recuperación física y funcional de zonas obsoletas de la ciudad, mediante el establecimiento de condiciones ambientales, sociales y económicas que promuevan un desarrollo sostenible y la calidad de vida de su población, se ha convertido en los últimos tiempos **en la nueva frontera del Derecho Urbanístico**, y en general de las políticas públicas sobre la ciudad, que la contemplan ya como objetivo prioritario. Este nuevo planteamiento de la actuación pública trasciende de los aspectos puramente físicos, que se identifican con la mera rehabilitación de las construcciones, asumiendo un carácter multidimensional que busca la cohesión social, la sostenibilidad y la participación ciudadana en un medio urbano ordenado. La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, aprobada en 2007, plantea de modo innovador dos recomendaciones: hacer un mayor uso de los enfoques integrados en las políticas de desarrollo urbano y en segundo lugar prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad. Ahora bien, desde la perspectiva española, no podemos ignorar – continua el citado urbanista - que se nos está pidiendo un doble salto. En efecto, en los países del centro y el norte de Europa, la rehabilitación de edificios supone un alto porcentaje respecto de las cifras totales del sector de la construcción, muy por encima de la situación en España. En nuestro país hay, es cierto, amplia experiencia en rehabilitación, aunque siempre con soporte público y con un cierto carácter especial. Así pues, se espera de nosotros que en pocos años recuperemos el tiempo perdido en materia de rehabilitación, y sin más dilación asumamos el nuevo paradigma de la regeneración urbana<sup>2</sup>.

No está de más recordar que el urbanismo español **se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad**, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando calidad de vida a sus habitantes. Estas otras intervenciones son mucho más complejas, tanto desde el punto de vista social como económico; complejidad que se agrava en la actualidad a

---

<sup>2</sup> A. MARINERO PERAL, “Un marco normativo para la rehabilitación y la regeneración urbana”, *Práctica Urbanística*, nº 114, Sección Estudios, abril 2012.

consecuencia de un contexto desfavorable para la financiación pública, debido a los procesos de estabilización presupuestaria, y también para la financiación privada, por las restricciones en el acceso a los créditos, derivadas de la crisis del sector financiero y del empobrecimiento de muchas familias a consecuencia de los altos niveles de desempleo.

La **Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas** se compone de 19 artículos sistematizados en un Título Preliminar (“disposiciones generales”), dos Títulos (“el informe de evaluación de edificios” y “las actuaciones sobre el medio urbano”). Son sus objetivos:

- En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.
- En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.
- En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

El **Título II** de esta Ley regula las actuaciones sobre el medio urbano disciplinando los siguientes aspectos:

- el objeto de las actuaciones (artículo 7),
- los sujetos obligados (artículo 8),
- la ordenación de las actuaciones (artículos 9 a 12),
- y la gestión de las actuaciones (artículos 13 a 19).

Tales actuaciones sobre el medio urbano son aquéllas que tienen por **objeto** realizar obras:

- de **rehabilitación edificatoria**, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones,
- y de **regeneración y renovación urbanas**, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos en los que existan problemas de obsolescencia, vulnerabilidad, degradación o deterioro, así como situaciones graves de pobreza energética, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.

Las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas todas las **modalidades de gestión directa e indirecta** admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística.

La **Disposición Final Primera** modifica una serie de artículos del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio con un doble contenido: por un lado, se modifican artículos a los meros efectos de corregir o completar su regulación, y por otros, se introducen cambios sustanciales. Los artículos del Texto Refundido de la Ley de Suelo que se modifican de **manera no sustancial** son los siguientes:

- Artículo 2: “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible”.
- Artículo 5: “Deberes del ciudadano”.
- Artículo 6: “Iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias”.
- Artículo 8: “Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades”.
- Artículo 12: “Situaciones básicas de suelo”.
- Artículo 36: “Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas”.
- Artículo 37: “Régimen de la venta o sustitución forzosas”.

En cambio, se modifican **de manera sustancial** los siguientes artículos del Texto Refundido de la Ley de Suelo:

- Artículo 9: “Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas”.
- Artículo 10: “Criterios básicos de utilización del suelo”.
- Artículo 12: “Situaciones básicas de suelo”.
- Artículo 14: “Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias”.
- Artículo 15: “Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano”.
- Artículo 16: “Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias”.

Los cambios sustanciales en el Texto Refundido de la Ley de Suelo podemos resumirlo en los siguientes aspectos:

- Se completa la regulación del **deber legal de conservación**, para sistematizar los **tres niveles** que ya de conformidad con la legislación vigente, lo configuran:

Un **primer nivel** básico, o estricto, en el que el deber de conservación conlleva, con carácter general, el destino a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. Además, con carácter particular, el deber también contiene la necesidad de satisfacer los requisitos básicos de la edificación, establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación de, con lo que se dota de mayor coherencia a la tradicional referencia de este deber a la seguridad y a la salubridad, sin que el cumplimiento de estos requisitos signifique, con carácter general, la aplicación retroactiva del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, a la edificación construida con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

Un **segundo nivel** en el que el deber de conservación incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones, en particular las instalaciones, a las normas legales que les vayan

siendo explícitamente exigibles en cada momento. No se trata de aplicar con carácter retroactivo la normativa, sino de incluir en este deber las obligaciones que para la edificación existente explícitamente vaya introduciendo la normativa del sector con el objetivo de mantener sus condiciones de uso, de acuerdo con la evolución de las necesidades sociales.

Y un **tercer nivel**, en el que se definen con mayor precisión y se perfila más específicamente, el carácter de las obras adicionales incluidas dentro del propio deber de conservación, por motivos de interés general, desarrollando lo que la Ley de Suelo definió como “mejora”. Se distinguen así dos supuestos: los tradicionales motivos turísticos o culturales, que ya forman parte de la legislación urbanística autonómica, y la mejora para la calidad y sostenibilidad del medio urbano, que introdujo la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y que puede consistir en la adecuación parcial, o completa, a todas o a alguna de las exigencias básicas establecidas en el ya citado Código Técnico de la Edificación. En ambos casos, la imposición del deber requerirá que la Administración, de manera motivada, determine el nivel de calidad que deba ser alcanzado por el edificio, para cada una de las exigencias básicas a que se refiera la imposición del mismo y su límite se mantiene en los mismos términos que ya contiene la legislación en vigor.

- Se **eliminan las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones de rehabilitación**. Dichas cargas están establecidas con una práctica identidad entre los suelos en situación de urbanizados y los suelos en situación rural, con destino a una operación de transformación urbanística.
- Se **completa** la escueta regulación contenida respecto del suelo en situación de urbanizado con el objeto de permitir su utilización instrumental al servicio del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo y del régimen de valoraciones e indemnizaciones.
- Se pretende también **limitar**, a aquéllos efectos, la posible consideración como suelos en situación de urbanizados de determinados suelos que, incluso al amparo del planeamiento urbanístico, y sobre la base de su clasificación como suelos urbanos en su categoría de no consolidados, en absoluto la tienen, tanto de conformidad con la definición estatal, como con la propia regulación

autonómica. Esta modificación se complementa con la derogación del artículo 2 del Reglamento de Valoraciones aprobado por Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, que ya se considera incompatible con la modificación legal.

- En cuanto a las **actuaciones de transformación urbanística**, se **introducen** modificaciones tendentes a **adecuar sus actuales parámetros a la realidad del medio urbano y de las actuaciones que se producen**, tanto sobre el patrimonio edificado, como sobre los propios tejidos urbanos. Para ello, a las señaladas actuaciones, dentro de las cuales se incluyen las actuaciones de dotación, se añaden las denominadas “**actuaciones edificatorias**”, que engloban, tanto las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, como las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cuando no concurren los elementos que configuran la esencia de las actuaciones de transformación urbanística. Entre ellos, la urbanización, la reforma o renovación de ésta y los reajustes entre nuevas dotaciones y los incrementos de edificabilidad o densidad y los cambios de uso.
- Se incorpora en la documentación de los instrumentos de planificación que comprendan la ordenación de dichas intervenciones, una **memoria de sostenibilidad económica** cuyo objeto será asegurar, con carácter previo a la ejecución de las mismas, que se produce un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas.
- Se **incluyen** también normas excepcionales para aquellos supuestos en los que la actuación se proyecta sobre **zonas muy degradadas de las ciudades**, o con un porcentaje de **infravivienda** muy elevado, en los que, tanto la inexistencia de suelos disponibles en su entorno inmediato para dotar de coherencia a los deberes de entrega de suelo, como el cumplimiento de determinadas cargas, podrían frustrar su finalidad prioritaria, que es superar tales situaciones.
- También se **adapta** a este nuevo régimen, el de los **deberes urbanísticos** establecidos por el artículo 16 del vigente Texto refundido de la Ley de Suelo.

## **II.- EL REFRENDO EUROPEO DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO**

### **1.- CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NILO JÄÄSKINEN DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2010 (Asunto C-306/08)<sup>3</sup>**

#### **1.1.- Objeto**

En el presente recurso por incumplimiento la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al adjudicar los Programas para el Desarrollo de Actuaciones Integradas (en lo sucesivo, «PAI»), un instrumento de desarrollo urbanístico de la Comunidad Valenciana establecido por la LRAU y su sucesora, la LUV, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 93/37/CEE y 2004/18/CE sobre contratos públicos.

El presente recurso permite al Tribunal de Justicia examinar una vez más el tratamiento de las medidas de desarrollo urbanístico en el ámbito de aplicación de las normas sobre contratos públicos y clarificar el significado de los conceptos «oneroso» y «concesión» en las Directivas sobre contratos públicos de que se trata.

El presente recurso por incumplimiento ha sido el resultado de numerosas peticiones presentadas ante el Parlamento Europeo en las que se denunciaban diversos aspectos de la LRAU, entre otros la ubicación geográfica de los proyectos de urbanización y su impacto sobre el medio ambiente, la expropiación de terrenos sin una indemnización justa, y la obligación impuesta a los propietarios de terrenos de tener que pagar por obras de infraestructura que no quieren o no necesitan. La Comisión investigó las diferentes denuncias y se encontró con que la única vía que podía seguirse era la de la contratación pública porque, o bien la Comisión no era competente, o no había argumentos de peso para que prosperase una demanda. Como los principales motivos de queja de los peticionarios se referían a otras cuestiones distintas del cumplimiento de la normativa en materia de contratos públicos, de poco consuelo les van a servir el presente recurso de la Comisión y la solución que se dé al litigio.

---

<sup>3</sup> Se recoge literalmente el contenido de las referidas conclusiones.

## 1.2.- Alcance del asunto

A lo largo del procedimiento administrativo previo y en sus alegaciones escritas ante el Tribunal de Justicia, la Comisión ha abordado numerosas cuestiones que escapan del ámbito de aplicación del recurso por incumplimiento tal como queda definido en el *petitum* de la demanda. Por tanto, es importante exponer el alcance exacto del presente recurso.

Aunque la Comisión no ha excluido explícitamente de sus pretensiones la gestión directa de los PAI, debe entenderse que este recurso por incumplimiento se refiere solamente a la gestión indirecta de éstos, dado que las denuncias que plantea, relativas al modo en que se selecciona al urbanizador, sólo pueden referirse lógicamente al procedimiento de gestión indirecta. Por tanto, el Tribunal de Justicia ha de examinar si este supuesto está comprendido en el ámbito de aplicación de las Directivas en cuestión y, en caso afirmativo, si las infringe.

Si se considera que la adjudicación del contrato al urbanizador no está comprendida en el ámbito de aplicación de las Directivas en cuestión, el Tribunal de Justicia no debería, a mi juicio, examinar si la gestión indirecta de los PAI vulnera el Tratado, dado que la Comisión no ha solicitado al Tribunal de Justicia que declare la incompatibilidad de los PAI con el Tratado o, en particular, con alguno de los principios generales. Si bien la Comisión planteó en los dictámenes motivados la posible incompatibilidad con el Tratado y los principios generales, tal como se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no lo ha hecho ante el propio Tribunal.

A la Comisión se le permite naturalmente limitar el alcance de sus pretensiones ante el Tribunal de Justicia. Ahora bien, cuando esto ocurra, el Tribunal de Justicia no podrá pronunciarse sobre cuestiones que estén fuera del alcance del recurso por incumplimiento tal como lo haya planteado la Comisión. El Tribunal de Justicia debe respetar el principio *ne eat iudex ultra petita partium*. Una lectura minuciosa del *petitum* de la demanda resulta de particular importancia en el presente recurso por incumplimiento, dado que el procedimiento administrativo previo ha sido relativamente largo y complicado, el expediente es extenso, y las alegaciones de las partes abarcan una gama de problemas más amplia que los formulados en las pretensiones.

Al haber planteado la Comisión únicamente la cuestión de la compatibilidad de la LRAU con la Directiva 93/37 y de la LUV con la Directiva 2004/18, la compatibilidad de la LRAU con la Directiva 92/50 rebasa los límites del presente recurso por incumplimiento, como ocurre con la cuestión de la compatibilidad con el Tratado.

Procede señalar, además, que el tenor literal de la primera pretensión, relativa a la LRAU y a la Directiva 93/37, es abierto, mientras que la lista en la segunda petición, relativa a la LUV y a la Directiva 2004/18, es exhaustiva. Por tanto, por lo que respecta a la segunda pretensión, el Tribunal de Justicia sólo puede examinar el incumplimiento alegado con respecto a los artículos de la Directiva 2004/18 expresamente mencionados.

### **1.3.- Admisibilidad**

El Reino de España alega que la primera pretensión es inadmisibile por dos motivos principales: 1) el hecho de que la Comisión entablase el procedimiento por incumplimiento cuando sabía que la Directiva 93/37 estaba a punto de ser derogada y sustituida por la Directiva 2004/18, que ya se había publicado cuando se envió el primer escrito de requerimiento. Como la ley autonómica se derogó dos años antes de que se interpusiese el recurso, no ve el interés en continuar el examen de esta cuestión; y 2) el hecho de que la Comisión hubiese dispuesto de más de diez años para entablar el procedimiento por infracción y decidiese hacerlo justo antes de que la Directiva 93/37 quedase derogada.

Estos motivos pueden ser desestimados de manera muy sucinta. Según jurisprudencia reiterada, la Comisión no necesita tener un interés específico en ejercitar la acción de incumplimiento, y puede decidir plantear el recurso en cualquier momento que considere oportuno.

Además, según jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado. Como regla general, no puede tomarse en consideración la adopción, después de la fecha de expiración del plazo, de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas.

Por consiguiente, procede pronunciarse sobre la eventual existencia del incumplimiento por parte de España, alegado en el marco del presente motivo, a la luz

de la normativa en vigor el 6 de enero de 2006, fecha en la que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado de 15 de diciembre de 2005. En ese momento tanto la LRAU como la Directiva 93/37 estaban en vigor, aunque iban a quedar derogadas poco después.

Sin embargo, el Reino de España aduce otra circunstancia interesante en su defensa: la del plazo anormalmente reducido de tres semanas, a lo largo del período navideño, que se le concedió para dar respuesta al primer dictamen motivado.

El plazo señalado por la Comisión en su dictamen motivado debe ser razonable. Si el plazo es razonable es algo que debe determinarse caso por caso, teniendo en cuenta todas las circunstancias concurrentes. En ocasiones pueden permitirse plazos más cortos cuando sea urgente remediar un incumplimiento. La Comisión no ha indicado que en el presente recurso por incumplimiento exista tal urgencia.

El plazo de tres semanas no resulta, a mi parecer, razonable. La Comisión no podía esperar que el Reino de España adaptase la LRAU a la Directiva 93/37 en ese plazo o que dejase de adjudicar los PAI con arreglo a la LRAU, como hubiera sido necesario para dar cumplimiento al dictamen motivado. En realidad, a mi juicio, la única explicación plausible de por qué la Comisión señaló un plazo de cumplimiento tan corto fue porque sabía que tanto la Directiva como la LRAU estaban a punto de quedar derogadas y quería que quedasen comprendidas en el ámbito del recurso por incumplimiento.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece que unos plazos muy cortos pueden estar justificados en situaciones especiales, como cuando el Estado miembro interesado tiene pleno conocimiento de las quejas de la Comisión mucho antes del comienzo del procedimiento. En el presente recurso por incumplimiento el Reino de España conocía la posición de la Comisión desde hacía casi nueve meses, ya que el escrito de requerimiento se envió el 21 de marzo de 2005.

En cualquier caso, no parece que el corto plazo haya tenido consecuencias negativas para el Reino de España. Envío su contestación al dictamen motivado el 26 de enero 2006 y, si bien esto ocurrió con posterioridad a la fecha señalada en dicho dictamen, la Comisión tuvo en cuenta su justificación. El Reino de España tuvo, además, la oportunidad de formular observaciones complementarias en un escrito de 17 de marzo de 2006. Aunque los plazos no se consideren razonables, si no se han producido

consecuencias negativas la jurisprudencia del Tribunal de Justicia estima que estos asuntos son admisibles.

Por consiguiente, el recurso debe considerarse plenamente admisible.

#### **1.4.- ¿Se aplican las Directivas pertinentes en materia de contratos públicos a los PAI?**

##### **1.4.1.- Acuerdos sobre uso del suelo y contratación pública**

Antes de examinar la cuestión de la clasificación legal de los PAI con arreglo a la Directiva 2004/18, es importante señalar su naturaleza específica como convenios de colaboración entre el sector público y el privado, cuyo objetivo es permitir a la Administración pública cumplir sus obligaciones de un modo eficiente, por la vía de incentivar la urbanización privada con la correspondiente obligación de proporcionar al mismo tiempo infraestructuras públicas.

La ordenación territorial y el planeamiento urbanístico son materias que pertenecen en lo fundamental a la competencia de los Estados miembros. En ellos, el planeamiento y la ordenación del territorio, la zonificación y el desarrollo urbanístico son normalmente prerrogativas públicas. No obstante, los propietarios de terreno, los inversores inmobiliarios y las empresas de construcción suelen tener interés en urbanizar áreas que no están sometidas a una ordenación pormenorizada, con el fin de poder explotar potenciales derechos de edificación del suelo. En tales casos, también los poderes públicos se benefician, dado que no tienen que emplear su escaso capital propio y sus escasos medios administrativos. Esta situación ha conducido al desarrollo de varios tipos de acuerdos de cooperación («acuerdos sobre uso del suelo») entre corporaciones locales y operadores económicos privados.

El objetivo de los acuerdos sobre uso del suelo es permitir la construcción en un área específica. En ese tipo de acuerdos las autoridades locales ofrecen garantías en lo que respecta al ejercicio de sus prerrogativas públicas en materia de planeamiento (por ejemplo, comprometiéndose a definir los derechos de edificación de un cierto modo), a cambio de compromisos por parte de los operadores económicos de que se trate. En otras palabras, se trata de adoptar una ordenación pormenorizada con determinados contenidos específicos en cuanto a la cantidad, ubicación y uso planeado de los derechos de edificación a cambio de un compromiso de financiación y ejecución de las

obras de infraestructura contenidas en la ordenación detallada y, eventualmente también, de edificaciones necesarias para fines públicos, como servicios públicos o vivienda social.

Los PAI son un ejemplo de acuerdo sobre uso del suelo. El problema que se plantea, no obstante, es que su lógica se asienta en una relación en la que la iniciativa procede de un particular. El objetivo de la LRAU y de la LUV ha sido superar el estancamiento en el desarrollo urbanístico (y, con ello, el estancamiento en la construcción de infraestructuras públicas que acompañan a tales proyectos en España) por la vía de poner el énfasis en la iniciativa privada, que se manifiesta a través de la actividad del urbanizador, que está separada tanto de la propiedad del suelo como de la actividad de la Administración pública. Por consiguiente, constituyen esencialmente un sistema para seleccionar una alternativa de desarrollo urbanístico y al urbanizador que la pondrá en práctica de la manera más eficiente posible.

Ahora bien, el efecto que esto tiene en el ámbito de la contratación pública, y, especialmente, respecto a la ejecución de las obras públicas relacionadas es que, como señala la Comisión, un sistema de este tipo es inherentemente discriminatorio debido a la posición privilegiada del particular que inicia el procedimiento en comparación con los licitadores posteriores.

Por ello resulta muy difícil encajar el sistema de los PAI en el ámbito de aplicación de la normativa sobre contratos públicos.

Al examinar qué encaja en el marco normativo sobre contratos públicos, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha seguido hasta la fecha una interpretación relativamente amplia pro contratación pública. Esto ha generado un debate acerca de si los acuerdos sobre uso del suelo se clasifican o deberían clasificarse como contratos públicos o, de forma más precisa, como contratos públicos de obras, en la medida en que con frecuencia implican, directa o indirectamente, la ejecución de obras públicas por parte del urbanizador o de los propietarios del suelo. Especialmente problemática ha resultado la cuestión del carácter oneroso del contrato y, más precisamente, si la atribución de nuevos derechos de edificación por parte del poder público puede considerarse contraprestación económica a cambio de las infraestructuras que el urbanizador está obligado a construir para la Administración.

Recientemente, sin embargo, en la sentencia Helmut Müller, el Tribunal de Justicia ha rechazado seguir la interpretación funcional propuesta por la Comisión en ese asunto, que podría haber sometido una parte considerable de las facultades y actividades tradicionalmente reservadas a las autoridades locales en el ámbito del Derecho del planeamiento y la edificación a las disposiciones en materia de obras públicas. El Tribunal de Justicia declaró que el objeto de las normas en materia de contratación pública era aplicar la normativa de la Unión a la adjudicación de contratos celebrados por cuenta de autoridades estatales, regionales o locales y otros organismos de Derecho público. El mero ejercicio de competencias normativas en materia urbanística, con la finalidad de satisfacer el interés general, no tiene por objeto ni recibir prestaciones contractuales ni satisfacer el beneficio económico directo del poder adjudicador, en los términos exigidos por la Directiva 2004/18.

La noción de contrato público de obras es un concepto autónomo y objetivo del Derecho de la UE. No obstante, a mi parecer, el Tribunal de Justicia debe hacer uso de una cierta moderación si la interpretación de un concepto de Derecho de la UE parece conducir en la práctica a que un instrumento de Derecho nacional pierda su *raison d'être* o a que un acto legislativo detallado de la UE resulte aplicable a fenómenos en los que no pensó el legislador de la UE durante el procedimiento legislativo.

En el presente recurso por incumplimiento la inclusión de los PAI en la categoría de contratos públicos de obras tendría la consecuencia práctica de desincentivar la iniciativa privada en el ámbito de la ordenación y el desarrollo territoriales, dado que, si se consideran incluidos en el ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratos públicos, los PAI parecen contravenir el objetivo principal de la contratación pública, que es el de dispensar un trato igual a todos los participantes. La única opción que quedaría entonces en Derecho urbanístico sería el modelo clásico en el que los poderes públicos diseñan y aprueban todos los documentos relativos al planeamiento y el uso del suelo, y financian y organizan su ejecución y puesta en práctica, directamente y recurriendo a fondos públicos.

Por consiguiente, al examinar si este asunto plantea cuestiones en materia de contratos públicos, es decir, al examinar si las normas de que se trata están comprendidas en el ámbito de aplicación de las Directivas en cuestión, el Tribunal de Justicia debe tener cuidado de no estirar excesivamente el significado de determinados criterios incorporados a las Directivas sobre contratos públicos para hacer encajar el

presente acuerdo en el ámbito de aplicación de esa normativa. De hacerse así estaríamos ante una solución procrustea.

#### **1.4.2.- Requisitos para la aplicación de las Directivas**

No se discute que, en el presente asunto, los municipios que adjudican los PAI son poderes adjudicadores, que los urbanizadores son operadores económicos, y que se celebra un contrato por escrito entre ambos, en el sentido de las Directivas 93/37 y 2004/18. Además, el planteamiento de la Comisión solo se refiere a aquellos PAI cuyo valor supera los umbrales pertinentes fijados en dichas Directivas.

Lo que sí que se discute es, sin embargo, si el contrato en cuestión tiene carácter oneroso en el sentido de las Directivas en cuestión.

#### **¿Existe relación onerosa a cargo del poder adjudicador?**

El Tribunal de Justicia ha atribuido un sentido amplio al concepto de «carácter oneroso», a la vista de los objetivos de las Directivas en materia de contratos públicos, que son abrir la contratación pública a la competencia y evitar los obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales reconocidas en el Tratado.

Aunque el carácter oneroso no implica, pues, que la contraprestación haya de consistir únicamente en dinero, la cuestión es si dicha contraprestación tiene que proceder del propio poder adjudicador o si basta con que la misma exista, al margen de quién la aporte. Esta última interpretación supondría que las disposiciones sobre contratos públicos de obras se aplicarían también en el supuesto en que un particular financia y ejecuta obras públicas en su propio terreno, con el acuerdo y la autorización del poder adjudicador sin el correspondiente beneficio económico para sí mismo, y sin que el poder adjudicador tenga ninguna obligación legal de ejecutarlas.

En la sentencia La Scala el Tribunal de Justicia estimó que existía causa onerosa, aunque era el propietario-urbanizador del terreno el que tenía que soportar las cargas de urbanización, porque el municipio tenía obligación de ejecutar las obras de infraestructura necesarias.

A mi juicio ese asunto es diferente del presente recurso. Al renunciar a la tasa de urbanización que se cobraba normalmente en esos supuestos, el poder adjudicador sufría un perjuicio económico.

En la sentencia Parking Brixen el Tribunal de Justicia estimó que, para que hubiese contrato público de servicios, la contraprestación había de pagarla directamente la entidad adjudicadora al prestador de servicios. El Tribunal consideró, por tanto, que el servicio en cuestión (la gestión de un aparcamiento público de pago) no era un contrato público de servicios porque la retribución no procedía de la Administración pública, sino de las cantidades abonadas por terceros por el uso del aparcamiento en cuestión.

Recientemente, en el asunto Helmut Müller, el Abogado General Mengozzi ha estimado que el concepto de contrato oneroso se basa en la idea de un intercambio de prestaciones entre el poder adjudicador, que paga un precio, y el adjudicatario, llamado a realizar los trabajos u obras. Según él, es por tanto evidente la *naturaleza sinalagmática* del contrato público.

Estoy de acuerdo con ese parecer. A mi juicio para que exista contrato oneroso es necesario que el poder adjudicador soporte el perjuicio económico, bien positivamente, en forma de una obligación de pago frente al operador económico, o bien negativamente, como una pérdida de ingresos o de recursos que en otro caso se percibirían.

Frente a lo alegado por la Comisión, no basta la mera facultad del poder adjudicador de exigir a un tercero que pague por las obras o servicios, porque no hay relación sinalagmática en forma de intercambio de actuaciones de valor económico tangible entre la entidad adjudicadora y los operadores económicos que ejecutan las obras o servicios de que se trate.

Esto lo confirma el hecho de que uno de los objetivos de las Directivas sobre contratación pública es asegurar que no se distorsione la competencia cuando los poderes adjudicadores hacen desembolsos de dinero en contratos públicos. De esto se desprende que cuando el poder adjudicador no gasta fondos públicos, no hay riesgo de que se distorsione la competencia en el sentido de las Directivas 93/37 y 2004/18.

Por consiguiente, la exigencia del carácter oneroso implica que la entidad adjudicadora tiene que hacer uso de sus propios fondos, directa o indirectamente. La financiación directa se produce cuando el poder adjudicador recurre a fondos públicos para pagar las obras o los servicios en cuestión; la financiación indirecta, cuando sufre

un perjuicio económico como consecuencia del método de financiación de las obras o los servicios.

En el presente recurso por incumplimiento el responsable de financiar los costes de urbanización del procedimiento indirecto de gestión del PAI es el urbanizador, pero está legitimado para recuperar tales gastos de los propietarios de terreno. Por tanto, son los propietarios de terreno los que costean las obras públicas que precisa la urbanización.

Al no darse el requisito de la causa onerosa en este recurso por incumplimiento, la única vía para poder aplicar las Directivas 93/37 y 2004/18 a la legislación autonómica es que pueda considerarse que existe concesión de obras públicas, ya que las concesiones de servicios públicos están excluidas del ámbito de aplicación de dichas Directivas.

### **¿Hay concesión de obras públicas?**

Hay un gran debate en el presente recurso por incumplimiento acerca de si el objeto principal del PAI es un servicio o la ejecución de obras públicas, porque es indiscutible que ambos elementos están presentes. No es necesario, sin embargo, abordar esa cuestión dado que la situación del caso de autos no constituye, a mi juicio, una concesión de obras públicas y que el recurso por incumplimiento no se refiere a concesiones de servicios públicos.

Una concesión de obras públicas es un contrato que presenta las mismas características que un contrato público de obras, con la salvedad de que la contrapartida de las obras consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio. En el presente caso, el urbanizador (que sería el *concesionario* en este caso) no tiene derecho a explotar la obra resultante.

En el PAI todas las obras públicas definidas en el contrato (es decir, la construcción de viales y aceras, plazas de aparcamiento, señales de tráfico, redes de distribución de gas, agua y electricidad, la eliminación de aguas residuales, y la construcción de zonas verdes, que incluyan parques y árboles) se convierten en propiedad de la entidad adjudicadora una vez terminadas. Podrán usarse de manera gratuita (calles, parques, edificios públicos) o por el precio establecido por el poder adjudicador o por el ente al que se haya atribuido la gestión y el mantenimiento de las estructuras. Los

urbanizadores no reciben el derecho a explotar estas obras públicas porque no tienen en estos casos la posibilidad de recobrar de los usuarios de tales obras los costes de estas. En lugar de eso el urbanizador recibe una retribución de los propietarios de terreno, en dinero en metálico o en forma de suelo. Ahora bien, no se puede considerar explotación de las obras públicas el hecho de recibir terrenos, porque las obras públicas definidas en un PAI consisten en la construcción de infraestructuras y de las conexiones necesarias a las redes existentes. Esos terrenos son de propiedad del urbanizador. Por supuesto que puede explotarlos, pero lo hará en su condición de propietario y no en calidad de concesionario.

Por lo tanto, no existe un derecho a explotar las obras que resultan del PAI y el contrato no puede constituir una concesión de obras incluso aunque se considere que el objetivo central del contrato es la ejecución de obras.

Si se considera que el objeto principal del PAI es un servicio se plantea la cuestión de si el urbanizador tiene derecho a explotar su propio servicio. No obstante, la respuesta a esta pregunta no es decisiva para resolver el presente recurso por incumplimiento dado que, si constituyese una concesión de servicios, estaría fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones pertinentes de las Directivas mencionadas en las pretensiones planteadas por la Comisión.

Ahora bien, incluso aceptando que pueda entenderse que la propiedad del suelo que recibe el urbanizador comporta un derecho a la explotación (opinión que no comparto), tal derecho se concede por un período indefinido de tiempo y contraviene, por lo tanto, la definición de concesión dada por el Tribunal de Justicia en las sentencias Helmut Müller y Priesetext.

Por consiguiente, a mi juicio, las Directivas 93/37 y 2004/18 no se aplican al presente supuesto y procede, pues, desestimar las pretensiones de la Comisión.

### **1.5.- Conclusión**

Propone que se desestime el recurso y que se condene en costas a la Comisión.

## **2.- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA TERCERA) DE 26 DE MAYO DE 2011 (ASUNTO C-306/08)<sup>4</sup>**

### **2.1.- Normativa de la Unión Europea**

#### **2.1.1.- Directiva 92/50/CEE**

El decimosexto considerando de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (DO L 209, p. 1), establece: «[...] los contratos públicos de servicios, en particular en el sector de los servicios de gestión de propiedades, pueden incluir obras en determinados casos; [...] de la Directiva 71/305/CEE se desprende que un contrato sólo se considerará contrato público de obras si su objeto consiste en realizar una obra de construcción; [...] siempre que dichas obras sean accesorias y no constituyan el objeto del contrato, no pueden justificar la clasificación del contrato como contrato público de obras [...]».

El artículo 8 de la Directiva 92/50 dispone: «Los contratos que tengan por objeto servicios enumerados en el Anexo I A se adjudicarán con arreglo a lo dispuesto en los títulos III a VI.»

El anexo I, parte A, de la Directiva 92/50 se refiere concretamente, en su categoría 12, a los «Servicios de arquitectura, servicios de ingeniería y servicios integrados de ingeniería. Servicios de planificación urbana y servicios de arquitectura paisajista. Servicios conexos de consultores en ciencia y tecnología. Servicios de ensayos y análisis técnicos».

#### **2.1.2.- Directiva 93/37**

El artículo 1 de la Directiva 93/37 dispone: «A efectos de la presente Directiva se entenderá por: a) contratos públicos de obras: los contratos de carácter oneroso, celebrados por escrito entre un contratista, por una parte, y un poder adjudicador definido en la letra b), por otra, que tengan por objeto bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y el proyecto de obras relativas a una de las actividades contempladas en el Anexo II o de una obra definida en la letra c), bien la realización,

---

<sup>4</sup> Se recoge literalmente el contenido de la referida sentencia.

por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador; [...] c) obra: el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinada a cumplir por sí misma una función económica o técnica; d) concesión de obras públicas: el contrato que presente los caracteres contemplados en la letra a), con la salvedad de que la contrapartida de las obras consista, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio; [...]»

El artículo 6, apartado 6, de la Directiva 93/37 impone a las entidades adjudicadoras la observancia del principio de no discriminación.

Los artículos 11 y 12 de la Directiva 93/37 recogen las reglas comunes de publicidad en la materia y establecen, en particular, la publicación *in extenso* de los anuncios de licitación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, así como los plazos aplicables a la recepción de las ofertas y al envío de los pliegos de condiciones y de los documentos complementarios.

En los artículos 24 a 29 de la Directiva 93/37 figuran los criterios de selección cualitativa de los contratistas que resultan de aplicación, entre ellos, los criterios relativos a la evaluación de la capacidad técnica de los contratistas.

### **2.1.3.- Directiva 2004/18**

A tenor del décimo considerando de la Directiva 2004/18: «Un contrato debe considerarse un contrato público de obras sólo si su objeto abarca específicamente la ejecución de alguna de las actividades que se detallan en el anexo I, si bien el contrato puede conllevar la prestación de otros servicios necesarios para la realización de dichas actividades. Los contratos públicos de servicios, en particular los relativos al ámbito de los servicios de gestión de propiedades, podrán incluir obras en determinadas circunstancias. No obstante, cuando dichas obras sean accesorias al objeto principal del contrato y sean, por tanto, consecuencia o complemento del mismo, el contrato no podrá considerarse como un contrato público de obras.»

El artículo 1 de la Directiva 2004/18 dispone: «1. A efectos de la presente Directiva, serán de aplicación las definiciones que figuran en los apartados 2 a 15.  
2. a) Son “contratos públicos” los contratos onerosos y celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo

objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios en el sentido de la presente Directiva. b) Son “contratos públicos de obras” los contratos públicos cuyo objeto sea bien la ejecución, o bien conjuntamente el proyecto y la ejecución de obras relativas a una de las actividades mencionadas en el anexo I o de una obra, bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador. Una “obra” es el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica. [...] d) Son “contratos públicos de servicios” los contratos públicos distintos de los contratos públicos de obras o de suministro cuyo objeto sea la prestación de los servicios a los que se refiere el anexo II. [...]

La “concesión de obras públicas” es un contrato que presente las mismas características que el contrato público de obras, con la salvedad de que la contrapartida de las obras consista, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio.

La “concesión de servicios” es un contrato que presente las mismas características que el contrato público de servicios, con la salvedad de que la contrapartida de la prestación de servicios consista, o bien únicamente en el derecho a explotar el servicio, o bien en dicho derecho acompañado de un precio.

El artículo 2 de la Directiva 2004/18 impone a las entidades adjudicadoras la observancia de los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia.

El artículo 6 de la Directiva 2004/18 recoge la prohibición de que la entidad adjudicadora divulgue la información facilitada por los operadores económicos que éstos hayan designado como confidencial.

13 El artículo 17 de la Directiva 2004/18 dispone que «sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones previstas en el artículo 3, la presente Directiva no será aplicable a las concesiones de servicios definidas en el apartado 4 del artículo 1».

El artículo 24 de la Directiva 2004/18 establece las reglas aplicables a la presentación de variantes por los licitadores cuando el criterio de adjudicación del contrato sea el de la oferta económicamente más ventajosa.

El artículo 53 de la Directiva 2004/18 recoge los criterios de adjudicación del contrato e impone a la entidad adjudicadora la obligación de precisar, cuando el

contrato se adjudique a la oferta económicamente más ventajosa, la ponderación relativa que atribuya a cada uno de los criterios elegidos.

El anexo II, parte A, de la Directiva 2004/18 se refiere concretamente, en su categoría 12, a los «Servicios de arquitectura; servicios de ingeniería y servicios integrados de ingeniería; servicios de planificación urbana y servicios de arquitectura paisajista. Servicios conexos de consultores en ciencia y tecnología. Servicios de ensayos y análisis técnicos».

## **2.2.- Alegaciones de las partes**

La Comisión considera que diversos aspectos del procedimiento de adjudicación y aprobación de los PAI en gestión indirecta establecido en la LRAU y la LUV son contrarios a los artículos 1, 6, apartado 6, 11, 12 y 24 a 29 de la Directiva 93/37 y a los artículos 2, 6, 24, 30, 31, apartado 4, letra a), y 53 de la Directiva 2004/18, respectivamente.

La Comisión sostiene que la relación existente entre la Administración y el urbanizador constituye, conforme a las Directivas 93/37 y 2004/18, un contrato público cuyo objeto principal, como resulta de la definición de la actuación integrada, es la ejecución de obras públicas de infraestructura y urbanización.

El hecho de que, en el marco de la LUV, la ejecución física de dichas obras deba ser confiada por el urbanizador a un empresario constructor no modifica en absoluto la calificación del contrato como contrato de obras en la medida en que es el urbanizador quien se compromete con la Administración a realizarlas.

Por lo que respecta al carácter oneroso de la adjudicación y aprobación de los PAI, la Comisión observa que la LRAU y la LUV aplican un régimen en el que existe un contrato bilateral entre el urbanizador y el ayuntamiento en virtud del cual la contraprestación para éste está en relación directa con la ejecución de las obras públicas y la prestación de determinados servicios conexos. Por otra parte, el urbanizador recibe de los propietarios de los terrenos una cantidad de dinero o su equivalente en suelo.

Según la Comisión, el carácter oneroso del contrato se expresa en la decisión de la Administración de aprobar el PAI y de seleccionar al urbanizador, así como en el

ejercicio de sus prerrogativas públicas para garantizar el respeto de las disposiciones del PAI aprobado.

La Comisión añade que, cuando la Administración decide gestionar directamente el PAI, debe realizar ella misma los proyectos y desembolsar las cantidades necesarias para las obras. En este caso, incurre en unos gastos que repercute después sobre los propietarios, de forma que cuando opta por la gestión indirecta la Administración no desembolsa nada, pero tampoco percibe nada. Llega a la conclusión de que, cuando opta por la gestión indirecta, la Administración deja de ingresar completamente ciertas cantidades, sin que el hecho de que no corra ya con determinados gastos atenúe en absoluto esta afirmación.

Por último, la Comisión señala que, como se desprende en concreto de las sentencias de 12 de julio de 2001, *Ordine degli Architetti y otros* (C-399/98, Rec. p. I-5409), apartados 77 y 84, y de 18 de enero de 2007, *Auroux y otros* (C-220/05, Rec. p. I-385), apartados 45 y 57, los pagos efectuados por terceros son reveladores de un carácter oneroso.

En su réplica, la Comisión observa que el Tribunal Supremo ha formulado una interpretación diametralmente opuesta a la defendida en el presente caso por el Reino de España y que coincide en lo esencial con el análisis de la Comisión.

El Reino de España sostiene, por su parte, que la relación existente entre la Administración y el urbanizador, habida cuenta de la forma de retribución de éste, no constituye un contrato público de obras, sino una concesión de servicio público que no está comprendida en el ámbito de aplicación de las Directivas 93/37 y 2004/18 y que, por consiguiente, la adjudicación de los PAI está sujeta a los principios del Derecho primario de la Unión.

Según dicho Estado miembro, la Comisión confunde el PAI y el proyecto de obras de urbanización, siendo así que la ejecución de las obras públicas no constituye el objetivo exclusivo, ni siquiera fundamental, del PAI. La aprobación del PAI, mediante la adjudicación, implica también la financiación y la gestión de la reparcelación, así como la contratación de las obras de urbanización. Por lo tanto, el urbanizador es también responsable financiero de la ejecución de las obras y se encarga de efectuar las gestiones administrativas necesarias para garantizar la gratuidad de las operaciones

para la Administración y el reparto justo de los costes y beneficios inmobiliarios correspondientes entre los propietarios.

Asimismo, el Reino de España alega que no existe relación onerosa a cargo de la Administración en la medida en que la retribución del urbanizador procede exclusivamente de los propietarios.

Señala, en primer lugar, que la obligación del propietario de financiar los costes de la urbanización y, por lo tanto, de retribuir al urbanizador, no se origina en una decisión unilateral de la Administración, sino que se deriva de su decisión, voluntaria, de participar en la reparcelación y de acceder así al disfrute de los nuevos terrenos edificables.

En segundo lugar, indica que la LRAU y la LUV no establecen garantía de pago alguna a cargo de fondos públicos de la que se pudiera colegir la existencia de un contrato oneroso entre la Administración y el urbanizador, que es responsable frente a ésta incluso en el supuesto de que el empresario constructor o los propietarios incumplan sus obligaciones respectivas.

Por último, considera que la opción por la gestión indirecta en vez de la gestión directa no implica una causa onerosa, al igual que el ejercicio por la Administración de sus potestades públicas a efectos de la reparcelación o de la expropiación.

A la luz de estas consideraciones, el Reino de España sostiene que no debe calificarse al urbanizador de «adjudicatario» de un contrato *stricto sensu*, sino de «concesionario», puesto que su retribución depende de la explotación en el mercado de los terrenos edificables y no de un precio fijo garantizado por la Administración. En particular, presenta las características de un concesionario de servicios, siendo la gestión económica de la reparcelación la función más relevante desde el punto de vista económico.

Por otra parte, el Reino de España alega que la tesis de la Comisión es contraria al efecto útil de las Directivas 93/37 y 2004/18.

### **2.3.- Apreciación del Tribunal de Justicia**

Con carácter preliminar, es preciso señalar que el presente recurso versa únicamente sobre la adjudicación de contratos de urbanización conforme a las leyes adoptadas sucesivamente por la Comunidad Autónoma de Valencia sobre la base de sus competencias autonómicas en materia de urbanismo, ocupación del suelo y ordenación del territorio.

Más concretamente, la Comisión reprocha al Reino de España la adjudicación de los PAI, es decir, las actuaciones integradas, que tienen por objeto la urbanización conjunta de varias parcelas conforme a una programación única que transforma dichas parcelas en solares, con arreglo, por un lado a la LRAU y, por otro, a la LUV, infringiendo las Directivas 93/37 y 2004/18, respectivamente.

Los reproches formulados por la Comisión sólo se refieren al procedimiento de aprobación de los PAI en gestión indirecta, que, conforme a las normativas en cuestión, implica la delegación –por la entidad adjudicadora competente a un particular– de la condición de urbanizador, seleccionado conforme a un procedimiento público de competencia, con independencia de que sea o no propietario de los terrenos afectados.

A este respecto, la Comisión sostiene que los contratos de urbanización de que se trata deben calificarse de «contratos públicos de obras» y deben cumplir por ello las exigencias establecidas en la Directiva 93/37 y, posteriormente, en la Directiva 2004/18. Así se desprende, por lo que respecta a las imputaciones formuladas en contra de la LRAU, de la base jurídica del recurso, que se limita a la infracción de la Directiva 93/37, y, por lo que respecta a las imputaciones formuladas en contra de la LUV, del dictamen motivado complementario, como señala la Comisión en su escrito de demanda y confirmó en la vista.

En cuanto al concepto de «contratos públicos de obras», en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva 93/37 y del artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, procede señalar que se refiere a los contratos de carácter oneroso, celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos, por una parte, y una o varias entidades adjudicadoras, por otra, que tengan por objeto bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y el proyecto de obras relativas a una de las actividades contempladas en el anexo II de la Directiva 93/37 y en el anexo I de la Directiva

2004/18 o de una obra definida en el artículo 1, letra c), de la Directiva 93/37 y en el artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por la entidad adjudicadora.

Por otra parte, de los considerandos decimosexto de la Directiva 92/50 y décimo de la Directiva 2004/18 en relación con el artículo 1, letra a), de la Directiva 93/37 y el artículo 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, respectivamente, se desprende que un contrato sólo puede considerarse «contrato público de obras» si su objeto responde a la definición dada en el apartado anterior y que las obras accesorias que no formen parte del objeto del contrato no pueden justificar la clasificación de éste como contrato público de obras.

Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando un contrato contiene a un tiempo elementos propios de un contrato público de obras y elementos propios de algún otro tipo de contrato, ha de estarse al objeto principal del contrato para determinar qué cuerpo normativo de la Unión referente a la contratación pública debe en principio aplicarse (véase, en este sentido, la sentencia Auroux y otros, antes citada, apartado 37).

Esta determinación debe llevarse a cabo a la luz de las obligaciones esenciales que prevalecen y que, como tales, caracterizan dicho contrato, por oposición a aquellas otras que sólo tienen carácter accesorio o complementario y que son impuestas por el propio objeto del contrato (sentencia de 21 de febrero de 2008, Comisión/Italia, C-412/04, Rec. p. I-619, apartado 49).

En el caso de autos, debe señalarse que la Comisión se limita a alegar que los contratos de urbanización controvertidos deben calificarse de «contratos públicos de obras» debido a que el objeto principal del PAI es, en el sentido de los artículos 1, letra c), de la Directiva 93/37 y 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, una «obra» de urbanización de dos o más parcelas que supone la realización de un acceso rodado por vía pavimentada, el suministro de agua potable y energía eléctrica, la evacuación de aguas residuales, el encintado de aceras y el alumbrado público. A este respecto, señala que los servicios prestados por el urbanizador –tales como la redacción de los documentos técnicos, la elaboración y la gestión del proyecto de reparcelación o, con arreglo a la LUV, la selección del empresario constructor encargado de la ejecución de las obras– tienen carácter instrumental y accesorio.

Asimismo, es preciso señalar que el Reino de España refuta la apreciación de la Comisión de que el PAI debe calificarse de «obra», en el sentido de las Directivas 93/37 y 2004/18, y afirma que la ejecución de tal obra no constituye su objetivo exclusivo ni siquiera fundamental. A estos efectos, dicho Estado miembro alega que el urbanizador es también el responsable financiero de la ejecución de las obras y está encargado igualmente de efectuar las gestiones necesarias para garantizar la gratuidad de las operaciones para la Administración, así como el reparto justo de los costes correspondientes y de los beneficios inmobiliarios correlativos entre los propietarios de los solares que los financian. Además, el Reino de España sostiene que los contratos controvertidos deben calificarse de «concesiones de servicios» en el sentido del artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2004/18.

Pues bien, según reiterada jurisprudencia, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, incumbe a la Comisión probar la existencia de dicho incumplimiento. Debe aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en presunciones (sentencia de 27 de enero de 2011, Comisión/Luxemburgo, C-490/09, aún no publicada en la Recopilación, apartado 49, y jurisprudencia citada).

Sobre este particular, y por lo que respecta a la naturaleza de las actividades a cargo del urbanizador, es preciso señalar que, pese a los elementos de análisis proporcionados por el Reino de España, la Comisión no intentó apoyar sus propias alegaciones ni refutar las del Estado miembro demandado mediante un examen profundo de dichos elementos.

No se ha demostrado en absoluto que las obras de conexión e integración de los terrenos con las redes de infraestructuras, energía, comunicaciones y servicios públicos existentes constituyan el objeto principal del contrato celebrado entre la entidad territorial y el urbanizador en el marco de un PAI en gestión indirecta. La ejecución del PAI por el urbanizador comprende, como resulta concretamente de los apartados 21 y 23 de la presente sentencia, actividades que no pueden calificarse de «obras» en el sentido de las Directivas invocadas por la Comisión en su escrito de demanda, a saber, la elaboración del plan de desarrollo; la propuesta y la gestión del correspondiente proyecto de reparcelación; la obtención gratuita en favor de la Administración de los suelos dotacionales públicos y con destino al patrimonio público de suelo de la entidad territorial; la gestión de la transformación jurídica de los terrenos afectados y la

realización del reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los interesados, así como las operaciones de financiación y de garantía del coste de las inversiones, obras, instalaciones y compensaciones necesarias para la ejecución del PAI. Así ocurre también cuando el urbanizador, como se puntualiza en el artículo 119, apartado 1, de la LUV, debe organizar el concurso público destinado a designar al empresario constructor al que se confiere la ejecución de las obras de urbanización.

Por otra parte, cabe señalar que algunas de las actividades que comprenden los PAI, tanto con arreglo a la LRAU como a la LUV, según se han mencionado en el apartado anterior, parecen corresponder, por su naturaleza, a las actividades contempladas en la categoría 12 de los anexos I, parte A, de la Directiva 92/50 y II, parte A, de la Directiva 2004/18, relativas a los servicios mencionados en el artículo 1, letra a), de la Directiva 92/50 y en el artículo 1, apartado 2, letra d), de la Directiva 2004/18, respectivamente.

De todo ello resulta que la Comisión no ha demostrado que el objeto principal del contrato celebrado entre el ayuntamiento y el urbanizador corresponda a contratos públicos de obras en el sentido de la Directiva 93/37 o de la Directiva 2004/18, lo que constituye una condición previa para la declaración del incumplimiento alegado.

De las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar el recurso de la Comisión.

### **III.- BREVE REFERENCIA A LA LEY, 5/2014, DE 25 DE JULIO, DE LA GENERALITAT, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE, DE LA COMUNITAT VALENCIANA**

#### **1.- LA RENOVACIÓN DE LA LEGISLACIÓN VALENCIANA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE**

La necesidad de renovar la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje responde a una aspiración social ampliamente compartida. El estado de la normativa ha derivado hacia una complejidad y grado de desarrollo excesivos, producto de un conjunto de circunstancias sobrevenidas. Por motivos históricos, esta normativa ha cristalizado en distintas disposiciones legislativas elaboradas separadamente y necesitadas de unicidad y coordinación. Esta complejidad se ha visto acrecentada por problemas de ajuste entre las normas autonómicas y las

legislaciones estatal y comunitaria, como es el caso de la adaptación a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado a través del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Además, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, ha estado envuelta, desde su misma gestación, en un conflicto jurídico con la Comisión Europea que condicionó no pocos aspectos de su redacción y ha sembrado múltiples dudas operativas. Dicho conflicto quedó resuelto tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26 de mayo de 2011, que vino a reconocer la plena competencia de *Les Corts* para regular la figura del urbanizador, sin que las directivas comunitarias sean óbice para ello.

Por otra parte, no se puede olvidar que la Comunitat Valenciana se encuentra inmersa en un nuevo escenario global de gran complejidad económica y social, donde el territorio, como activo no deslocalizable, ha cobrado un elevado protagonismo como factor clave de competitividad a través de la puesta en valor de sus componentes de excelencia para captar los flujos de inversiones, talentos y turistas y, de manera complementaria, aprovechando los recursos propios para generar renta y empleo y procurar un desarrollo equilibrado desde el punto de vista económico y espacial.

Por ello, y especialmente en un contexto de crisis económica como el actual, es objetivo prioritario de cualquier gobierno comprometido con la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, facilitar la implantación racional de actividades económicas en el territorio que sean perfectamente compatibles con la conservación y mejora de sus valores ambientales, culturales y paisajísticos. Pero para esto, los agentes económicos y sociales necesitan claridad y estabilidad, conocimiento de las reglas del juego, simplificación de los procedimientos y certidumbre en los plazos, ya que la dilación de los periodos de tramitación supone costes de oportunidad que pueden amenazar la viabilidad de sus iniciativas empresariales, y derivar inversiones hacia otros territorios que presenten condiciones más ventajosas.

Por lo tanto, el nuevo escenario económico y social y la propia realidad legislativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, demandan una reforma legal a gran escala que cuente con la flexibilidad suficiente para tener vocación de permanencia.

## **2.- LOS OBJETIVOS DE LA NUEVA LEY**

La simplificación de la normativa, el tratamiento integral del territorio, la adaptación al contexto económico, la mejora de la seguridad jurídica o la clarificación del marco competencial constituyen objetivos y metas cuyo logro justifica plenamente la elaboración de la nueva Ley.

### **2.1.- La simplificación de la normativa**

El primer gran objetivo es la simplificación. Esta reforma legal nace con la voluntad de simplificar, sistematizar y clarificar el vigente marco normativo. Propone una tramitación ambiental y urbanística sencilla y unificada, y reduce a una cuarta parte el número de disposiciones legislativas del sistema actual, ordenando un panorama regulatorio confuso y solapado, eliminando contradicciones internas y aportando coherencia entre los ámbitos competenciales y los desarrollos normativos regional, estatal y europeo. En concreto, la nueva ley refunde y deroga la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, y la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, reguladora de Campos de Golf en la Comunitat Valenciana. Deroga dos importantes desarrollos reglamentarios como son el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, y el Reglamento del Paisaje, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, y viene a refundir las novedades introducidas por los Decretos-Ley 2/2011 y 2/2012, de 4 de noviembre y 13 de enero respectivamente, y la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

### **2.2.- El tratamiento integral del territorio**

El tratamiento integral del territorio es otra de las grandes aportaciones de esta ley e imprescindible para la consecución de un desarrollo sostenible y racional. Por una parte, esta nueva visión armoniza adecuadamente todas las escalas espaciales de la planificación y, por otra, establece un mecanismo de elaboración y control del plan donde lo ambiental, territorial, paisajístico, económico y social convergen en un mismo plano, contribuyendo a una visión más eficiente de la planificación.

Por ello, tiene la pretensión de regular todos los instrumentos de ordenación y gestión que tengan una proyección espacial bajo una perspectiva integral, donde la introducción de los aspectos ambientales y territoriales, desde una visión conjunta y ponderada, contribuyan al uso racional del territorio, a la protección de sus valores y, también muy importante, a la mejora de su calidad, buscando las soluciones más eficaces y eficientes que puedan redundar en menores costes para los operadores públicos y privados.

Por lo que respecta a la integración de los pilares de este desarrollo sostenible y racional en la planificación, la reforma legislativa se adapta a la referida Ley 9/2006, de 28 de abril, también conocida como ley de Evaluación Ambiental Estratégica. Esta ley es el marco en el que se integrará la tramitación de todos los planes y programas con incidencia significativa en el medio ambiente y en el territorio, pero no como un proceso reactivo y separado de la tramitación del plan, sino como la forma de fijar sus contenidos y de enriquecerlo mediante un proceso de interacción mutua entre la evaluación ambiental y territorial estratégica y el plan, que se desarrollará desde el principio de su elaboración hasta su aprobación y posterior seguimiento.

### **2.3.- La mejora de la seguridad jurídica y de la transparencia**

El incremento de la seguridad jurídica es otro de los objetivos fundamentales de esta ley, la cual nace con voluntad de clarificar el marco legal y con vocación de permanencia. En este sentido, la conocida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 26 de mayo de 2011, ha puesto fin a un largo conflicto jurídico reconociendo la plena competencia de la Comunitat Valenciana para regular la figura del urbanizador. Todo ello contribuye a eliminar incertidumbres y definir el alcance de esta figura en cuanto a la transparencia y las condiciones de igualdad en su elección, la gestión directa e indirecta de los programas de actuación urbanística o los derechos de los propietarios y sus relaciones con el urbanizador.

La transparencia y el establecimiento de las reglas del juego en el campo de la planificación son pilares básicos de la reforma legislativa. Todos los agentes con capacidad de operar en el territorio: promotores, técnicos, administraciones y ciudadanos en general conocerán desde el principio los criterios ambientales y territoriales y los requisitos funcionales que deberán introducirse en la elaboración de los planes urbanísticos, territoriales y sectoriales, con lo cual debe quedar poco margen

para su interpretación arbitraria dentro de los procedimientos administrativos de elaboración y aprobación de estos instrumentos.

Todos estos agentes dispondrán de la misma información, que será estandarizada y accesible y, en consecuencia, tomarán sus decisiones con la máxima certidumbre, evaluando sus riesgos y costes de oportunidad, lo que se traducirá en una reducción de tiempo y medios económicos en la elaboración y ejecución de todos los planes y programas.

Esta transparencia también está ampliamente garantizada por la participación pública que, a diferencia de los procedimientos actuales, se realizará desde el principio y en todas las fases de formulación, aprobación y seguimiento, en los términos que exige la evaluación ambiental estratégica. Con ello se alcanzará una mayor legitimidad en las decisiones territoriales que se adopten en dichos instrumentos, las cuales tienen una elevada repercusión sobre la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del territorio.

#### **2.4.- La clarificación del marco competencial**

La clarificación del marco competencial resulta imprescindible por los inconvenientes y retrasos de la tramitación actual. La Ley evita el solapamiento de competencias y modifica el procedimiento actual de aprobación en dos fases, local y autonómica, de los planes de naturaleza urbanística eliminando duplicidades y dejando la aprobación definitiva de estos planes al municipio, pero siempre bajo el control autonómico sobre los elementos estructurales del modelo territorial. En este sentido, la memoria ambiental y territorial se configura como el instrumento que delimita la esfera competencial de la Generalitat, vinculante para el municipio, asume el control de la legalidad y se convierte en el elemento armonizador de todos los intereses públicos en juego.

#### **2.5.- La adaptación al contexto económico**

El último de los grandes objetivos de la nueva Ley es su flexibilidad y adaptación a la coyuntura económica e inmobiliaria actual, la cual requiere de ajustes y de instrumentos que se adapten a las demandas reales del mercado. Por ello, la ley establece tratamientos diferentes para situaciones distintas. Prioriza las intervenciones en la ciudad construida, apostando por la rehabilitación y renovación frente a los

desarrollos de nueva ocupación de suelo, ofrece soluciones a los tejidos diseminados en medio rural para mitigar sus impactos en el territorio, trata de manera especial a los municipios pequeños que necesitan mecanismos sencillos para efectuar cambios de poca dimensión en sus tejidos urbanos, y establece mecanismos especiales para aquellas iniciativas que, por su carácter singular, la necesidad de su implantación inmediata, y de su elevado impacto en la creación de empleo, requieren de una elevada velocidad de su tramitación para no perder oportunidades en el territorio.

### **3.- LA DEFINICIÓN DEL ESTATUTO EMPRESARIAL DEL URBANIZADOR Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN EL PROCESO URBANÍSTICO**

El Libro II de la Ley dedica sus dos primeros títulos a afrontar **dos grandes cuestiones** pendientes del urbanismo valenciano no exentas de conexiones recíprocas. Nos referimos a la definitiva definición del estatuto empresarial del urbanizador y la garantía de los derechos de propiedad en el proceso urbanístico.

#### **3.1.- Jurisprudencia comunitaria**

La reciente jurisprudencia comunitaria deja clara la posibilidad de una configuración legal de la figura del urbanizador con perfiles propios y diferenciados en su proceso de designación. Proceso que ha de ser adecuado a la tipología empresarial del urbanizador como promotor inmobiliario, netamente diferenciada de la del contratista o constructor de obras públicas. Que el urbanizador tenga un interés en el desarrollo inmobiliario del ámbito sobre el que actúa es consustancial a la razón de ser de la figura y sin eso su funcionamiento resulta incomprensible. Por eso, el concurso público para su selección, preceptivo según la reciente legislación estatal de suelo, presenta características diferenciadas de las habituales y preceptivas para la adjudicación de los contratos de obra pública. Dado que su actividad empresarial no es subsumible en la de los contratistas típicos del derecho de contratación pública, es rigurosamente improcedente designarlo según criterios ajenos a su función.

#### **3.2.- Principales novedades**

Por su dimensión inmobiliaria, el urbanizador es, habitualmente, un promotor de planes urbanísticos de iniciativa particular y un adquirente potencial de suelo que incluso se compromete a hacerlo bajo ciertas condiciones económicas, como el llamado

coeficiente de canje. Promueve y financia las obras civiles precisas para la urbanización, que contrata con otro empresario y formula y gestiona la reparcelación. En consonancia con ello, esta ley regula **tres importantes innovaciones** respecto a la inmediata anterior.

La **primera** es que el **concurso de iniciativas técnicas**, bajo la dirección y control de la Administración pública actuante, puede ser un concurso de planeamiento. En consecuencia, y respecto a ese aspecto, las principales bases rectoras para su selección vendrán definidas por las determinaciones de la ordenación estructural y por los resultados del proceso de participación pública al que se sometan dichas propuestas, el cual ha de estar íntimamente imbricado, con simultaneidad, en el proceso de elección de propuestas. Ni aquella ordenación ni este proceso de participación pueden ser sustituidos por un pliego de condiciones técnicas sin riesgo grave de perturbar las instituciones y principios del planeamiento urbanístico.

En **segundo lugar**, la **iniciativa del concurso puede ser privada**. Si bien la participación de la Administración está presente desde el inicio. Es obligatoria la consulta previa formal a la Administración en los casos en que el aspirante a urbanizador, un empresario con legítimos intereses inmobiliarios en el desarrollo de la actuación, asuma la iniciativa del proceso. La convocatoria privada tiene, a veces, la ventaja de permitir a la Administración conocer los intereses e iniciativas en competencia en torno a un proyecto antes de anticipar pronunciamientos respecto a él, lo que la coloca en una posición mejor informada y de mayor imparcialidad frente a los interesados antes de emitir el pronunciamiento final definitorio del interés público. La experiencia histórica demuestra que los concursos convocados directamente por los aspirantes a urbanizador tienden a ser mucho más competitivos. Así pues la ley los admite, aunque con plazos suficientes para evitar alternativas precipitadas o poco meditadas, salvo supuesto de alteración de la ordenación estructural por la alternativa en que no cabe esta forma de proceder.

Por último, se hacía indispensable **restablecer el sistema de las denominadas plicas cruzadas**. Que un empresario formule la mejor propuesta urbanística no implica que ofrezca las mejores condiciones económicas para desarrollarla. La ley establece que las plicas se formulen en competencia una vez elegida la alternativa técnica a ejecutar y establecidos los criterios para elegir la mejor propuesta económica, con especial énfasis en las condiciones económicas inmobiliarias, y los requisitos de solvencia empresarial exigibles. Finalmente, se regula el derecho de

reintegro y el de subrogación en las condiciones económicas de la oferta ganadora. Esto último, por su orden, a favor del propietario único, de agrupaciones de interés urbanístico con una relevancia destacada y del promotor de la alternativa técnica escogida, si su diferencia con la propuesta económica ganadora es escasamente relevante.

### **3.3.- Mantenimiento de la figura del empresario constructor**

Se mantiene la figura del empresario constructor. Fundamentalmente en aras a la protección de los legítimos intereses de los propietarios afectados. El urbanizador, en la gestión indirecta, ha de contratar la obra civil con un constructor designado en concurso público, conforme a todas las reglas de transparencia, concurrencia y no discriminación detalladas por la legislación de contratos del sector público y bajo fe pública notarial.

### **3.4.- Regulación detallada de la gestión directa**

Se regula con detenimiento la gestión directa. Para asegurar en ella a los propietarios un coeficiente de canje basado en condiciones transparentes de mercado se establece que los solares obtenidos en retribución en suelo sean, como regla general, objeto de pública subasta. Se regula asimismo la figura del urbanizador-constructor. Es decir, cabe que la administración actuante contrate la obra pública, previa selección del empresario (conforme a la legislación de contratos públicos), estipulando en el pliego contractual que el pago del precio al constructor se efectúe con los créditos adeudados por los propietarios que paguen en metálico y con el remate de la subasta de solares aportados por quienes retribuyan en especie.

Igualmente, se establece la posibilidad de gestión indirecta mediante empresas mixtas y una previsión específica para la posible coexistencia de concesiones de obra pública con programas de actuación, respetando la autonomía de ambas figuras legales con las medidas de coordinación indispensables.

### **3.5.- Nuevas garantías para el propietario del terreno**

Son muchos los aspectos en que los que se regulan nuevas garantías para el propietario del terreno, fundadas en la experiencia práctica y la buena jurisprudencia de los tribunales.

Se regula con este fin: la retasación de cargas; la problemática del suministro de servicios a cargo de compañías privadas y su incidencia en la economía del programa de actuación; el sistema de garantías y fianzas entre urbanizador, propietario y Administración, procurando resolver sus detalles conforme a las mejores prácticas administrativas y la jurisprudencia que las confirma; las obligaciones de transparencia del urbanizador con el propietario y viceversa; el derecho a retribuir en especie y a elegir modalidad de retribución, además de la facultad de no participar en el programa pidiendo la expropiación; el arbitraje entre propietarios y urbanizadores; el alcance de las notificaciones y emplazamientos del urbanizador al propietario, partiendo del irrenunciable ejercicio público y directo de las funciones de autoridad; la posibilidad de garantía hipotecaria de obligaciones urbanísticas, regulada con las cautelas necesarias; y se limita, por virtud del principio de afección real, la responsabilidad económica del propietario a la finca afectada sin extensión al resto de su patrimonio, sin perjuicio de la responsabilidad personal de los avalistas. La ley presta especial atención a la seguridad jurídica y la estabilidad de los derechos. En este orden, se dispone que los derechos de propiedad no pueden ser alterados por razón de la modalidad de gestión escogida, ni por cambios inopinados del régimen de actuaciones aisladas a integradas.

Se recoge la necesidad de adhesión expresa del propietario a participar en una iniciativa de programación urbanística. Se regulan con detenimiento y flexibilidad las reglas de adhesión para que este derecho pueda ser ejercido por el propietario con plazos e información adecuados, y sin verse sorprendido por ignorancia respecto a su trascendencia. La ley estatal establece que el propietario adherido consiente la ocupación de su finca para realizar la urbanización. Se establecen reglas específicas que posponen esa ocupación a la reparcelación, salvo en el caso de perentoria necesidad para el que se regulan sus formalidades y garantías.



## **CONCLUSIONES**



## **1.-EL AGOTAMIENTO DEL MODELO URBANÍSTICO TRADICIONAL**

### **1.1.- LA EXCESIVA BUROCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA**

Existe una fuerte corriente de opinión contra el excesivo burocratismo y la lentitud procedimental de la Administración Urbanística. El rigor procedimental administrativo obedece a exigencias lógicas de la intervención administrativa sobre la actividad privada. Para conciliar la actividad económica privada con intereses colectivos irrenunciables, la Administración impone limitaciones o fiscalizaciones que demoran los ritmos empresariales. Ello no es malo si se traduce en una positiva orientación del factor económico- productivo tendente a compatibilizarlo con los restantes objetivos sociales en juego. El problema aparece cuando esas exigencias burocráticas, no aportan beneficios prácticos para los intereses sociales. Hay complejos procesos de gestión urbanística que no ofrecen resultados sociales compensatorios de las dilaciones que suponen para realizar inversiones en tiempos razonables. Destacan, en especial: los procesos de “información urbanística” y los instrumentos “equidistributivos”.

### **1.2.- EL FRACASO DE LA PROGRAMACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA DEL URBANISMO**

Nuestro Derecho, al igual que el de nuestro entorno cultural, ha configurado el urbanismo como una función pública. *Es el poder público quien decide cuándo, dónde y cómo se actúa urbanísticamente; es el Plan y no la propiedad del suelo de donde arranca el derecho a edificar.* Sin embargo este principio legal se ha de conciliar con un sistema de propiedad privada del suelo y una economía de libre mercado. Para ello, la ley ha de compatibilizar el interés y la dirección pública del proceso urbanizador. Hasta la fecha nuestras leyes urbanísticas estatales, con ese fin compatibilizador, han considerado al propietario de terrenos como el sujeto en el que se identifica el sector económico privado del urbanismo. La fórmula para conjugar lo público y lo privado ha consistido en convertir al propietario en una especie de “agente público” de la función urbanizadora. De ese modo la decisión pública permitiendo edificar no era, como pudiera parecer, una prerrogativa que la Administración otorga al propietario del terreno, sino un deber impuesto al dueño: la obligación de edificar, en determinados

plazos y con rigurosas consecuencias por incumplimiento. Las leyes urbanísticas estatales han pretendido compatibilizar lo público y lo privado convirtiendo los derechos en obligaciones y las condiciones en plazos. En definitiva, la pretensión de compatibilizar la acción pública con el interés privado a través de la “programación” no ha funcionado.

### **1.3. EL DOGMA DE LA URBANIZACIÓN COMO SIMPLE REQUISITO PREVIO DEL DERECHO A EDIFICAR**

En la mayor parte de España, se urbanizaba poco y tarde respecto a lo que se edificaba. *La inversión se focaliza y anticipa mucho en la edificación siendo insuficiente y tardía en la obra urbanizadora.* Sólo si consideramos las inversiones públicas en grandes obras de infraestructura (que tienden a paliar los déficits heredados o no están directamente asociadas al proceso de crecimiento urbano) el panorama empezará a compensarse. *Tampoco existe, todo lo contrario, una tendencia a invertir en rehabilitación que pudiera explicar por qué no se invierte en urbanización.* También se rehabilita poco respecto a lo que se construye de nueva planta. No estamos hablando de un fenómeno coyuntural sino de una tendencia ya tradicional. Las empresas en el sector de la construcción- promoción inmobiliaria, vuelcan su actividad en la edificación. *La urbanización de terrenos constituye una actividad secundaria, menor y normalmente asociada a las promociones de edificios.* No se detecta una actividad empresarial dirigida a producir solares o a producir y vender solares urbanizados de forma especializada, ni profesionalizada.

## **2.-EL NACIMIENTO DE UN MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO: EL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO. LA LEY 6/1994, DE 15 DE NOVIEMBRE, DE LA GENERALITAT VALENCIANA, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (LRAU)**

### **2.1.- LA URBANIZACIÓN COMO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: LA POTESTAD DE URBANIZAR**

Como alternativa al modelo urbanístico tradicional, las prioridades no deben centrarse en regular el “derecho a edificar”, ni en estatuir un nuevo régimen jurídico de la propiedad. No se trata de hacer un nuevo discurso normativo sobre los derechos y obligaciones del propietario de terreno, los metros cuadrados de edificación que le corresponden y donde la construcción de edificios sea el polarizador último del sistema

legal. Al contrario, se trata de orientar el objetivo hacia la “potestad de urbanizar” (como parte integrante de la “actividad urbanística” pública). El sujeto protagonista de la acción urbanizadora no será ya el “propietario” (o sólo él), sino el urbanizador, y el fin del proceso urbanístico no es la edificación, sino que es un continuo que abarca la gestión total del territorio y su uso: la urbanización y la no urbanización (o su aplazamiento), la edificación, la conservación, la rehabilitación, la sustitución y la reurbanización (o incluso la excepcionalísima “desurbanización”).

## **2.2.- LA URBANIZACIÓN COMO FUNCIÓN PÚBLICA Y COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA EMPRESARIAL**

La potestad de urbanizar ha de ser, ante todo y en primer término, una función pública. Si la actividad urbanística, en general, es una función pública y como tal ha sido considerada desde la LS56 particularmente evidente es ese carácter público en esa faceta de la actividad urbanística que es urbanizar (en sentido estricto). *No olvidemos que urbanizar consiste, ante todo, en producir infraestructuras y espacios habitables de dominio público. Pero esto no significa que toda urbanización haya de ser materialmente realizada por la Administración.* Aunque consideremos el “urbanizar” como actividad de servicio público, ello no impide que pueda gestionarse en régimen empresarial competitivo. Esa actividad pública revaloriza los terrenos donde se practica, produciendo unos solares cuyo precio en venta podría muy bien compensar los gastos de urbanizar generando un beneficio empresarial para el urbanizador. Por tanto, la actividad urbanizadora se puede autofinanciar, afectando a ella las plusvalías que genera y puede ser, por sí misma, una actividad económica atractiva para empresarios privados y una actividad no onerosa para el sector público.

## **2.3.- LOS SUJETOS DEL PROCESO URBANIZADOR**

La legislación urbanística estatal, ha regulado el proceso urbanizador como una relación jurídica entre tan sólo dos sujetos: la Administración actuante y el propietario (individual o colectivamente asociados). Se ha venido considerando el urbanismo como un simple y frontal conflicto jurídico entre lo público y lo privado, suponiendo que “lo privado” es “la propiedad” del terreno. *Un nuevo modelo urbanístico debe regular estas relaciones contando con tres sujetos: la Administración actuante, el Urbanizador y el Propietario.* Puede que dos de esos tres sujetos coincidan accidentalmente entre sí o que todos sean una misma persona. Pero es posible y muy probable que sean tres personas distintas. Puede ocurrir que el propietario de los

terrenos no sea el mismo urbanizador que éste sea sólo propietario de una parte de los terrenos que configuran el ámbito técnico óptimo para urbanizar. También puede ocurrir que la propia Administración actuante (por ejemplo el Municipio) decida ser ella quien urbanice directamente aunque también puede delegar esa función en un empresario privado. La Administración dirigirá el proceso urbanizador y lo garantizará, en última instancia, con el ejercicio de sus potestades; también actuará de árbitro entre urbanizador y propietario. El urbanizador responderá de la actividad urbanizadora, será el responsable de promoverla, gestionarla y materializarla. El propietario no será, en principio, responsable de urbanizar, pero podrá participar en ello y, en todo caso, beneficiarse. La LRAU singulariza este nuevo enfoque en aquella faceta de la actividad urbanística donde brilla más evidentemente su carácter público (y donde menos satisfactoria es nuestra experiencia histórica): en la urbanización, en la producción de infraestructuras públicas de organización. La antigua legislación contemplaba la urbanización como un problema que sólo afectaba -y enfrentaba directamente- a dos sujetos: la Administración y el propietario. La LRAU la contempla como un problema que reclama la simbiótica colaboración de tres sujetos: La Administración actuante, el urbanizador y el propietario. La Administración actuante puede ser ella misma urbanizador; estaremos ante un caso de actividad urbanística en régimen de gestión directa. También puede asignar el papel de urbanizador a una empresa privada que -previa la pertinente selección- se preste voluntariamente a ello, para la gestión pública indirecta de la actuación. En ambos casos el urbanizador puede ser dueño del terreno o ser el propietario un tercero distinto.

#### **2.4.- EL COMPROMISO INVERSOR COMO REQUISITO DE LA PROGRAMACIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

La legislación urbanística estatal asociaba la programación de actuaciones a la clasificación del suelo, determinando secuencias espaciales rígidas de desarrollo del planeamiento. Así se acentuaba la aparición de rentas de monopolio sobre el suelo y se suscitaban disfuncionalidades cuando los acontecimientos desmentían el paralelismo cronológico previsto entre la realización de las inversiones públicas respecto a las privadas. Asimismo, a cada actuación se le asignaban unas infraestructuras a costear, de modo que el plan general efectuaba una distribución de costes, cronológicamente programada a largo plazo, entre agentes inversores públicos y privados, que, en la práctica, se incumplía. *En la LRAU la programación se asocia a la efectividad del compromiso inversor, exigiendo rigurosamente que cada actuación realice, como mínimo, las obras de infraestructura precisas para su adecuada conexión e*

*integración territorial (se instituye una cédula de urbanización que garantiza esa exigencia).* Al no estar rígidamente preconcebida la secuencia espacial de actuaciones, esas exigencias serán mayores o menores (y de distinto coste) según el momento en que se acometa cada actuación. Las actuaciones públicas directas se acometerán en la medida en que exista dotación presupuestaria y se anticiparán a las privadas cuando, mediante la construcción de las infraestructuras, los poderes públicos pretendan incentivar el desarrollo urbanístico y estimular al sector privado. Las actuaciones promovidas a instancia de un particular -en las que la gestión pública sea indirecta- se anticiparán a las públicas si puede repercutir, dentro de su propia rentabilidad, la ejecución de las mayores infraestructuras que exija esa anticipación. Se pretende así optimizar los recursos en aras a la mayor y más pronta inversión en infraestructuras de urbanización, ajustando su reparto a los únicos baremos que, por realismo, garantizan esa optimización: los presupuestos públicos y la rentabilidad privada.

## **2.5.- LA SELECCIÓN DEL URBANIZADOR MEDIANTE PROCEDIMIENTO CONCURRENCIAL**

Las iniciativas particulares de programación se someten a un procedimiento selectivo de pública competencia. Así ha de ser porque la condición de urbanizador, que reclaman esas iniciativas, convierte a su promotor en agente público, y le habilita a disfrutar determinadas prerrogativas por mediación de la Administración actuante. La selección del urbanizador se regula en términos que facilitan la rapidez de la decisión y su simplificación procedimental, posibilitando el inicio e impulso del procedimiento a instancia de la iniciativa particular, simultaneando los períodos de información pública y de concurrencia de iniciativas y reduciendo los actos de puro trámite a su mínima expresión. Se prevé que en un mismo acto se seleccione al urbanizador y se aprueben las condiciones del programa que ha de desarrollar. El criterio de selección no será rígido, pudiéndose valorar flexiblemente todo el elenco de objetivos públicos relevantes para decidir. Se permite que la Administración opte, en todo momento, por la ejecución directa o que rechace o posponga la programación por ser a ella a quien debe corresponder, siempre, la dirección y orientación del desarrollo urbanístico. *La LRAU reconoce a la política urbanística municipal, decidida por los Ayuntamientos, un papel preponderante en la aceptación, condicionamiento o rechazo de las iniciativas de solicitudes particulares de programación.* El poder público municipal, expresión de la voluntad democrática de la colectividad local, con autonomía constitucionalmente garantizada, no puede seguir siendo, en nuestro contexto constitucional, un mero agente gestor en régimen reglado de decisiones urbanísticas planificadas por poderes

supralocales. Ese papel estrictamente ejecutor de decisiones urbanísticas ajenas (que asignaba a los municipios la legislación anterior) es, por inadecuación al actual contexto institucional, el origen de multitud de conflictos que se han venido produciendo tanto en las relaciones interinstitucionales como en las relaciones jurídicas entre el municipio y los particulares.

### **3.- LA TÉCNICA DEL AGENTE URBANIZADOR COMO MODELO ALTERNATIVO DE GESTION URBANISTICA**

La idea del agente urbanizador como especie de concesionario espontáneo que actúa tanto sobre el suelo urbano como el urbanizable y que salta al ruedo urbanístico es una idea que, a juicio de cierta doctrina, ya estaba en CERDÁ y en el *urbanismo de obra pública* de la Ley de 1879. Más cercano en el tiempo, aparece la ejecución de los *Programas de Actuación Urbanística* que regulaban los artículos 146 y siguientes del TRLS 76 y los artículos 213 y siguientes del RGU (conocido como el nombre de urbanismo concertado). Mediante esta técnica se autorizaba a las Entidades Locales y, en su caso, a las Urbanísticas especiales a la convocatoria de concursos para la formulación y ejecución de Programas de Actuación Urbanística, de conformidad con las determinaciones y los criterios que a este efecto señale el Plan general. No obstante, la adjudicación por concurso a un particular de la ejecución del Programa y la atribución de la condición de agente urbanizador guardan importantes diferencias. Las dos principales residen en que la TRLS 76 no pretendía la ejecución por particulares no propietarios y que se realizaba necesariamente por los sistemas de compensación, cooperación o expropiación.

Sin embargo, la figura del agente urbanizador es aportación de la *Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística*. Debe afirmarse que el Derecho valenciano ha generado un nuevo modelo urbanístico y una nueva forma de crear ciudad. Parte de la distinción entre proceso urbanizador (actuación integrada) y proceso edificatorio (actuación aislada). Considera la actividad urbanizadora como una actividad empresarial. Traslada el centro de gravedad del sistema del derecho de propiedad a la libertad de empresa. La producción de nueva ciudad se encomienda a un agente urbanizador, que puede ser un particular no propietario, seleccionado en régimen de libre competencia. En *Castilla-La Mancha* ha sido desarrollado este nuevo régimen por Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística y en *Extremadura* por Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.

La aparición de la Ley 2/1998, de 4 de junio de Ordenación del Territorio y de la Actividad urbanística de Castilla-La Mancha, pone de manifiesto, ante todo, que está claramente consolidada en nuestro Derecho urbanístico una tendencia deliberadamente alternativa, desde la perspectiva de su relación con lo que podríamos denominar modelo tradicional, enraizado en la primera Ley estatal del Suelo (1956) y culminando con la tercera (1992). A partir de ahora, va a ser mucho más apropiado referirse a toda una legislación alternativa, no circunscrita a una sola Comunidad Autónoma, caracterizada sintéticamente por cuestionar, primero, y sustituir, después, las bases dogmático-jurídicas esenciales sobre las que se habría edificado el sistema urbanístico español, para construir, finalmente, un propio sistema, consecuentemente con esas nuevas bases establecidas.

#### **4.- EL AGENTE URBANIZADOR EN LA LEY REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA (LRAU)**

Para el artículo 29.6 LRAU el agente urbanizador es el agente público responsable de ejecutar la actuación. En ejercicio directo de sus competencias, esa responsabilidad puede ser asumida por la propia Administración o, mediante gestión indirecta, adjudicarse a un particular -sea o no propietario del terreno-, seleccionado como urbanizador en pública competencia al aprobar el programa y según convenio estipulado en éste. El programa ha de fijar la forma de gestión -directa o indirecta- de la actuación integrada. La atribución de la condición de agente urbanizador se produce por la adjudicación de la ejecución de un Programa para el desarrollo de actuaciones integradas. El urbanizador es una persona -pública o privada- que en un momento dado asume, voluntariamente, la responsabilidad pública de promover la ejecución de una actuación urbanizadora (el compromiso de implantar unas infraestructuras de urbanización públicas, vías públicas, alcantarillado, etc.) en desarrollo de la calificación urbanística del suelo prevista por el plan. *Se compromete pues, a realizar y gestionar las inversiones (públicas o privadas) necesarias a tal fin. Para ello el urbanizador no necesita ser el propietario civil de los terrenos ni ha de convertirse en propietario de los solares resultantes.* No se exige al urbanizador que adquiera el terreno, ni civilmente ni por expropiación. La LRAU pretende dar acceso a la actividad urbanizadora a empresas de todo tamaño, incluso a las pequeñas empresas, para las que -en la actualidad resulta más difícil, propiciando un acercamiento de las exigencias legales a la realidad de nuestra estructura económica. Por eso es preferible fomentar la inversión en infraestructuras, que no forzarla a consumirse en la adquisición de suelo

sin urbanizar, lo que alimentaría su aumento de precio y expulsaría de esta actividad productiva a las iniciativas con menor capacidad para comprometer su capital en activos inmobiliarios.

## **5.- LA APLICACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO**

### **5.1.- LAS CARENCIAS, DEFICIENCIAS E INTERPRETACIONES NO DESEADAS.**

*La LRAU marcó un giro notable en las formas de gestionar el suelo en el urbanismo español, y hay que atribuir, a favor de su aplicación, un fuerte incremento de la cantidad de suelo que se ha puesto en el mercado para la construcción de viviendas y otro tipo de edificaciones. Esta mayor oferta de solares ha permitido que el precio de las viviendas se mantenga en niveles discretos en comparación con los del resto de Comunidades Autónomas. La continuada aplicación de la norma ha puesto de manifiesto, no obstante lo anterior, algunas carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas de la LRAU que requieren dotar a la Comunidad Valenciana de un nuevo marco jurídico donde converjan las funciones públicas relacionadas con la utilización del suelo. Como consecuencia de ello, se aprobó la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.*

### **5.2.- LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y DEL TRIBUNAL SUPREMO**

Sin embargo, las principales deficiencias de la LRAU las ha puesto de manifiesto el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y el Tribunal Supremo. La cuestión esencial que se planteaba es la relativa a si el procedimiento de adjudicación de una actuación urbanizadora al Agente Urbanizador en la LRAU produce la nulidad de pleno Derecho por haberse prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para la elección de las empresas urbanizadoras y contratistas de la obra urbanizadora atendiendo a los siguientes argumentos: que en el convenio urbanístico se presenta sin procedimiento de concurrencia pública, objetiva y garantizada y que los procedimientos de ejecución del planeamiento urbanístico y de sus contratos están sujetos a la LCAP. Esto es, que la LRAU infringe la LCAP. De tal modo que consideraban aplicables dichas normas a los contratos con motivo de la ejecución del planeamiento urbanístico.

### 5.3.- LA POSICIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

En 2003, el Parlamento Europeo empezó a recibir un número importante de peticiones sobre la situación, al parecer extremadamente crítica, de la aplicación de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) en la Comunidad Valenciana. El número de peticionarios directos a través de asociaciones es del orden de 15 000. El objeto de las reclamaciones se refiere al menoscabo de sus actuales derechos de propiedad por una aplicación abusiva de proyectos de ordenación o desarrollo urbanístico; las críticas se refieren tanto al fondo –legitimidad jurídica, económica y ambiental de tales proyectos-, como a la forma -información deficiente, falta de transparencia, plazos de impugnación y alegación demasiado cortos, importe de las indemnizaciones demasiado bajo-. Por otra parte, se han presentado graves acusaciones sobre el respeto de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, el respeto de las normas ambientales y –lo que es peor– sobre casos de corrupción.

El Parlamento Europeo aprueba el “*Informe Fourtou*” el 5 de diciembre de 2005 entre cuyos pronunciamientos se encuentran los siguientes: “H) Es evidente que *algunos propietarios han resultado claramente perjudicados por este proceso de urbanización, lo que queda patente tanto en las peticiones como en el resultado de las inspecciones in situ*; considerando, asimismo, que estos hechos son reconocidos por el conjunto de las autoridades locales, por lo que la Generalitat Valenciana está preparando una nueva ley para evitar las desviaciones en la aplicación de la ley anterior; J) *La falta de transparencia, así como de criterios claros establecidos de antemano, pone de manifiesto que los procedimientos de adjudicación de contratos públicos no se ajustan a los principios del Derecho comunitario, lo que ha dado lugar a que la Comisión Europea dirigiera a España un escrito de requerimiento, y que el número de casos de corrupción confirmados o sobre los que existen sospechas fundadas hace patentes las deficiencias de la ley y de su aplicación*; K) Los principales problemas que surgen de la aplicación de la LRAU hacen referencia al cometido del agente urbanizador («el urbanizador»), a los medios inadecuados de determinación y publicación de los contratos que son objeto de adjudicación, a la notificación insuficiente a los propietarios de los terrenos y a la falta de definiciones claras de los conceptos de «interés público» y «compensación pertinente», cuestiones todas ellas en las que la ley debe ser conforme a las normas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El 20 de febrero de 2009 aprueba el Parlamento Europeo el “Informe Auken” sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas. La Comisión de Peticiones no se ha tomado su actuación a la ligera, sino que organizó tres misiones de investigación en España.

El propio Parlamento ha aprobado dos resoluciones sobre el tema que respaldan los hallazgos de la comisión: la primera en 2005, *Resolución, de 13 de diciembre de 2005, sobre los presuntos abusos de la Ley del Suelo valenciana o Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU ) y sus repercusiones en los ciudadanos europeos* (Peticiones 609/2003, 732/2003, 985/2002, 111272002, 107/2004 y otras) (DO C 286 E de 23.11.2006, p. 225) y la segunda en junio de 2007, *Resolución del Parlamento, de 21 de junio de 2007, sobre los resultados de la misión de investigación en las comunidades autónomas de Andalucía, Valencia y Madrid, en nombre de la Comisión de Peticiones* (DO C 146 E de 12.6.2008, p. 340).

#### **5.4.- LA POSICIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA**

El 21 de marzo de 2005 la Comisión remitió a España un escrito de requerimiento por considerar que diversas disposiciones de la LRAU relativas a la adjudicación de los PAI eran contrarias a la Directiva 93/37. Las autoridades españolas respondieron a dicho escrito rebatiendo que los PAI fuesen un contrato público en el sentido de dicha Directiva y aludiendo al proyecto de adopción de una nueva ley, la LUV. El 15 de diciembre de 2005, tras un intercambio de escritos entre la Comisión y las autoridades españolas, la Comisión, no satisfecha con las explicaciones dadas por el Reino de España, emitió un dictamen motivado exigiéndole la adopción en el plazo de tres semanas, es decir, hasta el 6 de enero de 2006, de las medidas necesarias para garantizar que la LRAU cumpliera lo dispuesto en la Directiva 93/37. El dictamen motivado señalaba que la adjudicación de los PAI con arreglo a la LRAU infringía 1) la Directiva 93/37 y «particularmente sus artículos 1, 11 a 13 (y, subsidiariamente, sus artículos 3 y 15), así como el capítulo II de su título IV»; 2) la Directiva 92/50/CEE «y particularmente sus artículos 1, 15 a 19 y el capítulo II de su título VI»; y 3) «los artículos 43 a 55 del Tratado y los principios generales indicados por el Tribunal de Justicia». El 26 de enero de 2006, el Reino de España replicó que la LUV, que debía entrar en vigor el 1 de febrero de 2006, iba a derogar la LRAU. El 10 de abril de 2006, después de un nuevo intercambio de escritos, la Comisión envió un escrito de

requerimiento complementario habida cuenta de que la infracción persistía y de que había expirado el plazo para adaptar el Derecho interno a la Directiva 2004/18. El 12 de octubre de 2006 la Comisión dirigió al Reino de España un dictamen motivado complementario por considerar que la adjudicación de los PAI 1) con arreglo a la LUV constituía una infracción de la Directiva 2004/18 y de «ciertos principios generales del Derecho comunitario derivados del Tratado CE»; y 2) con arreglo a la LRAU (entre el 21 de marzo de 2005 y el 31 de enero de 2006) infringía los artículos 2, 6, 24, 30, 31, apartado 4, letra a), 36, 48, apartado 2, y 53 de la Directiva 2004/18 y «el principio de igualdad de trato y no discriminación, tal como se deriva de las disposiciones del Tratado CE y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los artículos 10 y 49 del Tratado CE», así como, alternativamente, el título III relativo a las concesiones de obras. No satisfecha con la respuesta del Reino de España al dictamen motivado complementario, la Comisión decidió interponer el recurso por el que solicita al Tribunal de Justicia que declare que 1) al adjudicar los PAI con arreglo a la LRAU, el Reino de España «ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 93/37 y, particularmente, sus artículos 1, 6, párrafo 6, 11, 12, así como el [Capítulo 2 de su Título IV] (artículos 24 a 29)»; y 2) al adjudicar los PAI con arreglo a la LUV (tal y como ha sido desarrollada mediante el Decreto 67/2006 de la Comunidad Valenciana, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y de Gestión Territorial y Urbanística), el Reino de España «ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, 6, 24, 30, 31, párrafo 4, apartado a), 48, párrafo 2, y 53 de la Directiva 2004/18».

## **6.- LA RACIONALIZACIÓN DEL MODELO URBANÍSTICO ALTERNATIVO: LA LEY 16/2005, DE 30 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, URBANÍSTICA VALENCIANA (LUV)**

### **6.1.- LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

En desarrollo de una política territorial sostenible para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, *la nueva Ley Urbanística Valenciana tiene cuatro objetivos principales: reforzar* los derechos de los propietarios de suelo, *dotar* de mayor transparencia y competitividad los procesos de selección del urbanizador y adjudicación de programas para el desarrollo de actuaciones integradas, *adecuar* la regulación de los programas a la realidad socio-jurídica vigente y *fomentar* la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección.

## **6.2.- EL REFORZAMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO**

La LUV *refuerza la posición de los propietarios del suelo garantizando sus intereses legítimos en el desarrollo de las actuaciones urbanísticas*, sin perjuicio del mantenimiento del principio en que se fundamenta el sistema relativo a considerar la producción de solares edificables como una típica función empresarial. Por eso, exige la previa definición de la obras de urbanización a desarrollar a fin de aclarar incertidumbres que posteriormente tienen su reflejo en el cálculo de los costes de urbanización y el necesario conocimiento del precio del suelo que se propone a efectos de pago en especie, así como al establecimiento de unos plazos razonables en los que sea posible un conocimiento efectivo de sus derechos y obligaciones por parte de los propietarios del suelo. La LUV, procurando salvaguardar al máximo el derecho que asiste a los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística de obtener cumplida información sobre las vicisitudes de su derecho de propiedad, *mantiene y refuerza la necesidad de formular aviso a los titulares catastrales*, con la convicción de que los propietarios de terrenos cumplirán, asimismo, con su obligación de inscribir y mantener actualizados sus datos en el catastro, porque de otra forma, su derecho a la información quedaría desvirtuado por el incumplimiento de sus propios deberes. Se regula, por primera vez, en el ámbito de la Comunidad Valenciana uno de los problemas que más conflictos ha generado en las relaciones jurídicas entre el urbanizador y los propietarios de suelo. Nos referimos a las edificaciones consolidadas que se ven afectadas por la aprobación y posterior ejecución de programas de actuación integrada. La LUV ha diseñado para tales situaciones un especial régimen jurídico destinado a mantener la integridad del patrimonio inicial de tales propietarios, minorando los costes de urbanización de manera que tales propietarios sólo tendrán que hacer frente al coste derivado de las mejoras y de los nuevos servicios implantados con la ejecución del programa.

## **6.3.- EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y COMPETENCIA AUTONÓMICA PARA LA REGULACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS**

*El tratamiento de la ejecución del planeamiento en la nueva ley debe ser considerado, no como una tarea de innovación normativa, sino más bien, como una tarea de mejora* que, manteniendo los principios que han permitido alcanzar la actual eficacia del modelo de gestión urbanística valenciano, permita reconducir la aplicación

práctica de la norma y adecuarla al ordenamiento jurídico, interpretado en su conjunto, máxime después de las diversas incidencias acontecidas desde la entrada en vigor de la LRAU. En este sentido, *la LUV ha optado por un modelo que afirma la competencia autonómica*, al tiempo que respeta los principios de la legislación estatal, tanto en materia de régimen del suelo y valoraciones, como en materia de contratos de las administraciones públicas, así como de procedimiento administrativo común. *La afirmación de la competencia autonómica para la regulación de los programas de actuación integrada, no sólo en su vertiente sustantiva, como instrumentos de ordenación, sino también en lo tocante al procedimiento para su aprobación y adjudicación*, se asienta en la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía y la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, y, entre otros, de los arts. 177 y siguientes reguladores de los programas de actuación urbanística y de las modalidades o procedimientos para su adjudicación, *por entender que el modo de adjudicación de los indicados programas formaba parte de la materia urbanismo, y, en consecuencia, resultaba de competencia autonómica. El Programa de Actuación Integrada es un instrumento de ordenación y, al tiempo una figura compleja que toma rasgos de los convenios administrativos, de los contratos administrativos, de los instrumentos de ordenación y de antiguas figuras de urbanismo concertado de las que es tributario.*

Partiendo de la competencia autonómica en la materia, y desde el reconocimiento y respeto escrupuloso a la competencia del Estado para la transposición de la normativa europea en materia de contratación pública, *la LUV ha apostado decididamente por adherir la regulación jurídica de la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico con los principios reguladores de la contratación pública, convencida de que así se mejoran la transparencia y la competitividad en el procedimiento de selección y adjudicación de los programas de actuación integrada. Dicha tarea de integración exige un esfuerzo importante de síntesis*, capaz de aglutinar en un solo texto legal una regulación jurídica que consiga compatibilizar, en definitiva, la actividad urbanística de iniciativa particular con los principios de libre circulación de mercancías, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, así como los principios que de estas libertades se deriven, como son el principio de igualdad de trato, el principio de no discriminación, el principio de reconocimiento mutuo, el principio de proporcionalidad y el principio de transparencia.

#### **6.4.- NUEVA REGULACIÓN DEL MODO DE SELECCIONAR AL URBANIZADOR EN EL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN INDIRECTA DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIONES INTEGRADAS**

En la gestión indirecta del programa de actuación integrada, *el agente urbanizador seleccionado por la Administración en un procedimiento público, asume el cumplimiento de obligaciones de las que son sujetos pasivos los propietarios de suelo, a cambio de obtener la pertinente retribución por parte de los indicados propietarios del suelo, de manera que la Administración se asegura un interlocutor y permite concretar el alcance y el modo de cumplimiento de las obligaciones que, legalmente, están atribuidas a los propietarios, controlando el proceso de cumplimiento de las mismas y las características y calidad de las obras de urbanización que han de serle cedidas, lo que sería del todo imposible si los propietarios de suelo intentaran cumplir individualmente dichas obligaciones. Capítulo esencial de esta reforma legal es la nueva regulación del modo de seleccionar al urbanizador en el procedimiento de gestión indirecta de los programas de actuación integrada.* Esta selección ha de basarse en criterios objetivos reglados que impidan toda desviación hacia el subjetivismo y que hagan previsibles las decisiones públicas para todos los afectados, en pie de igualdad y suscitando sana competencia entre ellos.

Por eso, la LUV *ha optado por un procedimiento ágil en el que los ayuntamientos garanticen la aprobación y adjudicación del programa a la proposición económicamente más ventajosa desde el punto de vista de la ordenación urbanística y del territorio de sus municipios, procurando que la elección del modelo urbanístico más coincidente con el interés general no se haga atendiendo exclusivamente al precio más bajo, sino valorando en su conjunto la ordenación propuesta, la gestión urbanística de la actuación o la calidad y el diseño técnico de las soluciones aportadas para la ejecución de la urbanización para cada una de las propuestas de programación presentadas al concurso.* La selección y adjudicación del Programa de actuación integrada se llevará a cabo, en definitiva, atendiendo *a criterios estrictamente objetivos* que permitan seleccionar la mejor propuesta sin controversia respecto a tal elección.

## **7.- LA RECEPCIÓN DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA (LOTAU)**

### **7.1.- LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA COMO CULMINACIÓN DEL PLENO EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE URBANISMO**

El *objetivo central* de la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (LOTAU) es *la dotación a la aludida política de su base y marco legales formales, al propio tiempo, necesarios, suficientes y completos, en ejercicio pleno de la competencia que corresponde desde luego a la Comunidad Autónoma*. Su formulación se realizó en momento adecuado, toda vez que, paralelamente, se encontraba recién promulgada una nueva Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril), planteada desde la perspectiva impuesta por la Sentencia del Tribunal Constitucional, es decir, la de las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; cuyas líneas esenciales, en todo caso, no pueden apartarse ni exceder de los criterios claramente establecidos por el citado Tribunal Constitucional, que son así los verdaderamente determinantes para el legislador autonómico.

### **7.2.- EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO RÉGIMEN DE GESTIÓN URBANÍSTICA**

La LOTAU dedica una especial atención al régimen de gestión como pieza clave para la plena satisfacción de los objetivos públicos perseguidos por la planificación. Constituye un principio tradicional en nuestra legislación urbanística la incorporación de la iniciativa privada a estas labores. Ahora bien, dicha colaboración no supone la posibilidad de sustitución de la actividad pública constitutiva de la función urbanística. Es por ello por lo que la LOTAU aborda la separación entre las esferas de actuación pública y privada con la finalidad de determinar el ámbito y los límites de la colaboración y participación de los particulares, garantizando la dirección, inspección y control público del conjunto de las actividades con relevancia territorial.

Siendo la actividad de ejecución de carácter claramente operativo la LOTAU establece tipos fundamentales de operaciones: *la realización de actuaciones urbanizadoras*, consistentes en la realización material de las obras públicas para la dotación de los servicios previstos a una o más parcelas -con dos variantes, la ejecución de actuaciones urbanísticas en sentido estricto y la urbanización mediante obras públicas ordinarias-; la ejecución de sistemas generales; y las actuaciones edificatorias.

Las actuaciones urbanizadoras en sentido estricto, se desarrollan mediante unidades de actuación definidas por el planeamiento. Los gastos de ejecución, incluidos los de promoción y el beneficio industrial del urbanizador, son de cuenta de los propietarios afectados. *Estas actuaciones pueden realizarse bien por la propia Administración actuante, o bien de forma indirecta mediante un agente urbanizador privado*. Esta figura ensayada con éxito en otras legislaciones autonómicas, constituye una de las principales innovaciones que se introduce. Cumple la función principal de garantizar la ejecución del planeamiento eliminando la necesaria y tradicional dependencia de esta actividad respecto de los propietarios del suelo, con la falta de operatividad de éstos, tal y como la experiencia ha demostrado. Con la figura del urbanizador no se impide la ejecución por los propietarios -de hecho se les reconoce un régimen especial de adjudicación preferente ni presupone la eliminación de los mismos, en cuanto que éstos pueden permanecer y apropiarse de las plusvalías derivadas de la legítima transformación del suelo. Por el contrario, el agente urbanizador desarrolla un papel propio y diferenciado por asumir la ejecución material de la obra urbanizadora y recibir una retribución por ello.

Diferenciada así la ejecución de la urbanización, la ***selección del agente***, que ya no es necesariamente el propietario, debe sujetarse a un procedimiento en el que se garantice la mejor realización del interés público perseguido; y ello mediante el examen, en competencia, de las cualidades tanto del propio urbanizador, como de la propuesta de actuación que presenta. Por ello, se establece una especial atención al régimen de selección de estos agentes, así como de la ejecución de los correspondientes programas, y de las relaciones de éstos con los particulares. En este punto, se regula un régimen equilibrado en el que facilitándose el fin público de la ejecución urbanística, no se produzca una lesión jurídica o patrimonial para los intereses de propietarios y urbanizadores: los primeros, en cuanto titulares de un derecho patrimonial constitucionalmente garantizado, y los segundos, como colaboradores de la actividad pública de ejecución urbanística. Por lo demás, esta forma de ejecución resulta sumamente flexible ya que ofrece una amplia posibilidad de configuración de las

relaciones entre los tres sujetos implicados: Administración actuante, agente urbanizador y propietario.

Junto con la ejecución mediante unidades de actuación, se prevén **regímenes específicos** para la ejecución de sistemas generales -dirigida, principalmente a la previsión de las formas de obtención del suelo destinado a su realización-, ejecución mediante obra pública ordinaria, prevista para la realización de actuaciones aisladas o de complemento de la urbanización existente, y de edificación.

## **8.- LA RECEPCIÓN “MODALIZADA” DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

### **8.1.- LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA COMO ELABORACIÓN MÁS ACABADA DE LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR**

La figura del agente urbanizador obtiene su elaboración más acabada en la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. La atribución de la condición de agente urbanizador se produce por la adjudicación de la ejecución de un Programa de Ejecución. El agente urbanizador (propietario o no del suelo) es el responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración y según el convenio estipulado, seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Ejecución. Es, por tanto, el adjudicatario del programa de Ejecución de la actuación urbanizadora. Se consagra en el Derecho urbanístico extremeño la participación de la empresa privada en la actividad urbanizadora. Son, por tanto, sus notas esenciales: Ejecución de la correspondiente actuación urbanizadora; Ejecución por cuenta de la Administración actuante; Es seleccionado en régimen de pública competencia; Es determinante su capacidad empresarial urbanizadora, no su calidad de propietario de los terrenos afectados e Intervención en la actuación urbanizadora de tres sujetos: administración, propietarios y agente urbanizador.

## **8.2.- EL NUEVO SISTEMA DE EJECUCIÓN DE ACTUACIONES URBANIZADORAS**

Los sistemas de ejecución *son* los siguientes: a) En la forma de gestión directa: 1) Cooperación, 2) Expropiación; b) En la forma de gestión indirecta: 1) Compensación, 2) Concertación. Si se opta por uno de los sistemas públicos incluidos en la forma de gestión directa, deberán *motivarse* las razones de interés público justificativas de la actuación urbanizadora. En la misma resolución *se adoptarán* los compromisos de tipo económico y técnico, y *se fijarán* los plazos y las condiciones que permitan garantizar la ejecución pública de la actuación. En el *sistema de “cooperación”* únicamente las Administraciones Públicas o cualquiera de los organismos o entidades de ellas dependientes pueden formular y ejecutar los Programas de Ejecución de Actuaciones Urbanizadoras (artículos 120 a) b) c) y 139.1 LSOTEX). En el *sistema de “expropiación”* la Administración Actuante aplica la expropiación a la totalidad o a parte de los bienes y derechos de la unidad de actuación realizando por sí misma las obras de urbanización (artículo 140.1 LSOTEX).

*Se determinará* el sistema de compensación si la consulta previa hubiera sido formulada, en primer lugar, por *una agrupación de interés urbanístico*, constituida en debida forma, que integre a propietarios que representen más del 50% de la superficie de la unidad de actuación. La determinación del sistema de compensación conllevará la *fijación de un plazo de dos meses* para la presentación del Programa de Ejecución correspondiente junto al resto de la documentación técnica, así como de las garantías y los compromisos económicos exigidos, para asegurar el completo desarrollo de la actuación. El simple transcurso de este plazo sin que se hubiera presentado en tiempo toda la documentación exigible determinará la *caducidad* de la determinación del sistema de compensación por ministerio de la Ley y sin necesidad de trámite ni declaración administrativa alguna.

*Se determinará* el sistema de concertación, bien de oficio, o bien cuando la consulta previa hubiera sido formulada en primer lugar *por propietario o propietarios de terrenos que no alcancen el 50% de la superficie de la actuación o por un interesado que no sea propietario* de terrenos en aquélla. La determinación del sistema de concertación comportará: la *apertura de un proceso concurrencial* por un período de *dos meses* para la presentación de Programas de Ejecución y demás documentos técnicos y garantías preceptivas formulados *por cualquier interesado* en concursar por

la adjudicación de la condición de agente urbanizador de la actuación. Cuando no se contengan en el planeamiento, el Municipio establecerá *unas bases orientativas* de la actuación relativas a calidades, plazos, diseño urbano y otros extremos, con la finalidad de homogeneizar las eventuales alternativas que se pudieran presentar al concurso y que la persona que resulte seleccionada en el proceso concurrencial para la adjudicación de la ejecución de la actuación urbanizadora, sea o no propietario de terrenos en el ámbito de ésta, *asume y lleva a cabo* aquella ejecución en condición de agente urbanizador y en los términos del Programa de Ejecución aprobado al efecto.

### **8.3.- LA MODALIZACIÓN DE LA TÉCNICA DEL AGENTE URBANIZADOR**

El agente urbanizador *es el adjudicatario* del Programa de Ejecución de la actuación urbanizadora. Por tanto, es agente urbanizador tanto la Agrupación de Interés Urbanístico adjudicataria en el sistema de compensación, como el agente urbanizador adjudicatario en el sistema de concertación. La LSOTEX debería haber precisado más su terminología reservando la expresión genérica de agente urbanizador y denominando al agente urbanizador adjudicatario en el sistema de concertación con otra expresión, p.ej., “concesionario urbanizador”. El *“fundamento de la existencia”* del agente urbanizador es el mismo, tanto en el sistema de compensación como en el de concertación: el agente urbanizador es el “sujeto responsable” de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora “por cuenta” de la Administración Actuante y “según” el convenio estipulado (artículo 130.1 LSOTEX).

La diferencia reside en la distinta *“forma de atribución”* de la condición de agente urbanizador: a) en el sistema de compensación la condición de agente urbanizador la adquiere “la Agrupación de Interés Urbanístico” por la adjudicación de la ejecución de un Programa de Ejecución (artículo 128 LSOTEX); b) en el sistema de concertación la condición de agente urbanizador la adquiere “la persona que resulte seleccionada en el proceso concurrencial” para la adjudicación de la ejecución de la actuación urbanizadora (artículo 129 LSOTEX).

*¿Qué sistema es preferente? ¿Cuál es el papel asignado por la LSOTEX a los propietarios del suelo?.* En una primera aproximación podría afirmarse que la LSOTEX reserva un *“papel secundario” a los propietarios del suelo* en base a los siguientes argumentos: a) La Exposición de Motivos de la LSOTEX indica que se persigue la superación del carácter oligopólico del mercado del suelo y el establecimiento de la libre competencia y de la libertad de empresa respecto a la actividad de ejecución del

planeamiento y de la urbanización del suelo, independientemente de su condición de propietario de los terrenos afectados; b) La LSOTEX no reconoce a los propietarios de suelo urbanizable el derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo.

Sin embargo, a mi juicio, del contenido de la LSOTEX podemos deducir un "*papel principal*" asignado a los propietarios del suelo en atención a las siguientes razones: a) Determinación "*ope legis*" del sistema de compensación con la presentación de la documentación completa mediante el procedimiento simplificado de tramitación (artículo 134.B b) *in fine* LSOTEX); b) Preferencia legal del sistema de compensación respecto del sistema de concertación cuando la consulta previa hubiere sido formulada en primer lugar por una Agrupación de Interés Urbanístico (artículo 126.2 a) *ab initio* LSOTEX; c) Establecimiento de un régimen especial de adjudicación preferente en favor de los propietarios dentro del sistema de concertación (artículo 136 LSOTEX). Por tanto, *la innovación principal de la LSOTEX* reside en que el propietario del suelo por su mera condición de tal no adquiere derecho a la ejecución del planeamiento. Lo determinante es la vinculación de la programación del suelo al compromiso fehaciente de inversión en la ejecución de la urbanización con las garantías jurídico-económicas necesarias para ello. En este sentido, el urbanizador no propietario opera como "activador urbanístico" impulsando la ejecución frente a la inactividad del propietario y/o de la Administración, aportando agilidad, eficacia y garantía al proceso de desarrollo urbanístico.

## **9.- LA ASUNCIÓN "IMPLÍCITA" DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL: LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO (LS 07) Y REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO (TRLS 08)**

### **9.1.- ESTATUTO JURÍDICO DE LOS SUJETOS AFECTADOS POR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO EN EL PROCESO URBANÍSTICO**

La primera materia específica de que se ocupa la LS 07/TRLS 08 es la del *estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados*, a los que dedica su Título Primero, y que inspiran directa o indirectamente todo el resto del articulado. Con este objeto, en la LS 07/TRLS 08 se definen *tres estatutos subjetivos básicos* que cabe percibir como tres círculos concéntricos: Primero, el de la *ciudadanía* en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-

económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo. Segundo, el *régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística*, que -en los términos en que la configure la legislación urbanística en el marco de la LS 07- es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa. Esto supuesto, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación. Tercero, el *estatuto de la propiedad del suelo*, definido como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de urbanizar, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con la LS 07/TRLS 08 que persigue el progreso pero no la ruptura.

## **9.2.- LA INICIATIVA PRIVADA EN LA URBANIZACIÓN LA FACULTAD DE URBANIZAR**

Es en el artículo 6 LS 07/TRLS 08 donde se revela -en su letra a)- el nuevo enfoque dogmático del derecho a urbanizar o a transformar urbanísticamente el suelo. En consonancia con ello, más adelante, se reconoce que a una *mera facultad de participar* [Artículo 8.1.c)] en tal actividad se va a circunscribir ahora el precedente derecho a urbanizar tradicional del propietario, y específicamente en las que pasan a denominarse actuaciones de urbanización, no en cualesquiera de las llamadas en la LS “de transformación” (Artículo 14), definición que abarca a aquéllas pero también alguna más. En efecto, en la nueva concepción dogmática subyacente, las operaciones que trascienden necesariamente el perímetro físico de los propios terrenos, para dar

lugar a dotaciones que materialicen una urbanización y una creación de ulteriores espacios acotados para la edificación, son de responsabilidad pública, forman parte de la actividad de ejecución del planeamiento y son un “servicio público” correspondiente a la Administración competente; ésta debe dirigir esa actividad, como mínimo, aunque la gestione indirectamente; mucho más, si la asume directamente; pero, en cualquier caso, conceptualmente no hay un derecho connatural a urbanizar porque -o en la medida en que- no hay un deber individual del propietario de urbanizar. De aquí el que la actividad de urbanizar o de transformar un suelo rural en urbanizado sea competencia y responsabilidad pública, y se pueda gestionar por alguno de los modos propios de ella, directos o indirectos; de donde se deriva que ni los propietarios ni tampoco ningún otro de los “sujetos” o agentes privados tienen facultades connaturales para acometer por sí tal tarea, sino sólo en la medida en que la respectiva Administración, por los procedimientos contemplados en la legislación urbanística, se la adjudique.

**10.- EL REFRENDO EUROPEO DEL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR VALENCIANO: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA TERCERA) DE 26 DE MAYO DE 2011 (ASUNTO C-306/08)**

La Comisión reprochaba al Reino de España la adjudicación de los PAI, es decir, las actuaciones integradas, que tienen por objeto la urbanización conjunta de varias parcelas conforme a una programación única que transforma dichas parcelas en solares, con arreglo, por un lado a la LRAU y, por otro, a la LUV, infringiendo las Directivas 93/37 y 2004/18, respectivamente. Los reproches formulados por la Comisión sólo se refieren al procedimiento de aprobación de los PAI en gestión indirecta, que, conforme a las normativas en cuestión, implica la delegación –por la entidad adjudicadora competente a un particular– de la condición de urbanizador, seleccionado conforme a un procedimiento público de competencia, con independencia de que sea o no propietario de los terrenos afectados. La Comisión sostiene que los contratos de urbanización de que se trata deben calificarse de «contratos públicos de obras» y deben cumplir por ello las exigencias establecidas en la Directiva 93/37 y, posteriormente, en la Directiva 2004/18.

A juicio del Tribunal de Justicia la Comisión se limita a alegar que los contratos de urbanización controvertidos deben calificarse de «contratos públicos de obras» debido a que el objeto principal del PAI es, en el sentido de los artículos 1, letra c), de la Directiva 93/37 y 1, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/18, una «obra» de

urbanización de dos o más parcelas que supone la realización de un acceso rodado por vía pavimentada, el suministro de agua potable y energía eléctrica, la evacuación de aguas residuales, el encintado de aceras y el alumbrado público. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226, incumbe a la Comisión probar la existencia de dicho incumplimiento. Debe aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en presunciones (sentencia de 27 de enero de 2011, Comisión/Luxemburgo, C-490/09, aún no publicada en la Recopilación, apartado 49, y jurisprudencia citada). Sobre este particular, y por lo que respecta a la naturaleza de las actividades a cargo del urbanizador, es preciso señalar que, pese a los elementos de análisis proporcionados por el Reino de España, la Comisión no intentó apoyar sus propias alegaciones ni refutar las del Estado miembro demandado mediante un examen profundo de dichos elementos. No se ha demostrado en absoluto que las obras de conexión e integración de los terrenos con las redes de infraestructuras, energía, comunicaciones y servicios públicos existentes constituyan el objeto principal del contrato celebrado entre la entidad territorial y el urbanizador en el marco de un PAI en gestión indirecta. La ejecución del PAI por el urbanizador comprende, como resulta concretamente de los apartados 21 y 23 de la presente sentencia, actividades que no pueden calificarse de «obras» en el sentido de las Directivas invocadas por la Comisión en su escrito de demanda, a saber, la elaboración del plan de desarrollo; la propuesta y la gestión del correspondiente proyecto de reparcelación; la obtención gratuita en favor de la Administración de los suelos dotacionales públicos y con destino al patrimonio público de suelo de la entidad territorial; la gestión de la transformación jurídica de los terrenos afectados y la realización del reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los interesados, así como las operaciones de financiación y de garantía del coste de las inversiones, obras, instalaciones y compensaciones necesarias para la ejecución del PAI. Así ocurre también cuando el urbanizador, como se puntualiza en el artículo 119, apartado 1, de la LUV, debe organizar el concurso público destinado a designar al empresario constructor al que se confiere la ejecución de las obras de urbanización. De todo ello resulta que la Comisión no ha demostrado que el objeto principal del contrato celebrado entre el ayuntamiento y el urbanizador corresponda a contratos públicos de obras en el sentido de la Directiva 93/37 o de la Directiva 2004/18, lo que constituye una condición previa para la declaración del incumplimiento alegado.



**BIBLIOGRAFÍA**



## **SOBRE EL DERECHO URBANÍSTICO VALENCIANO**

M. J. ALONSO MAS, *El nuevo Derecho Urbanístico Valenciano*. Dos estudios, Valencia, 2006.

M. ÁLVAREZ MARTÍN, *Guía básica para la redacción de estudios de detalle en el ámbito de la comunidad valenciana*, Valencia, 2006.

C. AUBÁN NOGUÉS, *El Planeamiento y la Gestión Urbanística en la Comunidad Valenciana*, Valencia, 2004.

C. AUBÁN NOGUÉS y J.M. PALAUNAVARRO, *Guía básica para la redacción de planes parciales en el ámbito de la comunidad valenciana*, Valencia, 1999.

D. BLANQUER, *Los patrimonios públicos del suelo*, Valencia, 2007.

J.V. CATALÁ MARTÍ, *Intervención en el mercado del suelo*, Valencia, 2008.

F.A. CHOLBI CACHÁ, *El procedimiento de Otorgamiento de las Licencias Urbanísticas y de Actividad en la Comunidad Valenciana. Diagramas de procedimientos y formularios*, Pamplona, 2007.

M. CORCHERO, “El Agente Urbanizador de la Comunidad Valenciana”, *Revista Práctica Urbanística* (Ed. La Ley), año 1, Nº 5 , mayo de 2002, pags.15-31.

– “El Agente Urbanizador y los sistemas de concesión y de concurrencia: nuevos modos de gestión urbanística”, *Diario LA LEY*, año XXIII, nº 5544, miércoles 15 de mayo de 2002, págs. 1-6.

– “El agente urbanizador valenciano y la legislación de contratos de las administraciones públicas: referencia a la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº. 16, 2007, págs. 213-238;

– “La Ley de suelo de 2007 (LS 07) y su incidencia en la Ley del suelo y ordenación territorial de Extremadura (LSOTEX)”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº. 69, 2008, págs. 17-28.

A.J. CRIADO SÁNCHEZ, *El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico español*, Madrid, 2005.

- R. DURÁ MELIS y J.A. PAYÁ GASENT, *Guía básica para la redacción y gestión del proyecto de reparcelación*, Valencia, 2008.
- R. ESCRIVÁ CHORDÁ, *La figura del urbanizador*, Madrid, 2003.
- M. FUENSANTA GÓMEZ MANRESA, *El particular en la gestión urbanística*, Valencia, 2006.
- S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁNEZ, *Reglamento de la LUV, LOT y LSNU. Decreto 67/2006, de 19 de mayo del Consell, por el que se establece el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística Valenciana*, Valencia, 2006.
- S. GONZÁLEZ- VARAS IBANEZ y I. DE LA FUENTE CABERO, *La nueva legislación urbanística valenciana. Doctrina y texto legal*, Valencia, 2006.
- S. GONZÁLEZ- VARAS IBANEZ y J.E. SERRANO LÓPEZ, *Comentarios a la Legislación Urbanística Valenciana*, Pamplona, 2007.
- J. GONSALBEZ PAYÁ, *Esquema para la tramitación de un programa de actuación integrada, por gestión indirecta (PAI)*, Valencia, 2006.
- F. GREGORI MARI, *El régimen urbanístico del suelo rural en la comunidad Valenciana*, 2008.
- C. HERRERO POMBO, *La Ordenación estructural en el urbanismo valenciano*, Valencia, 2008.
- J. A. IVARS BAÑULS, *La financiación del urbanismo y el urbanismo como financiación de las entidades locales*, Valencia, 2005.
- J. LORENTE PINAZO, *Urbanismo en la Comunidad Valenciana*, Valencia, 2008.
- J.L. LORENTE TALLADA, *El patrimonio municipal del suelo (especial referencia a la comunidad valencia)*, Valencia, 2001.
- J. LLIDÓ SILVESTRE, *Los Ayuntamientos ante el procedimiento de aprobación de programas de actuación integrada*, Valencia, 2005.
- S. MARCO DASÍ, *El Ordenamiento urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Valencia, 2001.

S. V. MARTINEZ FERRER, *Legislación urbanística Valenciana. Anotada y concordada*, Valencia, 2000.

J.L. MERLO FUERTES y J. RIBES ANDREU, *Guía básica para la redacción de programas para el desarrollo de actuaciones integradas*, Valencia, 1998.

H. NOGUÉS GALDÓN, *Los programas de actuación urbanística en la Comunidad Valenciana*, Valencia, 2007.

M.<sup>a</sup> J. ROMERO ALOY, *Los Planes municipales en el derecho urbanístico valenciano*, Valencia, 2002

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

M. A. RUEDA PÉREZ, *Intervención notarial en el urbanismo de la Comunidad Valenciana*, Valencia, 2003.

E. SÁNCHEZ GOYANES (Director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2006.

J. E. SORIANO Y C. ROMERO REY, *El agente urbanizador*, Madrid, 2004.

J.A TARDIO PATO, *La gestión urbanística en el Derecho de la Unión Europea, del Estado español y de la Comunidad Valenciana*, Pamplona, 2007.

A. VAZQUEZ OTEO, *El agente urbanizador*, Madrid, 2005.

VV. AA, *Ejecución de los planes de urbanismo y contratación administrativa*, Documentación administrativa, 261-261 , 2001/2002.

VV. AA, *Apuntes sobre la Ley reguladora de la actividad urbanística Generalitat valenciana*, Valencia, 1997.



## **SOBRE EL DERECHO URBANÍSTICO DE CASTILLA-LA MANCHA**

F. ACEDO-RICO HENNING, “Inscripción de los proyectos de reparcelación en el Registro de la Propiedad en el ámbito de Castilla-La Mancha”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 43, 2007, páginas 9 y siguientes.

A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, “La configuración legislativa del ordenamiento urbanístico de la Comunidad de Castilla-La Mancha”, en L. PAREJO ALFONSO (Director), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Madrid, 1999, páginas 35 y siguientes.

– “Urbanismo y Comunidades Autónomas: La autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo. El ordenamiento de la Comunidad de Castilla-La Mancha”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 30, 2001, páginas 11 y siguientes.

Rafael AYALA, Nuria DÍAZ y Fernando GELABERT, “ La Reforma del Régimen Urbanístico en Castilla-La Mancha”, *Revista Práctica Urbanística*, nº 18, 2003.

A. CARRASCO PERERA, “Agentes urbanísticos y propietarios de suelo: un modelo desarticulado de relación fiduciaria”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 43, 2007, páginas 87 y siguientes.

M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHA (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Civitas, 2009.

M. CORCHERO, “El Agente Urbanizador y los sistemas de concesión y de concurrencia: nuevos modos de gestión urbanística”, *Diario LA LEY*, año XXIII, nº 5544, miércoles 15 de mayo de 2002, páginas 1 y siguientes.

– “Régimen del suelo urbano y urbanizable”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

– “El sistema legal de planeamiento territorial y urbanístico de Castilla-La Mancha”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

– “Los catálogos de bienes y espacios protegidos”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

– “Los estudios de detalle”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

– “La elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

– “Los efectos de la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

– “La innovación de la ordenación urbanística: revisión y modificación”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

– “El agente urbanizador: un modelo urbanístico alternativo”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

– “La inspección urbanística”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

– “El Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha tras la reforma operada por Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Suelo”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº 19, 2009, págs. 147-178;

M. CORCHERO y A.I. RUIZ CASAS, “Áreas de rehabilitación, deber de conservación y técnicas administrativas de intervención”, en M. CORCHERO y F. A. CHOLBI CACHÁ (Directores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2009;

M. CORCHERO y V. VICENTE DÍAZ, *El agente urbanizador en Castilla-La Mancha. Procedimiento de tramitación, aprobación y adjudicación de los programas de actuación urbanizadora*, Cizur Menor, 2008.

S. JIMÉNEZ IBÁÑEZ, “La ordenación del territorio y el urbanismo”, en L. ORTEGA (Director), *Derecho Administrativo Autonómico de Castilla-La Mancha*, Cuenca, 2000, páginas 703 y siguientes.

– “La ordenación del territorio y el urbanismo”, en L. ORTEGA (Director), *Derecho Administrativo Autonómico de Castilla-La Mancha*, Cuenca, 2000, páginas 719 a 722.

S. JIMÉNEZ IBÁÑEZ y J. A. CARRILLO MORENTE (Directores), *Derecho de la Ordenación del Territorio y Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Aranzadi, 2009.

A. LÓPEZ ABARCA, “La ejecución del planeamiento urbanístico en la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. La gestión directa”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 3, 1999, páginas 387 y siguientes.

– “La ejecución del planeamiento urbanístico en la Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. La gestión directa”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 43, 2007, páginas 109 y siguientes.

J. M. A. MAGAN PERALES, “La evolución del Derecho Urbanístico en Castilla-La Mancha”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 222, 2005, páginas 145 y siguientes.

J. L. MALAGÓN FUERTES, “El régimen jurídico del suelo rústico en Castilla-La Mancha”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 207, 2004, páginas 111 y siguientes.

J. OLMEDO ÁLVAREZ, *La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico. Un estudio sobre la figura del agente urbanizador en el Derecho autonómico español*, Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Jurídica, Universidad de Castilla-La Mancha.

– *El agente urbanizador en Castilla-La Mancha*, Albacete, 2005.

L. PAREJO ALFONSO (Director), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Marcial Pons, 1999.

L. PAREJO ALFONSO, “El ordenamiento autonómico de la ordenación territorial y urbanística: fundamento, condicionamientos, alcance y composición” en L. PAREJO ALFONSO (Director), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Madrid, 1999, páginas 115 y siguientes.

E. SÁNCHEZ GOYANES, “La consolidación de un modelo alternativo en la legislación urbanística: Ley 2/1998, de 4 de Junio, de Castilla-La Mancha”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 15/16, 1998, páginas 2305 y siguientes.

– “La Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la LOTAU: acotaciones urgentes”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 5, 2003.

E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y RAFAEL AYALA y RODRIGO CABALLERO VEGANZONES (Coordinadores), *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, La Ley-El Consultor , 2006 (2ª edición, revisada, actualizada y puesta al día).

J. SANTOS OÑATE, *Los programas de actuación urbanizadora en la legislación de Castilla-La Mancha*, Toledo, 2007.

V. VICENTE DÍAZ, *El procedimiento concurrencial como nuevo modelo de desarrollo de la actividad de gestión urbanística. Los programas de actuación urbanística en la legislación urbanística de Castilla-La Mancha*, Cizur Menor, 2003.

– “Los Patrimonios Municipales de Suelo en la Ley 2/1.998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1 de 15 de enero de 2.002, págs. 38 y ss.

## **SOBRE EL DERECHO URBANÍSTICO DE EXTREMADURA**

A. ALONSO CLEMENTE, “Valoración del suelo con destino a sistemas generales: incidencia de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo”, *Revista de derecho de Extremadura*, N<sup>o</sup>. 1, 2008, pags. 209-221.

– “Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura sobre Proyecto de Interés Regional: "El Junquillo de Cáceres": "Primeras Impresiones", *Revista de derecho de Extremadura*, N<sup>o</sup>. 2, 2008, pags. 295-301.

– “Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura sobre Proyecto de Interés Regional: "El PP3 de Plasencia: Primeras Impresiones", *Revista de derecho de Extremadura*, N<sup>o</sup>. 4, 2009, pags. 217-226.

– “Criterios de inadmisión de un proyecto de actuación en SNU”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N<sup>o</sup>. 84, 2009, pags. 80-84.

– “Los proyectos de interés regional en la jurisprudencia del TSJ de Extremadura”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N<sup>o</sup>. 85, 2009, pags. 20-21.

– “Proyectos singulares de interés supralocal”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N<sup>o</sup>. 94, 2010, pags. 64-65.

– “El documento de adaptación parcial del PGOU a la LOUA no constituye un instrumento idóneo para introducir modificaciones sustanciales en la clasificación y categorización de suelo: modificación de la clasificación del suelo establecida en un PGOU”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, N<sup>o</sup>. 96, 2010, pags. 87-89.

R. AYALA GONZALEZ, “El sistema de planeamiento urbanístico”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 475-527.

A. BALLESTEROS FERNANDEZ, “Los sistemas de compensación y cooperación”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 609-615.

I. BURGOS BRAVO, “El Urbanismo y el Registro de la Propiedad”, en J. E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 27-47.

R. CABALLERO VEGANZONES, “Régimen Jurídico de las Agrupaciones de Interés Urbanístico”, *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 5, 2009 , págs. 224-236.

A. J. CAMPESINO FERNÁNDEZ, “La rehabilitación integrada: asignatura pendiente de ayer y hoy”, en J. E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 49-73.

J. I. CALVO CHACON, *Régimen de la Propiedad del Suelo en Extremadura. Derechos de los propietarios*, Cáceres, 2004, 111 págs.

J. CASTELAO RODRIGUEZ, “Las licencias urbanísticas en la legislación estatal española y en la legislación autonómica de Extremadura”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 849-918.

S. CORCHERO y M. CORCHERO, *Guía práctica de planeamiento y gestión urbanística de Extremadura*, Iustel, Madrid, 2013.

M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo I, Planeamiento Urbanístico*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Gestión Urbanística*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

M. CORCHERO, “Los programas de ejecución de actuaciones urbanizadoras en la futura Ley del Suelo de Extremadura: breves apuntes”, *Revista Actualidad Administrativa*, nº 10, semana 6 al 12 de marzo de 2000, págs. 321-353.

– “Oferta, promoción y publicidad en la vivienda”, *V Jornadas sobre consumo en Extremadura*, Mérida, 2001, Junta de Extremadura, págs. 105-138.

– “El planeamiento urbanístico como técnica de protección del Patrimonio Histórico y Cultural”, *Revista Electrónica Urbs.Net*; octubre-noviembre, 2001

– “La protección del patrimonio arquitectónico en la legislación de Extremadura”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director), *Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Cáceres, 2001,

Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, págs. 279-309.

- “Urbanismo y Autonomía Local en la nueva Ley del Suelo de Extremadura”, en *IV Congreso Ibérico de Urbanismo. La intervención en los asentamientos humanos: densidades de ocupación y calidad de vida*, Mérida, 2001, Junta de Extremadura, 369-416.
- “El Agente Urbanizador de la Comunidad Valenciana”, *Revista Práctica Urbanística* (Ed. La Ley), año 1, N<sup>o</sup> 5, mayo de 2002, págs.15-31.
- “El Agente Urbanizador y los sistemas de concesión y de concurrencia: nuevos modos de gestión urbanística”, *Diario LA LEY*, año XXIII, n<sup>o</sup> 5544, miércoles 15 de mayo de 2002, págs. 1-6.
- “El Patrimonio Municipal de Suelo”, en J.E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 75-106.
- “Régimen Transitorio”, en J.E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 107-131.
- “Competencias de la Junta de Extremadura y de los Municipios en materia de urbanismo”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs 21-69.
- “El agente urbanizador: un nuevo modo de gestión urbanística”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs 617-692.
- “Régimen transitorio de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs 1025-1098.
- “El sistema de compensación en la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura: aspectos prácticos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n<sup>o</sup> 231, 2006; págs. 57-100;

- “El agente urbanizador en la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura: aspectos prácticos”, *Revista Práctica Urbanística (Ed. La Ley) (en prensa)*.
- “La reparcelación urbanística en la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”, *Revista Práctica Urbanística*, nº 48, 2006, págs. 14-23;
- “El agente urbanizador valenciano y la legislación de contratos de las administraciones públicas: referencia a la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, nº. 16, 2007, págs. 213-238;
- “La Ley de suelo de 2007 (LS 07) y su incidencia en la Ley del suelo y ordenación territorial de Extremadura (LSOTEX)”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº. 69, 2008, págs. 17-28;
- “Los Planes Generales Municipales: funciones, determinaciones y documentación”, *Revista de Derecho de Extremadura*, nº. 5, 2009, págs. 203-223;
- “Planificación, promoción y fomento de los recursos turísticos”, *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, nº. 2, 2009, págs. 49-85;
- “El agente urbanizador en Castilla La Mancha y la legislación de contratos públicos: la sentencia del Tribunal supremo de 27 de enero de 2009”, *Revista Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº. 88, 2009, págs. 18-41;
- “La ejecución del planeamiento urbanístico por gestión indirecta: sistemas de compensación y de concertación”, *Revista de Derecho de Extremadura*, nº. 6, 2009, págs. 290-317.
- “Los Planes Generales Municipales: funciones, determinaciones y documentación”, *Revista de derecho de Extremadura*, ISSN 1888-5519, Nº. 5, 2009 , págs. 203-223.
- “Breves notas sobre la Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”, *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 7, 2010, págs. 196-210.
- “La ejecución del planeamiento urbanístico por gestión indirecta: sistemas de compensación y de concertación”, *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 6, 2009 , págs. 290-317.

M. CORCHERO y A. PENA NAVARRA, *Las Agrupaciones de Interés Urbanístico*, Colección Guías Prácticas de Gestión Urbanística Municipal / 1, Gata, 2005, URBACORP Departamento de Investigación y Publicaciones, 148 págs.

M. CORCHERO y C. DURÁN TORRES, *El Agente Urbanizador en Extremadura*, Colección Guías Prácticas de Gestión Urbanística Municipal / 2, Gata, 2005, URBACORP Departamento de Investigación y Publicaciones, 147 págs.

M. CORCHERO y M. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, “Derecho Urbanístico de Extremadura: Planeamiento”, *Revista de Derecho de Extremadura*, nº. 3, 2008, págs. 334-404;

M. CORCHERO y M. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, “Derecho Urbanístico de Extremadura: Ejecución”, *Revista de Derecho de Extremadura*, nº. 3, 2008, págs. 334-404;

M. CORCHERO y S. OLIVENZA SÁNCHEZ, “El sistema legal de planeamiento urbanístico de Extremadura”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Tomo I, Planeamiento Urbanístico, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007;

M. CORCHERO y J.L. GALINDO RUBIO, “Los planes generales municipales”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo I, Planeamiento Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007;

M. CORCHERO y P. ESCRIBANO, “Los planes especiales de protección de los conjuntos históricos”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo I, Planeamiento Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007;

M. CORCHERO y C. DURÁN TORRES, “Los catálogos de bienes protegidos”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo I, Planeamiento Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007;

M. CORCHERO y A. LÓPEZ-MATEOS ORANTOS, “Los efectos de la aprobación de los planes urbanísticos”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo I, Planeamiento Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007;

M. CORCHERO y A. PENA NAVARRA, “Los efectos de la falta de publicación de los planes urbanísticos”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de*

*Extremadura, Tomo I, Planeamiento Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007;

M. CORCHERO y M. MARTÍNEZ-PEREDA SOTO, “Los instrumentos de ordenación turística”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo I, Planeamiento Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007;

M. CORCHERO y M. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, “El agente urbanizador”, en MIGUEL CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Gestión Urbanística*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008;

M. CORCHERO y A. I. RUIZ CASAS, “Actuaciones urbanizadoras y actuaciones edificatorias. los sistemas de ejecución de actuaciones urbanizadoras”, en MIGUEL CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Gestión Urbanística*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008;

M. CORCHERO y A. LÓPEZ-MATEOS ORANTOS, “Los programas de ejecución de actuaciones urbanizadoras”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Gestión Urbanística*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008;

M. CORCHERO y C. DURÁN TORRES, “La gestión indirecta de los programas de ejecución: tramitación, aprobación y adjudicación (sistemas de compensación y de concertación)”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Gestión Urbanística*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008;

M. CORCHERO y A. HERNÁNDEZ TORRES, “La ejecución de las áreas de rehabilitación. el deber de conservación” en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Gestión Urbanística*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008;

M. CORCHERO y M. MARTÍNEZ-PEREDA SOTO, “La inspección urbanística”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Gestión Urbanística*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008;

M. CORCHERO PÉREZ, M. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A. HERNÁNDEZ TORRES, “Ordenación de materias en la Comunidad Autónoma de Extremadura (I): Derecho Urbanístico en Extremadura: Planeamiento y Ejecución. Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura”, *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 3, 2008, pags. 334-404

S. CORCHERO, “Los Patrimonios Públicos de Suelo”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 777-814.

E. CORRAL GARCIA, “La expropiación como sistema y como instrumento para otros fines urbanísticos”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 693-741.

A. DE LA CRUZ MERA, “Actos con incidencia territorial promovidos por las Administraciones Públicas”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 919-949.

F. DE LA CRUZ MERA, “El control judicial en el ámbito urbanístico”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 1155-1182.

C. FERNÁNDEZ FERRERAS, “Régimen del suelo no urbanizable”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 95-186.

P. M. FUENTES MARTÍN, *Régimen del suelo en la Ley 15/2001, de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Badajoz, 2003, Junta de Extremadura, 241 páginas.

– “El suelo urbanizable en la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Diciembre, 2002, nº 198, págs. 37-79.

M. FUERTES LOPEZ y J. F. POZO MESÓN, “Publicidad registral de la actividad urbanística en Extremadura”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 1279-1307.

P. M. GARCIA CAPDEPON y F. CAMPON DURAN, “Régimen del suelo urbanizable”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho*

*Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 187-290.

J. GONZALEZ AMBEL, “Parcelaciones y reparcelaciones”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 405-420.

M. L. GONZALEZ GONZALEZ, “La ordenación del territorio”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 421-474.

A. GRANDE FERNÁNDEZ, “Las infracciones y sanciones urbanísticas”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 995-1024.

L. JIMÉNEZ-DIAZ EGOSCOZABAL, “La disciplina territorial y urbanística en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”, en J.E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 151-169.

A. LOPEZ-MATEOS ORANTOS, “Problemática del urbanismo en los pequeños y medianos municipios”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 1183-1192.

F. J. MACHACON DÍAZ, “Aproximación al Régimen Jurídico del suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Extremadura (I): Aspectos básicos” *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 4, 2009, págs. 189-216;

– “Aproximación al Régimen Jurídico del suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Extremadura (II): el aprovechamiento privado del suelo no urbanizable”, *Revista de Derecho de Extremadura*, , nº 5, 2009, págs. 237-288;

– “Aproximación al Régimen Jurídico del suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Extremadura (III): el aprovechamiento público del suelo no urbanizable. Incidencia urbanística en la legislación sectorial”, *Revista de Derecho de Extremadura*, nº 5, 2009, págs. 333-374;

– “Breve apunte sobre el suelo no urbanizable”, en M. CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo I, Planeamiento Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, págs 383-395;

– “La calificación urbanística en suelo no urbanizable común y protegido: Especial referencia a la ejecución de determinadas obras, construcciones e instalaciones en la Comunidad Autónoma de Extremadura: problemática práctica”, en MIGUEL CORCHERO (Director), *Derecho Urbanístico de Extremadura, Tomo II, Gestión Urbanística*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2008, págs. 557-624.

J. F. MENDEZ CANSECO, “Justicia y Urbanismo. La Inspección Urbanística”, en J. E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 171-182.

J. M. MERELO ABELA, “Régimen del suelo urbano consolidado y de las actuaciones asistemáticas”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 291-322.

I. MURIEL MARTÍN, “Planeamiento y revisiones de Planes Generales en el marco de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”, *Revista de derecho de Extremadura*, N.º. 4, 2009 , pags. 172-188.

P. T. NEVADO-BATALLA MORENO, “Urbanismo y sostenibilidad. La integración de la dimensión ambiental en la Ley 15/2001 de Extremadura”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 1193-1214.

W. OLEA GODOY, “Infracciones y sanciones: legalización y sanción. Infracciones y sanciones urbanísticas en la Ley del Suelo de Extremadura”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Julio-Agosto 2003, n.º 203, págs.153-206.

A. M. PARDO PRIETO, “El sistema de cooperación y la ejecución mediante obras públicas ordinarias”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 743-776.

L. PAREJO ALFONSO, “La Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura: una visión general”, en JOSE EUGENIO SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 183-203.

E. PORTO REY, “El Plan General Municipal”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y MIGUEL CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 529-572.

C. ROMERO REY, “Notas sobre la inspección urbanística en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Urbana de Extremadura”, en J. E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 225-229.

G. ROGER FERNÁNDEZ, “La Ejecución del urbanismo en el Proyecto de Ley del Suelo de Extremadura”, en *IV Congreso Ibérico de Urbanismo. La intervención en los asentamientos humanos: densidades de ocupación y calidad de vida*, Mérida, 2001, Junta de Extremadura, 417-428.

– “La gestión del suelo urbano y urbanizable en la Ley del Suelo de Extremadura”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Diciembre, 2002, nº 198, págs. 81-110.

– “La ejecución del planeamiento. Aspectos técnicos y jurídicos: especial referencia a la figura del agente urbanizador. Conservación de obras y construcciones”, en J. E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 205-224.

– “La inserción de la Ley 8/2007, de Suelo, en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura”, *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 2, 2008, pags. 281-294.

M.A. RUEDA PEREZ, “Los Proyectos de Reparcelación”, en J.E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 231-269.

J. A. SALAS, “Procedimiento de aprobación de los Planes”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 592-608.

M. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, “Administración Local y ejecución del planeamiento urbanístico por gestión directa: sistemas de cooperación y de expropiación”, *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 6, 2009, pags. 318-332.

– “Administración Local y ejecución del planeamiento urbanístico por gestión directa: sistemas de cooperación y de expropiación”, *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 6, 2009 , pags. 318-332.

– “La regulación de los Estudios de Detalle en la LSOTEX y en el RPLANEX”, *Revista de derecho de Extremadura*, Nº. 7, 2010 , pags. 211-231.

E. SÁNCHEZ GOYANES, “La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura: una apuesta extemporánea.”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº10, 30 de Mayo de 2002, pags. 1742-1767.

E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2004.

E. SÁNCHEZ GOYANES, “El deber de conservación de los bienes inmuebles en la legislación urbanística extremeña”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 815-848.

E. SÁNCHEZ GOYANES y M. CORCHERO, “Régimen urbanístico de la propiedad del suelo”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 71-94.

R. SANTOS DIEZ, “Técnicas equidistributivas de cargas y beneficios”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 323-401.

J. E. SORIANO GARCIA, “Introducción general: la Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Apuntes de derecho comparado. Idea general de los instrumentos de intervención en el mercado del suelo”, *Revista Urbanismo y Edificación*. Editorial Thomsom-Aranzadi, 2004-1, nº 9.

J. VALDES CAO, “La protección de la legalidad urbanística”, en E. SÁNCHEZ GOYANES (Director) y M. CORCHERO (Coordinador), *Derecho Urbanístico de*

*Extremadura*, Madrid, 2004, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, págs. 951-993.

M. VAQUER CABALLERIA, “La ordenación del territorio en el nuevo marco legal de Extremadura”, en J. E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 271-279.

M. VAQUER CABALLERIA, “La ordenación urbanística en el nuevo marco legal de Extremadura”, en J. E. SORIANO (Director), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, Barcelona, 2003, Editorial Atelier, págs. 281-290.

## SOBRE DERECHO ESTATAL VIGENTE

J. AVEZUELA CARCEL y R.M. VIDAL MONFERRER (Coordinadores), *Comentarios a la Ley de Suelo*, Editorial Tirant, Valencia, 2007.

F. J. GARCÍA GIL y D. GARCÍA ABANCENS, *El nuevo derecho del Suelo. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, DAPP Publicaciones Jurídicas, Pamplona, 2007.

J. GONZÁLEZ PÉREZ (Director), *Comentarios a la Ley del Suelo*, 2 volúmenes, Editorial Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

J. MARTÍNEZ CALVO (Coordinador), *Comentarios a la Ley de Suelo estatal*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007.

L. J. PAREJO ALFONSO y Gerardo R. FERNÁNDEZ, *Comentarios a Ley de Suelo*, Editorial Iustel, Madrid, 2007.

E. SÁNCHEZ GOYANES (Director), *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Editorial La Ley-El Consultor, Madrid, 2007.

R. PARADA, *Derecho Urbanístico General. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.

– “Medidas de liberalización en el sector inmobiliario, urbanismo y medio ambiente”, *Revista de Estudios Locales* (CUNAL), Número Extraordinario (Medio Ambiente), julio, 2001, págs. 300-318.

– “La aporía de la liberalización estatal del suelo: contenido y efectos de la STC 164/2001, de 11 de julio”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 17, 15 de septiembre de 2001, págs. 2800-2839.

– “Comentario lineal y crítico a la STC 164/2001, de 11 de julio, sobre el régimen del suelo”, *Revista de Estudios Locales* (CUNAL), Nº 49, 2001, págs. 74-101.

– “Históricas Resoluciones del Tribunal Supremo de 21 de enero y 15 de febrero de 2002: derecho de un municipio a ser reintegrado de los perjuicios –merma de ingresos tributarios- causados por el Estado al actuar mal su potestad reglamentaria –dictando normas en la materia, luego anuladas-, y a obtener la sanción adicional de éste si es negligente en proceder al resarcimiento”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 11 de

15 de junio de 2002, págs.1995-1999.

– “La suspensión autonómica del planeamiento urbanístico municipal: su reconducción hacia límites aceptables constitucionalmente (a propósito de la evolución jurisprudencial en la materia)”, *Revista Urbanismo y Edificación*, Nº 6 de 2002, Editorial Aranzadi, págs. 103-127.

– “La Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario: comentario monográfico”, *Diario LA LEY*, Nº 5808, 23 de junio de 2003, págs. 1-10.

– “El heraclitiano devenir del Derecho Urbanístico español: comentarios a la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario (y Transportes)”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Nº 12, 2003, págs. 2186-2223.

– “La diversificación del estatuto del propietario en el moderno Derecho autonómico: a propósito del régimen del suelo urbano no consolidado y urbanizable en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia” (con Daniel Alonso Sanmartín), *Revista de Estudios Locales*, Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local, Nº 67, septiembre de 2003, págs. 35-57.

– “La reintroducción del suelo no urbanizable común como categoría urbanística y otros aspectos de la Ley estatal 10/2003, de 20 de mayo”, *Revista Práctica Urbanística*, Nº 19, septiembre de 2003, págs. 15-29.

– “La reconstrucción jurisprudencial de la potestad normativa sancionadora de las Corporaciones Locales (acotaciones a la STS de 29 de septiembre de 2003)”, *Diario LA LEY*, Nº 5918, 22 de diciembre de 2003, págs. 1-8.

– “La reforma legal del régimen del suelo urbanizable”, *Revista de Administración Local*, Consejería de Función Pública, Comunidad de Madrid, Nº 1/2001, págs. 6-13.

– “La configuración estatutaria de la propiedad del suelo después de la liberalización”, *Revista Jurídica, Pelayo*, Nº 24, abril, 2003, págs. 32-36.