

Capítulo VII. LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Mamen Compagni e Ignacio Gil Bermejo

Subcapítulo I. Introducción: Reflexiones previas. Ejecución sistemática y ejecución asistemática. Ideas generales. Presupuestos legales para la actividad de ejecución. Instrumentos de gestión y proyectos de urbanización. La figura del Agente Urbanizador en Andalucía. Los tres tradicionales sistemas de actuación en la normativa urbanística: Compensación, cooperación y expropiación.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: REFLEXIONES PREVIAS	715
I.1. La trascendencia de la actividad de la gestión y ejecución urbanísticas	715
I.2. Distribución de competencias en la fase de ejecución del planeamiento	717
II. PRESUPUESTOS LEGALES PARA LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN	720
II.1. Órganos encargados de dirigir y ejecutar el planeamiento urbanístico	720
II.2. Contenido de la actividad de ejecución de planeamiento	721
II.3. Programación y plazos	722
II.4. Ejercicio de la disciplina urbanística en la fase de gestión y ejecución urbanísticas	722
II.5. Requisitos mínimos exigidos para la ejecución del planeamiento	724
III. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y PROYECTOS DE URBANIZACIÓN	727
III.1. Los Proyectos de Urbanización	727
III.2. La Reparcelación	737
IV. CONVENIOS URBANÍSTICOS DE GESTIÓN	758
V. LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR EN ANDALUCÍA	761
VI. EJECUCIÓN SISTEMÁTICA Y EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA. IDEAS GENERALES	766
VI.1. La ejecución sistemática: la actuación mediante unidades de ejecución	766
VI.2. La ejecución asistemática	769
VII. LOS TRES TRADICIONALES SISTEMAS DE ACTUACIÓN EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA: COMPENSACIÓN, COOPERACIÓN Y EXPROPIACIÓN	770
VII.1. El sistema de compensación	772
VII.2. El sistema de cooperación	772
VII.3. El sistema de expropiación	780
VIII. LA TRASCENDENCIA DE LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA EN LA RECONDUCCIÓN A LA LEGALIDAD DE ACTUACIONES ILEGALES EN SUELO NO URBANIZABLE	784
IX. CONCLUSIONES	792

Subcapítulo I. Introducción: Reflexiones previas. Ejecución sistemática y ejecución asistemática. Ideas generales. Presupuestos legales para la actividad de ejecución. Instrumentos de gestión y proyectos de urbanización. La figura del Agente Urbanizador en Andalucía. Los tres tradicionales sistemas de actuación en la normativa urbanística: Compensación, cooperación y expropiación.

I. INTRODUCCIÓN: REFLEXIONES PREVIAS

I.1. La trascendencia de la actividad de la gestión y ejecución urbanísticas

Tradicionalmente se ha venido estableciendo la transformación del suelo como un proceso iterativo compuesto básicamente de las siguientes fases: ordenación, gestión/ejecución y edificación. A través de esos tres estadios (y por ese orden) el suelo pasa de su condición natural o rural a formar parte de la ciudad consolidada. Si bien la gestión, la ejecución e incluso la edificación suelen contemplarse como una única etapa (la ejecución, según dispone la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía -en adelante, LOUA-), la herencia terminológica del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (en adelante, RGU78), nos lleva a contemplar el concepto, aun cuando la LOUA contemple ambas acciones dentro del mismo Título IV, denominado “La ejecución de los instrumentos de planeamiento”, como fases o realidades diferentes. De hecho, el precedente normativo de nuestra legislación autonómica, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, TRLS92), utilizaba indistintamente ambos conceptos y tradicionalmente se ha dado por aceptada tal equivalencia, aunque determinados autores han venido sosteniendo que se trata de dos conceptos diferentes aunque complementarios, entendiéndose por “gestión” los instrumentos jurídicos necesarios para poder acometer las obras de urbanización y edificación, y por “ejecución”, la materialización de estos instrumentos, es decir, la ejecución efectiva y material de estas obras. No obstante, como indicábamos, la LOUA utiliza dichos términos para referirse a cualquiera de los instrumentos correspondientes a la fase de ejecución del planeamiento, a los actos y a las operaciones jurídico-materiales que en ella se producen. A modo de ejemplo, el art 90 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo (en adelante, RDU), dispone que a

efectos de infracciones y sanciones, se consideran instrumentos de gestión y ejecución los proyectos de urbanización, las reparcelaciones, la concesión de la ejecución de los sistemas de expropiación y cooperación y los convenios urbanísticos de gestión.

En definitiva, la ejecución urbanística no tiene otra finalidad que permitir la plasmación física de lo dispuesto en los instrumentos de planeamiento, y ello a través de una pluralidad de actuaciones interdisciplinares que van desde las operaciones jurídicas y técnicas a las obras de construcción necesarias para urbanizar o incluso edificar. Lo que se dibujó en un plano como una calle, con unas características, dimensiones y equipamientos recogidos en unas ordenanzas, debe ser materializado de tal modo que con ello el planeamiento es llevado a efecto.

La ordenación que establecen los distintos instrumentos de planeamiento es, sin duda, un elemento fundamental que permite ordenar, dirigir y controlar la referida transformación del suelo. Pero de nada serviría si no se materializa, si no se ejecuta. El plan tiene una vocación de ser llevado a efecto, ya que si no, su ordenación sería estéril. Por tanto, la ejecución del planeamiento se configura, en primer lugar, como algo necesario ya que es en esta fase de ejecución en la que claramente se evidencia el éxito o el fracaso del plan urbanístico; en esta fase se transforma la realidad física y la realidad jurídica, operación de gran complejidad técnica y social. El planeamiento urbanístico no debe diseñar “la ciudad utópica”, esto es, ciudades estéticamente atractivas y funcionales pero que por estar alejadas de la realidad social, económica, de la estructura de la propiedad, las dimensiones de parcelas, las costumbres del municipio, por carecer de tipologías de viviendas adaptadas a los gustos y necesidades de sus habitantes o ignorar las características propias de la población de hecho y de derecho, permanentes y ocasionales, etc., resulten imposibles de ejecutar. Andalucía se compone actualmente de 778 municipios y cada uno de ellos ostenta un perfil propio y único que debe tenerse en cuenta en la redacción de los planes. Resulta desolador tanto para los ciudadanos como para los responsables municipales y autonómicos, redactores de los planes y técnicos de cuantas Administraciones Públicas hayan intervenido en el proceso de aprobación y, como no, para aquellos técnicos responsables de ejecutarlos, y que constituyen todos ellos recursos económicos, personales y temporales importantes, que o bien en sede judicial se declare la nulidad del plan por defectos esenciales en la fase de ejecución, o bien que se trate en la práctica de planes de difícil y compleja materialización por no haber tenido en cuenta las circunstancias citadas o no haber realizado un diagnóstico profundo de las mismas.

En segundo lugar, la ejecución del planeamiento tiene como requisito que la transformación del suelo se realice garantizando entre todos los propietarios implicados en la actuación un reparto equitativo de beneficios y cargas. A través de los instrumentos que materializan la ejecución debe asegurarse que cada uno de los dueños originales de suelo asuman las mismas obligaciones y obtengan los mismos réditos, siempre en proporción a los suelos aportados. Todo ello con independencia de la ordenación que el plan establezca sobre las fincas de origen. Es decir, que cada titular va a obtener idéntico aprovechamiento urbanístico por metro de suelo aportado, sin importar que sobre su parcela rústica el planeamiento dispusiera un vial, un colegio o un rascacielos.

De igual modo, la ejecución del planeamiento se configura como vehículo que permita a los propietarios de suelo ejercer el derecho de propiedad sobre el mismo. Tanto en la ley como en los instrumentos de planeamiento se establecen los límites que definen el derecho de propiedad del suelo a través de su función social, disponiendo asimismo las obligaciones que recaen sobre el mismo para poder disfrutar de los derechos, constituyendo ambos, deberes y derechos, el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, tal y como se define en los artículos 50 y 51 de la LOUA. Ahora bien, la adquisición de dichas facultades urbanísticas se produce por el cumplimiento de las distintas obligaciones impuestas por la legislación urbanística y concretadas por el plan a través de la ejecución del mismo.

Por último, es importante tener en cuenta la importancia del cumplimiento de los plazos para que la fase de gestión y ejecución tenga éxito. Constituye una realidad que el incumplimiento de los plazos previstos en las normas para la ejecución del planeamiento no tiene el mismo grado de rechazo social e institucional que el incumplimiento de otras determinaciones del planeamiento urbanístico, y todo ello a pesar de que tanto la legislación básica estatal como autonómica contienen disposiciones que deberían convencer a todos de que el factor tiempo es clave para garantizar una buena ordenación de la ciudad y su éxito social y económico. Sigue siendo la asignatura pendiente en la fase de ejecución del planeamiento. Cierto es que, en los tiempos actuales de crisis económica pudiera tener justificación sobrada, pero incluso en las épocas de bonanza las programaciones previstas en el planeamiento y en los instrumentos de ejecución se han venido incumpliendo sistemáticamente y en raras ocasiones se han utilizado los mecanismos de sustitución de los sistemas de ejecución previstos en la LOUA.

Este retraso es denunciado en muchas ocasiones por los propietarios afectados que piden de las Administraciones una efectiva ejecución de sus deberes de control de la actividad de ejecución, entre los que indudablemente se incluyen el cumplimiento de los plazos como factor determinante para garantizar el disfrute de sus derechos. Además, desde el punto de vista de la inversión privada, que depende en un noventa y nueve por ciento de los casos de la posibilidad o no de obtener préstamos hipotecarios de suelo y vivienda por parte de las entidades bancarias, el factor tiempo es en la mayoría de las ocasiones el que determina la viabilidad económica de un desarrollo inmobiliario. Sin embargo, sigue siendo el deber menos tenido en cuenta y con un grado de exigibilidad mínimo por parte de las Administraciones Públicas a la hora de ejecutar la ordenación urbanística.

I.2. Distribución de competencias en la fase de ejecución del planeamiento

Realizadas estas reflexiones previas, es preciso delimitar qué Administración Pública ostenta las competencias en esta fase de ejecución del planeamiento.

Conforme a la doctrina constitucional, Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, las competencias en materia de urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas sin perjuicio de las competencias que el Estado ostenta sobre la regulación de las

condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de las bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de la protección del medio ambiente y del régimen energético, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador estatal en el art. 149.1.1ª, 13ª, 23ª y 25ª, de la Constitución Española de 1978 y las que ostenta sobre legislación civil, procedimiento administrativo común y expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, arts. 149.1.8ª y 18ª. Así lo proclaman el art. 56.3 de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística. Y por otro lado el art 92 del Estatuto así como la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, art. 9, atribuyen a los municipios como competencia propia, la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

En este sentido, el 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 adelante, TRLS-RU15), contiene disposiciones dirigidas a garantizar las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales en esta fase de ejecución del planeamiento. En concreto, el art.4 exige que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantice la dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados; la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación, y el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas, debiendo fomentar especialmente la participación privada.

Pero para conocer la regulación específica de los instrumentos de gestión y ejecución urbanística, se debe acudir a la ley autonómica, ya que es la Comunidad Autónoma la Administración con competencias para el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística. De esta forma, la ejecución del planeamiento se regula en la LOUA en el Título IV, arts. 85 al 159. En el Capítulo I, tras las disposiciones generales aplicables a toda la actividad de ejecución y su inspección, regulando la organización temporal de la ejecución del planeamiento, las formas de gestión de la actividad administrativa de ejecución

y los convenios urbanísticos de gestión. En la sección quinta establece los presupuestos de la ejecución y los sujetos legitimados para ello, los proyectos de urbanización en la sección sexta, y la reparcelación, en la séptima. En el Capítulo II, aborda las actuaciones por Unidades de ejecución, arts. 105 al 138, en los que desarrolla el contenido de los distintos sistemas de actuación; en el Capítulo III, la ejecución de las dotaciones, arts.139 al 142, en el Capítulo IV, otras formas de ejecución tales como las actuaciones urbanizadoras no integradas, las áreas de gestión integrada y la ejecución de las obras de edificación. Por último, el Capítulo V, arts. 153 al 159, lo dedica a la conservación de obras de urbanización y de edificación y obras en bienes inmuebles en general.

En materia de ejecución y gestión urbanística, la doctrina constitucional sobre distribución de competencias entre Comunidades Autónomas y Municipios es clara en esta materia, por todas la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 154/2015 de 9 de julio, recurso de inconstitucionalidad 1832-2006, BOE n.º 194 de 14 de agosto de 2015, establece que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, tal como refleja el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), por lo que las Comunidades Autónomas a la hora de configurar las competencias locales deben graduar “la intensidad de participación del municipio” “en función de los intereses locales y supralocales”. Sin duda, la fase de ejecución del planeamiento urbanístico está incluida en el ámbito competencial municipal: la citada Sentencia se refiere a ella como “ámbito de inequívoco interés local” (fundamento jurídico 3.B.E). La Comunidad Autónoma participa en la fase de planeamiento, según la forma determinada en las leyes, del diseño de la ordenación de la ciudad en todo aquello que afecte a sus intereses y competencias, y por tanto es en los instrumentos de planificación donde han sido tenidos en cuenta esos intereses que junto a los estrictamente locales deben ahora materializarse, tarea que corresponde a los Ayuntamientos. De esta forma, el art 85 de la LOUA atribuye a la Administración actuante, la dirección, inspección y control de toda la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico, conforme a la programación prevista, incluyendo también la conservación de las obras de urbanización.

Todo ello con la salvedad del art. 74.2 de la LOUA, dedicado a las delimitaciones de las reservas de terrenos para el patrimonio autonómico del suelo, en el que se establece que la Consejería competente en materia de urbanismo podrá intervenir como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos. Dicho artículo, aunque declarado constitucional en la citada sentencia 154/2015, matiza el Tribunal que la Administración autonómica, como Administración actuante, sólo podrá ejercer aquellas competencias urbanísticas para preservar intereses supramunicipales y, en particular, para garantizar que el patrimonio autonómico del suelo intervenga en el mercado del suelo y la vivienda y preserve las características del suelo no urbanizable. Se trata de supuestos que tengan una incidencia supralocal, y que en su caso, cuenten con la debida participación municipal.

Igualmente, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, LOTA) regula en los arts. 38 y 39 las Actuaciones de Interés Público, en las que la Comunidad Autónoma asume la aprobación de todos los

instrumentos y documentos que se precisen para el desarrollo y completa ejecución del Proyecto de Actuación, incluido el proyecto de urbanización (no debe confundirse con los Proyectos de Actuación previstos en la LOUA, arts. 42 y 43).

II. PRESUPUESTOS LEGALES PARA LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN

Antes de entrar a analizar qué presupuestos legales exige la LOUA para la ejecución del planeamiento, es preciso detenerse en algunas cuestiones previas de esta fase de ejecución y gestión del planeamiento.

II.1. Órganos encargados de dirigir y ejecutar el planeamiento urbanístico

Es decir, ¿a quién corresponde la actividad de ejecución?. Cuando el sistema de ejecución que se determine sea público y en todo caso cuando la ejecución tenga por objeto dotaciones, corresponderá a la Administración Pública competente, que como hemos referido, será siempre el Ayuntamiento salvo en el caso de la delimitación de áreas de reserva de interés supramunicipal y de las Actuaciones de Interés Público previstas en los arts. 38 y 39 de la LOTA. Todo ello sin perjuicio de que pueda gestionarse de forma directa o indirecta. Así, la LOUA regula, arts 90 al 94, las modalidades de gestión directa o indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico y contratación de las Administraciones Públicas y de régimen local. Análogamente, quedan recogido en los artículos 1 al 23 del RGU 78 los sujetos y modalidades de gestión.

En cualquier caso, se realizarán necesariamente de forma directa:

- La tramitación y aprobación de los actos de ejecución de los instrumentos de planeamiento.
- Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, sanción y expropiación.

Sin perjuicio de lo anterior, las sociedades mercantiles de capital íntegramente público en ningún caso podrán realizar actividades que impliquen el ejercicio de autoridad.

En concreto, las Administraciones Públicas podrán:

- Asumir la actividad de ejecución y gestión urbanística a través de su organización propia o constituir Gerencias urbanísticas con este objeto, para el mejor desarrollo de las competencias urbanísticas que les correspondan.
- Crear sociedades de capital íntegramente público de duración limitada o por tiempo indefinido para todos o algunos de los fines de redacción, gestión y ejecución del

instrumento de planeamiento; de consultoría y asistencia técnica; de prestación de servicios y de actividad urbanizadora y edificatoria, y de gestión y explotación de las obras resultantes.

- Suscribir convenios de colaboración con otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas; constituir consorcios urbanísticos, y transferir o delegar competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas para el desarrollo de la actividad de ejecución y conforme a la misma legislación a que se refiere el apartado anterior.

Especialmente, para la gestión indirecta, las Administraciones Públicas podrán:

- Conceder la actividad de ejecución conforme a las reglas de esta Ley y sobre la base del pertinente pliego de condiciones, en cuyo caso el concesionario podrá asumir la condición de beneficiario en la expropiación.
- Crear sociedades de capital mixto de duración limitada o por tiempo indefinido para todos o algunos de los fines previstos en la letra b) del apartado anterior. En estas sociedades, la Administración Pública habrá de ostentar la participación mayoritaria o, en todo caso, ejercer el control efectivo o la posición decisiva en el funcionamiento de la misma.

II.2. Contenido de la actividad de ejecución de planeamiento

El artículo 86 de la LOUA delimita el contenido de la actividad de ejecución. Así, la ejecución de los instrumentos de planeamiento comprende:

- *“La determinación por la Administración actuante del carácter público o privado y de la forma de gestión de la actividad de ejecución.*
- *La organización temporal de la ejecución y la fijación del orden de las actuaciones, cuando dichas determinaciones no se contengan en el instrumento de planeamiento.*
- *La delimitación de la unidad de ejecución y la elección del sistema de actuación o, cuando existan dotaciones, la fijación de las fases y del procedimiento de realización de las obras. La unidad de ejecución 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. Las dotaciones que no se incluyan en unidades de ejecución podrán adscribirse a ellas a efectos de gestión.*
- *La realización de las obras de urbanización y edificación en el seno de la correspondiente unidad de ejecución cuando el sistema de actuación sea el de expropiación o el de*

cooperación; la realización de obras públicas ordinarias, y la exigencia, dirección, inspección y control de cualquier actividad de ejecución.

- *La ejecución de las dotaciones incluidas en unidades de ejecución comprende en todo caso las obras de urbanización y podrá comprender también las de edificación cuando así se prevea expresamente en el correspondiente instrumento de planeamiento.*
- *La conservación de las obras de urbanización y de la edificación.”*

II.3. Programación y plazos

A tenor de lo dispuesto en los artículos 10.3, 18 y 88 de la LOUA, serán los establecidos en el instrumento de planeamiento de aplicación o, en su defecto, por el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución previsto en el art.106 (que habrá de observar el preceptivo plazo de información pública y audiencia a los propietarios afectados por plazo común de veinte días, así como su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia).

En caso de incumplimiento, el art 89 de la LOUA legitima a la Administración actuante para que, si se ha producido en ejecución del sistema de compensación, pueda sustituirse por un sistema público de actuación, según disponen los artículos. 109 y 110; si se ha incumplido la programación de la ejecución de sistemas públicos gestionados de forma indirecta, puede resolver el convenio regulador de la actuación urbanística; y, por último, el transcurso del plazo establecido para la edificación o rehabilitación habilitará al Ayuntamiento para su ejecución por sustitución, salvo que se acuerde la expropiación.

Por otro lado, el art. 25.5 del TRLSRU15 prevé que el incumplimiento del deber de resolver en plazo en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ejecución urbanística por parte de las Administración competente dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de solicitudes, conforme a las reglas de valoración establecidas en el art 39 de dicho texto legal, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación vigente.

II.4. Ejercicio de la disciplina urbanística en la fase de gestión y ejecución urbanísticas.

Con independencia de las medidas descritas para asegurar el plazo de ejecución de los instrumentos de planeamiento, la Administración ostenta potestades en materia de disciplina urbanística para reaccionar ante los actos que incumplan lo dispuesto por los instrumentos de gestión y ejecución. De esta forma, el art. 87 de la LOUA establece que *“las Administraciones públicas, en sus respectivas esferas de competencia, dirigen, inspeccionan y controlan la actividad privada de ejecución para exigir y asegurar que ésta se*

produzca de conformidad con los instrumentos de planeamiento, los demás instrumentos y acuerdos adoptados para su ejecución, así como, en su caso, los correspondientes proyectos técnicos de obras.”

La competencia en materia de disciplina urbanística, Título VI, arts. 169 al 190 y Título VII, arts. 191 al 226, de este tipo de actos será municipal o autonómica, según la doctrina constitucional, valorando la incidencia o no de la afección a intereses autonómicos. Hemos de tener en cuenta que la Sentencia del TC 154/2015, de 9 de julio, ha declarado nulos los arts 188.1 y 195.1 de la LOUA, el primero de los cuales contemplaba en su apartado a) la adopción de medidas cautelares ante la inactividad municipal cuando se tratara de actos y usos del suelo sin licencia u orden de ejecución y supusieran una actividad de ejecución sin el instrumento de planeamiento preciso para su legitimación.

Los distintos decretos autonómicos de atribución de competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo han ido modificando la cláusula detallada inicial en la que se relacionaba qué actos y acuerdos municipales en materia de gestión urbanística eran susceptibles de ser impugnados por la Comunidad Autónoma a una más genérica en la que no se concreta el tipo de acto o acuerdo. El Decreto 220/2006, de 19 de diciembre, concretaba que eran susceptibles de impugnación jurisdiccional las licencias, proyectos de actuación, proyectos de urbanización, órdenes de ejecución y declaraciones de innecesariedad de licencia, aprobados por órganos unipersonales o colegiados de las Corporaciones Locales, que infrinjan el ordenamiento territorial o urbanístico; el Decreto 525/2008, de 16 de diciembre, añadía además los proyectos de reparcelación hasta llegar al vigente Decreto 36/2014, de 11 de febrero que establece la cláusula genérica de *“Instar la impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos de la Corporaciones Locales, que infrinjan el ordenamiento territorial o urbanístico, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las personas titulares de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, conforme al artículo 8.2 del Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía y al artículo 64.2 del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funciones del gabinete Jurídico y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.”* Hay que tener en cuenta que el Decreto 36/2014 se ha visto afectado por el Decreto 216/2015, de 14 de julio, que establece la nueva estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y que atribuye tales competencias a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana.

En cualquier caso, la ejecución urbanística tendrá lugar siempre bajo control público, y las obras de urbanización serán siempre de naturaleza pública, de forma que se ejecutarán por la Administración, mediante financiación propia, de las personas propietarias, Juntas de Compensación, o de un agente urbanizador. La Administración competente que haya aprobado los instrumentos de ejecución según lo anteriormente expuesto tiene el deber de vigilancia, según los criterios de la razonabilidad, límites a tener en cuenta ante la posibilidad de la concurrencia de responsabilidad patrimonial en algún momento de la fase de ejecución, por ejemplo en defectos en la ejecución en las obras de urbanización que causen daños a personas o bienes.

II.5. Requisitos mínimos exigidos para la ejecución del planeamiento

En la Sección Quinta del Capítulo I del Título IV de la LOUA, arts. 96 y ss, se establecen los requisitos mínimos exigidos para la ejecución del planeamiento.

En primer lugar, el desarrollo de la actividad de ejecución requerirá, cualquiera que sea el sujeto legitimado, la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico idóneo conforme a esta Ley para establecer la ordenación pormenorizada en la clase de suelo de que se trate:

- *“En suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado con ordenación pormenorizada y en el urbanizable ordenado: Plan General de Ordenación Urbanística o, en su caso, Plan de Ordenación Intermunicipal.*
- *En suelo urbano no consolidado sin ordenación pormenorizada y en suelo urbanizable sectorizado: Plan Parcial de Ordenación del sector correspondiente o, cuando se trate de áreas de reforma interior, Plan Especial o Estudio de Detalle.*
- *En el suelo urbanizable no sectorizado: Plan de Sectorización y, cuando éste no contenga la ordenación pormenorizada, de los correspondientes Planes Parciales de Ordenación para su ejecución.*

La ejecución de los sistemas generales se llevará a cabo, bien directamente, bien mediante la aprobación de Planes Especiales o, cuando así esté previsto en el instrumento de planeamiento, en el seno de la correspondiente unidad de ejecución.”

El apartado 2 de dicho artículo 96 establece una excepción: en el suelo urbanizable sectorizado y urbano no consolidado, a los efectos del establecimiento del sistema de actuación, podrán efectuarse con anterioridad a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento correspondiente los actos jurídicos de ejecución necesarios, siempre que la unidad de ejecución haya sido delimitada y se haya procedido a la elección del sistema de actuación, que deberá incluir las bases orientativas para su ejecución relativas, al menos, a calidades, plazos y diseño urbano, con el alcance necesario para calcular los gastos de urbanización imputables a la actuación.

La Instrucción 1/2012 de la Dirección General de Urbanismo dirigida a los órganos urbanísticos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en relación con la entrada en vigor y aplicación de la Ley 2/2012 de 30 de enero de modificación de la LOUA, que como toda instrucción tiene únicamente efectos jurídicos internos dentro de la Administración Pública que la dicta, dispone que este precepto supone que si no está aprobado el instrumento de desarrollo definitivamente, es precisa la determinación de las bases orientativas, que habrán de incluir el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de distribución entre los afectados para garantizar el derecho de participación en la actuación urbanizadora. Si el ámbito contara con ordenación detallada, los costes de urbanización serán los

previstos en el instrumento de desarrollo, y si no existiera ordenación detallada o no se han calculado los costes de urbanización deberán constar en las bases orientativas expresamente. Continúa la Instrucción aclarando que las bases orientativas de diseño urbano no forman parte del contenido necesario de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Por tanto, no son determinaciones de ordenación exigibles ni a PGOUS que no se hayan aprobado inicialmente ni se puede exigir a los que ya la tengan. No obstante el Plan puede optar por incorporarlas como determinación complementaria de las áreas o sectores o no, en cuyo caso se aprobarán mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución establecido en el artículo 106 de la LOUA, por ser un contenido accesorio a la elección del sistema de actuación (art 96.2) y a los plazos de ejecución, todo ello conforme a los arts.18.2, 88, 105, 107.2 y 109.1 de la LOUA.

Lo anterior es importante puesto que tanto el TRLSRU15 como la reforma de la LOUA operada por la Ley 2/2012 fomentan la participación privada en la actividad de ejecución. Así, la Exposición de Motivos de la Ley 2/2012 aclara que *“ahora la propiedad del suelo no implica el derecho y deber de urbanizarlo en función de las determinaciones de planeamiento, sino únicamente el derecho de opción a la participación en la actividad de urbanización en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas”*, de modo que *“las personas propietarias del suelo ven modificado su derecho a ejecutar las obras de urbanización por una facultad de participación en los procedimientos de adjudicación de las mismas”*, todo ello *“sin perjuicio de la excepción licitatoria que, en determinados casos por razón del interés general, pueda aplicarse a la propiedad mayoritaria”*. Y para todo ello es preciso que conozcan el alcance económico de la misma.

Por otro lado, como presupuesto legal para la ejecución de las obras de edificación, será requisito indispensable la ejecución de las obras de urbanización de forma previa o simultánea a la edificación, cuando el instrumento de planeamiento prevea la nueva urbanización de terrenos o la reforma, renovación, mejora o rehabilitación de la urbanización existente, así como cuando los servicios con los que cuenten sean insuficientes o inadecuados (en estos casos se pide aval o fianza para garantizar la ejecución simultánea, además de la exigida para el Proyecto de Urbanización cuya función es asegurar la ejecución de las obras en la programación prevista). Aunque será la delimitación de las distintas Unidades de Ejecución, si no estuvieran delimitadas en el instrumento de planeamiento adecuado, las que determinarán la posibilidad o no de ejecutar a la vez todas las obras de urbanización en función de la programación de la ejecución material de cada Unidad, o incluso el faseado de las obras dentro de una misma Unidad. El art 54 de la LOUA impide otorgar licencias de ocupación hasta la recepción de las obras de urbanización, debiendo entender que cuando en aplicación del art. 154 se hayan previsto recepciones parciales podrán otorgarse las licencias de ocupación correspondientes a las edificaciones incluidas en las fases ya ejecutadas. El faseado de las obras de urbanización podrá preverse en el instrumento de planeamiento general (PGOU), según dispone el artículo 10.3 de la LOUA, o en el instrumento de planeamiento de desarrollo (Plan Parcial), según lo establecido por los artículos 13.3, 18, 36.1 de la LOUA. Si no se recogiera tal determinación, la LOUA también permite que en la fase de ejecución se establezca la programación temporal

siempre que se garantice la funcionalidad autónoma en cuanto a acceso a los servicios se refiere, de cada una de las fases (art.86 LOUA). Asimismo, puede realizarse en el Proyecto de Urbanización (art. 98 LOUA) o bien mediante el procedimiento previsto para las delimitaciones de las Unidades de ejecución (art. 100 LOUA), por remisión del art 36.1, y art. 88, permitiéndose modificar la programación contenida en los instrumentos de planeamiento o bien establecerla ex novo si estos no los contuvieran.

En este sentido, la reciente reforma de la LOUA operada por Ley 6/2016, de 1 de agosto que incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, permite en su Disposición Adicional Quinta apartado 2 tal posibilidad para los asentamientos que tengan un origen ilegal y se incorporen al planeamiento urbanístico, e incluso permite la concesión de licencias de ocupación antes de la recepción de las obras de urbanización.

En relación a los sujetos legitimados para realizar actos de ejecución, establece el art. 97 de la LOUA que *“los actos jurídicos y materiales de ejecución del planeamiento urbanístico en unidades de ejecución sólo podrán ser realizados por los sujetos públicos o privados legitimados para ello conforme a esta Ley”*. Como se ha referido anteriormente, la Ley 2/2012 ha introducido reformas en aspectos tales como la participación ciudadana en el proceso urbanístico, garantizando la libertad de empresa en la actividad urbanística. Los tradicionales deberes derivados del desarrollo urbanístico del suelo corresponden ahora a quien lo promueva, sea o no propietario, si bien podrá repercutirlos, en función de su participación, en los propietarios afectados. La persona propietaria es, junto con la Administración y los particulares urbanizadores, un agente más en la actividad urbanística. El Artículo 97 ter de la LOUA permite la colaboración de una empresa urbanizadora disponiendo que *“podrá coadyuvar con las personas propietarias a quienes corresponda la iniciativa del sistema de actuación por compensación una empresa urbanizadora que asuma la financiación de la actuación y, en su caso, preste especialización profesional a la gestión urbanística de acuerdo con las condiciones libremente pactadas entre ambas partes. Los gastos asumidos por la empresa urbanizadora necesarios para la ejecución y desarrollo de la actuación podrán ser retribuidos, total o parcialmente, con parcelas o solares a materializar en el proyecto de reparcelación. La colaboración de empresa urbanizadora no exime a las personas propietarias, o en su caso a la Junta de Compensación, de la directa responsabilidad asumida con la Administración actuante en la ejecución del sistema de actuación.”*

Diferencia la ley la empresa urbanizadora de la empresa constructora de las obras de urbanización, que es *“aquella persona física o jurídica encargada de la ejecución material de las obras de urbanización. Cuando la empresa constructora sea contratada por un agente urbanizador, éste asumirá la total responsabilidad de la ejecución de la actuación frente a la Administración, sin perjuicio de las relaciones jurídicas con la empresa constructora.”*

Conforme al art 4 del RDUA, *“la legitimidad de la ejecución de los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación e instalación, así como de cualquier otra obra o uso objetivo del suelo, incluyendo el subsuelo y el vuelo, salvo las excepciones*

expresamente establecidas en la Ley, tiene como presupuesto la concurrencia de las siguientes circunstancias:

- La vigencia de la ordenación territorial y urbanística idónea conforme a Ley para legitimar la actividad de ejecución.
- La cobertura en proyecto aprobado administrativamente, cuando sea legalmente exigible.
- La obtención, vigencia y eficacia de la resolución o resoluciones en que deba concretarse la intervención administrativa previa conforme a la Ley.”

III. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y PROYECTOS DE URBANIZACIÓN

III.1. Los proyectos de urbanización

Regulado en los art. 98 y ss de la LOUA, los Proyectos de Urbanización son proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica las previsiones y determinaciones de los instrumentos de planeamiento. Tal y como afirma la jurisprudencia y la doctrina, no son instrumentos de planeamiento urbanístico, no son disposiciones de carácter general y por tanto carecen de naturaleza jurídica normativa.

Es preciso distinguirlo de otras figuras como son los proyectos de obras ordinarias y las obras complementarias de urbanización en proyectos de edificación: El art 7 del RDUJA distingue entre licencias de obras de urbanización y obras comprendidas en Proyectos de Urbanización; estas últimas no requerirán licencia si el proyecto de urbanización hubiera sido aprobado previamente. Sin embargo el art 8.c) del citado Decreto exige licencia, sin perjuicio de las demás autorizaciones o informes que sean procedentes de acuerdo con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, o con la legislación sectorial aplicable, para las obras de vialidad y de infraestructuras, servicios y otros actos de urbanización, que deban realizarse al margen de proyectos de urbanización debidamente aprobados, de conformidad con lo previsto en el artículo 98.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

En suelo urbano consolidado, cuando las obras de urbanización necesarias y preceptivas para la edificación de los solares se refieran a la mera reparación, renovación o mejora en obras o servicios ya existentes, la definición de los detalles técnicos de las mismas podrá integrarse en el proyecto de edificación como obras complementarias.

El art. 7.1.a) del TRLSRU15 incluye las actuaciones de urbanización dentro de las actuaciones de transformación urbanística, distinguiendo (de igual forma que diferencia la LOUA) las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con los correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística; de las que tengan por objeto reformar o renovar la

urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los términos anteriores. Los arts. 18 y 19 del TRLSRU15 determinan el estatuto básico de la promoción de las actuaciones urbanísticas. Conforme al art. 21.2.b) hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, el suelo se encontrará, a efectos de dicha ley, en situación de suelo rural; una vez haya sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación, pasará a la situación de suelo urbanizado con los consiguientes efectos jurídicos que la ley le atribuye a esta clase de suelos.

En cuanto al contenido de los Proyectos de Urbanización, estos no podrán contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo o de la edificación, y definirán los contenidos técnicos de las obras de vialidad, saneamiento, instalación y funcionamiento de los servicios públicos y de ajardinamiento, arbolado y amueblamiento de parques y jardines descritas en el artículo 113.1 de la LOUA y otras previstas por los instrumentos de planeamiento. El art 18.1c) del TRLSRU15 incluye entre los costes de urbanización, si así lo determinara la legislación autonómica en esta materia, los costes de infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

El art. 143.3 de la LOUA permite que, cuando se trate de obras públicas de urbanización, en el propio proyecto se delimite el ámbito beneficiado a efectos de imposición de cuotas de urbanización.

En cuanto a los límites de su contenido, los proyectos de urbanización no podrán modificar las previsiones del instrumento de planeamiento que desarrollan, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones exigidas por la ejecución material de las obras. El artículo 68.2 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Decreto 2159/1978, de 23 de junio (en adelante, RPU78), aclara que, cuando la adaptación de detalle suponga alteración de las determinaciones sobre ordenación o régimen del suelo o de la edificación de los predios afectados por el proyecto, deberá aprobarse previa o simultáneamente la correspondiente modificación del Plan.

La documentación de los proyectos de urbanización -normalmente exigida en la actualidad en soporte digital- integrará una memoria informativa, descriptiva y justificativa de las características de las obras (objeto, promotor y redactor, planeamiento que se ejecuta, titularidad de los terrenos afectados con datos catastrales y registrales, estado actual de los terrenos, infraestructuras existentes, descripción y justificación de la solución adoptada con expresión de superficies resultantes en relación con red viaria, red de saneamiento, red de abastecimiento y agua potable, suministro de energía eléctrica con situación de los transformadores y de la red, telefonía, alumbrado público, red de distribución de gas, en su caso, obras de fábrica si las hubiera, zonas verdes y espacios libres, jardinería y mobiliario urbano, señalización horizontal y vertical...); delimitación de las fases de ejecución; plazos parciales y plazo total de ejecución de las obras; planos que definan, sobre una base cartográfica idónea, con la precisión y escala adecuadas para su correcta interpretación, los contenidos técnicos de las obras. Los planos que suelen ser exigidos son los siguientes:

- **Planos de información:** de situación en el municipio, relación con la estructura urbana del entorno, levantamiento topográfico, estructura de la propiedad con referencias catastrales y registrales, estado actual de los terrenos, infraestructuras existentes, superposición del estado actual y del proyectado, plano de ordenación, calificación y alineaciones del planeamiento que se ejecuta.
- **Planos de ejecución:** replanteo (origen del replanteo, cotas), red viaria, planta con rasantes y perfiles, saneamiento, planta y perfiles longitudinales, abastecimiento de agua, energía eléctrica, alumbrado público, telefonía y otras telecomunicaciones, zonas verdes y espacios libres, planta, rasantes y perfiles, jardinería y red de riego, mobiliario urbano y señalización, horizontal y vertical, detalles constructivos necesarios.

Además deberá acompañarse de cuadro de mediciones; cuadro de precios; presupuesto, y pliego de condiciones de las obras y servicios. El art 69.2 RPU78 establece que no será necesaria la formulación del pliego de condiciones económico-administrativas cuando las obras de urbanización se ejecuten por el sistema de compensación en terrenos de un solo propietario. Lógicamente las Ordenanzas exigirán la documentación necesaria que garantice un buen servicio de las necesidades actuales de telecomunicaciones, televisión digital, etc. De esta forma es habitual que las Ordenanzas municipales exijan como documentación necesaria para la aprobación del Proyecto de Urbanización, además de la ya expuesta: documento acreditativo de la dirección técnica de las obras visado por el Colegio correspondiente, estudio de seguridad y salud correspondiente a las obras de urbanización, justificación de abono de las tasas, informes sectoriales (cuando procedan), informe de las compañías suministradoras, informe de señalización vertical y horizontal, sentido de la circulación y todos aquellos aspectos relacionados con el tráfico, documento de homologación de juegos infantiles, ordenación de zonas verdes incluyendo relación de especies autóctonas, tipo de riego, etc.

El art. 22.5 del TRLSRU15 exige la elaboración de una memoria que asegure su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la ordenación. Dicha memoria contendrá los elementos que en el precepto se relacionan y que, si bien resultan de gran interés, sin duda supondrán otra carga añadida al coste económico de la actuación, amén de que si las previsiones y análisis económicos exigidos en el precepto no se incluyen en los instrumentos de ordenación urbanística podría implicar que la actuación urbanizadora no resulte viable, debiendo redelimitarse las unidades de ejecución para su adaptación a los costes económicos reales de la actuación urbanizadora, por el procedimiento del art. 106 de la LOUA. Entre las posibilidades de financiación que plantea el referido art 22.5 se encuentra la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les compete, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

La Sentencia núm. 775/2005 de 10 noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), RJCA 2006\192, exige la acreditación de la viabilidad económica de la Unidad de Ejecución, pero con matices: *“En el mismo sentido la STS 23 de enero de 1996 (RJ 1996, 340), «Si la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización tienden en definitiva a asegurar la viabilidad económica de la actuación urbanística prevista en el Plan de que se trate, preciso será, para que prospere una impugnación planteada contra un Estudio Económico-Financiero, que en las actuaciones, por los elementos probatorios que se hayan aportado, resulte acreditada la inviabilidad de la actuación cuestionada, sin que, por tanto, determinados defectos y omisiones, siempre que no revistan gran entidad, de que pueda adolecer un determinado Estudio Económico-Financiero, puedan determinar la nulidad del Plan combatido». Es decir que, entre la documentación de los planes ha de incluirse el estudio económico financiero que garantice su viabilidad, estudio al que desde un punto de vista meramente formal se dispensa de un rigor excesivo, pero que en cualquier caso ha de garantizar la viabilidad económica, porque es precisamente una condición necesaria de su legalidad.”*

El planeamiento urbanístico y por ende el proyecto de reparcelación y de urbanización deberían contemplar reservas de terrenos para saneamientos y abastecimientos discurriendo por zonas de dominio público y libre acceso, y en su caso establecer las pertinentes servidumbres de acueducto subterráneo, debiendo ejecutar el promotor las instalaciones de extensión, refuerzo y desvíos necesarios según la normativa vigente en materia de las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimiento de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Si bien dichas infraestructuras deben discurrir por terrenos de dominio público es posible la titularidad privada de las instalaciones y a veces del suelo como por ejemplo los centros de transformación.

En cuanto a la previsión de infraestructuras de comunicaciones electrónicas en proyectos de urbanización, como señala David Cabezuelo Valencia, La Administración Práctica num. 7/2014 parte Doctrinal, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2014 en el estudio sobre Telecomunicaciones, uso de nuevas tecnologías. Comunicación a entidades Locales. Incidencia de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones, en la Administración Local, que *“cuando se acometan proyectos de urbanización, el proyecto técnico de urbanización deberá prever la instalación de infraestructura de obra civil para facilitar el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas. Las infraestructuras que se instalen para facilitar el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas formarán parte del conjunto resultante de las obras de urbanización y pasarán a integrarse en el dominio público municipal. La Administración Pública titular de dicho dominio público pondrá tales infraestructuras a disposición de los operadores interesados en condiciones de igualdad, transparencia y no discriminación.... Cuando las administraciones públicas elaboren proyectos que impliquen la variación en la ubicación de una infraestructura o un elemento de la red de transmisión de comunicaciones electrónicas, deberán dar audiencia previa al operador titular de la infraestructura afectada, a fin de que realice las alegaciones pertinentes sobre los aspectos técnicos, económicos y de cualquier otra índole respecto a la variación proyectada”*.

Las Ordenanzas municipales reguladoras de los Proyectos de Urbanización deberán tener en cuenta en relación con la documentación y contenido, las nuevas disposiciones estatales que pretenden que las obras de urbanización se ajusten a los principios de sostenibilidad económica, social, medioambiental, de eficiencia energética y complejidad funcional y de accesibilidad universal. De esta forma, el art. 3.3 a) del TRLSRU15 refiere un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o en, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua y su reutilización, minimización del ruido, energía priorizando las energías renovables frente a las fósiles y la producción de residuos y mejoren su gestión; otorgándose preferencia al transporte público, desplazamientos peatonales y bicicleta, entre otras disposiciones. Todas estas medidas conforman el estatuto básico del ciudadano en materia de ordenación del territorio y urbanismo, regulado en los artículos 5 y 6 del TRLSRU15.

El Proyecto de Urbanización deberá ir firmado por técnico competente. En cuanto al visado de los proyectos de urbanización, el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, por el que se regula el visado colegial obligatorio, permite el visado en cualquier Colegio profesional. De esta forma, la Sentencia del Tribunal Supremo, 17 septiembre 2012. RJ 2012\9172, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, declara no haber lugar al recurso contencioso administrativo interpuesto por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España contra el Real Decreto número 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, que afirma además que *“resulta coherente con la nueva concepción “territorial” del ejercicio de la profesión de arquitecto -y, desde luego, no vulnera la Ley de Colegios Profesionales- que el visado de sus proyectos pueda efectuarse no sólo en el colegio de adscripción”*. Por técnico competente debemos entender todo aquel que la profesión técnica integre un nivel de conocimientos técnicos correspondientes a la naturaleza y envergadura de los proyectos realizados sobre la materia de su especialidad.

Se exigirá la constitución de garantías por parte de los promotores de la actuación urbanística, en cuantía que no podrá ser inferior al 7% del presupuesto total de las obras, en cualquiera de las formas previstas en la normativa vigente de contratación administrativa. La garantía será devuelta si una vez transcurrido un año desde el acto de recepción de las obras por parte del Ayuntamiento no existiera responsabilidad alguna por deficiencias en la ejecución de las obras de urbanización, instalaciones o servicios públicos.

En cuanto a la exigencia de sometimiento a los instrumentos de prevención y control ambiental de los Proyectos de Urbanización, dispone la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante, GICA), en su Anexo I y tras las modificaciones operadas en la misma, que será necesario Autorización Ambiental Unificada en los Proyectos de Urbanizaciones incluidos en las categorías 7.14 y 7.16, es decir, proyectos de urbanizaciones cuando se ubiquen en suelo no urbanizable, cuando deriven de instrumentos de planeamiento urbanísticos no sometidos a evaluación ambiental-

en estos casos se suele exigir un certificado del órgano ambiental que acredite su innecesariedad- cuando así lo determine el informe de valoración ambiental del instrumento de planeamiento urbanístico del que derive, cuando ocupen una superficie igual o superior a 10 hectáreas, o cuando prevean la construcción de edificios de más de 15 plantas en superficie. Asimismo se exigirá dicho trámite para los proyectos de urbanización de zonas o polígonos industriales en los mismos supuestos anteriores, salvo cuando la superficie sea mayor a 25 hectáreas, no a diez. Para los proyectos de urbanización no incluidos en las categorías anteriores será necesario el trámite de calificación ambiental (epígrafes 7.15 y 7.17 del citado Anexo).

Los trámites de Autorización Ambiental Unificada y de Calificación Ambiental se regulan en los arts. 27 al 35 y 41 al 45 de la GICA, en el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada y el Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental.

En relación al procedimiento de aprobación de los Proyectos de Urbanización, estos se aprobarán por el municipio por el procedimiento que dispongan las Ordenanzas Municipales, previo informe de los órganos correspondientes de las Administraciones sectoriales cuando sea preceptivo y conforme al procedimiento previsto en el art. 49 de la LBRL. En el supuesto de que no existan Ordenanzas o bien existan lagunas legales, la Disposición Transitoria novena de la LOUA establece que, mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la Disposición Final Única, seguirá aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la LOUA y otras disposiciones vigentes, el RPU78, cuyo art 141 se remite en cuanto al procedimiento de aprobación a las reglas establecidas para los Planes Parciales.

El art 25 del TRLSRU15, exige que sean sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes. En el trámite de información pública deben ser llamados todos los propietarios del ámbito de actuación. El art. 5.e) incluye dentro del Estatuto básico del ciudadano el derecho *“a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación y ejecución urbanística y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento que se trate”*.

El art. 21.1 de la LBRL atribuye al Alcalde las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización. Para los Municipios de gran población, el art.127.1.d) atribuye esta competencia a la Junta de Gobierno Local sin que pueda ser delegable en otro órgano municipal.

En cuanto al plazo de resolución, las Ordenanzas suelen establecer el de tres meses como el plazo que el art.172 de la LOUA prevé de resolución para las licencias de obras, y habitualmente por analogía del citado precepto se exige la comunicación previa de diez días antes del comienzo de las obras. El art. 11.3 del TRLSRU15 exige que la denegación de su aprobación será motivada, recordando que en ningún caso pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

Deberán ser objeto de publicación en los correspondientes Boletines Oficiales de la Provincia. La publicación es exigible desde el punto de vista formal, para que su contenido sea de general conocimiento así como material, como manifestación del derecho a la información que tiene todo ciudadano. Conforme a la jurisprudencia existente, la falta de publicación no afectará a la validez del Proyecto sino a su eficacia, pudiendo ser subsanada esta omisión mediante su posterior publicación.

El Proyecto de Urbanización podrá ser tramitado conjuntamente con el procedimiento para el establecimiento del sistema, según regula el art. 131 de la LOUA (la legislación canaria -Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canaria, TRLOTENC, artículo 105- permite por el “procedimiento abreviado”, la aprobación simultánea del plan parcial, el proyecto de urbanización y el de compensación. La operatividad de este procedimiento se condiciona a que la iniciativa urbanística venga respaldada por los titulares del 70% de la superficie ordenada).

El art. 70 ter de la LBRL, exige que las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. Esta previsión será de aplicación a los proyectos de parcelación así como a los convenios de gestión.

En aplicación de la Disposición Transitoria 9ª de la LOUA, cabe invocar el art 67.3 del RPU78, cuando señala que podrán redactarse y aprobarse, conforme a la normativa del ente interesado, como proyecto de obras ordinarias, cuando no tenga como objeto desarrollar íntegramente el conjunto de determinaciones de un plan de ordenación. En idéntico sentido se pronuncia el artículo 143 de la LOUA al remitir a la ejecución mediante obras públicas ordinarias los supuestos de actuaciones urbanizadoras no integradas.

En relación al inicio de las actuaciones que legitima la aprobación del Proyecto de Urbanización, el art 7.4 del TRLSRU15 dispone que a los solos efectos de lo dispuesto en dicha ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de

cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.

Por otra parte, el TRLSRU15 dispone en su artículo 7.4. párrafo segundo que *"la terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración 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."*

En cuanto a la conservación de las obras de urbanización, actividad urbanística configurada como un deber en la normativa vigente y que provoca en la práctica numerosos litigios para la determinación de la persona física o jurídica responsable, se prevé que en cualquier caso el Ayuntamiento es la Administración competente para dicho cometido, debiendo asumir directamente la conservación de las obras de urbanización con cargo a los beneficiados, si se trata de actuación no integrada en el planeamiento, art. 143.3 de la LOUA o bien, y conforme al art 153, cuando las obras de urbanización las han realizado los particulares o esta sea una actuación realizada a través de alguno de los sistemas ejecución, desde el momento en que el municipio recepcione las obras. Hasta ese momento corresponderá a los propietarios, teniendo la conservación la consideración de costes de urbanización. El art. 154 de la referida ley regula la recepción de las obras de urbanización, que corresponderá siempre al Ayuntamiento y se podrá solicitar en cualquier momento desde la finalización de las mismas, acompañando a la solicitud el certificado técnico de final de obras emitido por el director de obras o por técnico competente para ello. En todo caso, una vez transcurridos cuatro meses desde su solicitud, y salvo que el municipio acuerde en los dos primeros meses prorrogar el plazo en dos meses más, el Ayuntamiento deberá recepcionarlas. Transcurrido el plazo finalmente establecido y si no fueran recepcionadas efectivamente, las obras se entenderán entregadas por ministerio de la ley, quedando relevado el solicitante del deber de conservar. A partir de ese momento comenzará a contar el plazo de garantía de un año.

Y el art. 18. 6. del citado Real Decreto Legislativo dispone que *"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 de los apartados anteriores. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas correspondientes, 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, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación."*

La ley prevé que los propietarios y el Ayuntamiento se puedan constituir en Entidades Urbanísticas de Conservación que son entidades de naturaleza jurídica administrativa, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar en la consecución de sus fines, es decir, en esta fase, la conservación de las obras de urbanización. Todo ello sin perjuicio

de que sea la Entidad Urbanística colaboradora, constituida previamente para intervenir en el proceso de gestión urbanística, urbanización o incluso de edificación, la que, estando previsto en sus Estatutos, se perpetúe en el tiempo incluyendo en dichos Estatutos la finalidad de conservar lo urbanizado o edificado. El art. 10 del TRLSRU15 dispone que sus acuerdos se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que se exija un quórum especial, pudiendo ser recurridos en alzada ante la Administración actuante.

El plazo de vida de estas Entidades no tiene límite salvo que el planeamiento de aplicación y el sistema de actuación elegido, por así decidirlo de forma discrecional el Ayuntamiento con base en el interés público, hayan previsto una fecha de disolución de la Entidad que suele coincidir con la fecha de recepción de las obras de urbanización. El art. 10.3 del TRLSRU15 prohíbe la disolución de la entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que queden pendientes.

A pesar de tener personalidad jurídica pública pueden ejercitar acciones civiles contra los propietarios en caso de impago de las cargas económicas que éstos pudieran adeudar. El art. 9.5.a) y e) del TRLSRU15 les permite realizar operaciones crediticias relacionadas con el cumplimiento de las obras de conservación y pueden ser beneficiarias de las medidas de fomento establecidas por las Administraciones así como perceptoras o gestoras de las ayudas otorgadas a los propietarios. Los municipios podrán aprobar Ordenanzas para regular con detalle este tipo de Entidades Urbanísticas.

Acerca del régimen de infracciones y sanciones, este queda regulado en los siguientes artículos de la LOUAY el RDUAY:

– Los arts. 223 de la LOUA y 97 del RDUAY sancionan con multa de 600 euros a 6.000 euros el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 178 de dicha ley, y 29 del RDUAY, es decir, los deberes de información y publicidad en las obras, aplicable también a las obras de urbanización. Dicho precepto legal establece que *“reglamentariamente se determinará el medio, las características y el alcance de la información necesaria que se ha de contener en las respectivas obras, su desarrollo y agentes que intervienen, en orden a garantizar el efectivo y preciso reconocimiento por los ciudadanos en general de que las mismas cuentan con la preceptiva aprobación, autorización o licencia, así como el ejercicio de sus derechos por los consumidores y usuarios. La publicidad que se haga de las obras por cualquier medio no podrá contener indicación alguna disconforme con la ordenación urbanística ni susceptible de inducir a error a los adquirentes sobre las restantes condiciones urbanísticas de ejecución.”* Precepto que ha sido desarrollado por el art. 29 conforme al cual los nuevos desarrollos urbanísticos deberán ser publicitados mediante un cartel informativo que, a tal efecto, se deberá colocar en un lugar preeminente de los terrenos en cuestión. Dicho cartel indicará la fecha de aprobación definitiva del instrumento o instrumentos de planeamiento urbanístico que los legitiman, el órgano urbanístico que los aprobó, así como los instrumentos de planeamiento indicados y los proyectos que los desarrollan, se encuentran depositados en el Ayuntamiento correspondiente para su consulta pública. La publicidad por cualquier otro sistema de divulgación o difusión de los nuevos desarrollos urbanísticos deberá recoger los datos anteriormente señalados.

- Los artículos 215 de la LOUA y 89 del RDUa sancionan con multa del setenta y cinco por ciento cincuenta por ciento del valor de las obras ejecutadas la realización de obras de vialidad, infraestructuras, servicios y otras de urbanización que se ejecuten en cualquier clase de suelo contraviniendo las determinaciones de la ordenación urbanística aplicable.
- Los artículos 216 LOUA y 90 RDUa sancionan con multa de 600 euros a 60.000 euros el incumplimiento de las obligaciones y deberes para la ejecución del planeamiento, derivados de los instrumentos de gestión y de ejecución correspondientes. Se consideran instrumentos de gestión y ejecución a estos efectos los proyectos de urbanización, las reparcelaciones, la concesión de la ejecución de los sistemas de expropiación y cooperación y los convenios urbanísticos de gestión. La cuantía de la multa se determinará en atención al valor de las obligaciones incumplidas.
- Los artículos 217 LOUA y 91 RDUa sancionan con multa de 600 euros a 60.000 euros el incumplimiento de las obligaciones asumidas de conservar y mantener las obras de urbanización y las dotaciones y servicios públicos correspondientes, así como las de conservar y rehabilitar las construcciones y edificaciones que el instrumento de planeamiento considere de especial protección por su valor arquitectónico, histórico o cultural. La cuantía de la multa será proporcional al grado de deterioro o abandono, producido por el incumplimiento, de los elementos de la urbanización, las dotaciones y servicios públicos correspondientes y, en su caso, de las construcciones y edificaciones. En el caso de construcciones y edificaciones que el instrumento de planeamiento considere de especial protección por su valor arquitectónico, histórico o cultural, se atenderá igualmente al grado de protección del edificio afectado.

Conforme a los arts. 193.1.a) de la LOUA y 63.1.a) del RDUa serán responsables de dichas infracciones los propietarios, promotores, constructores, según se definen en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, urbanizadores y cuantas otras personas tengan atribuidas facultades decisorias sobre la ejecución o el desarrollo de los actos, así como los técnicos titulados directores de los mismos, y los redactores de los proyectos cuando en estos últimos concorra dolo, culpa o negligencia grave.

Por último, pueden resultar de interés las ayudas públicas previstas para la ejecución de las obras de urbanización. Siguiendo el mandato del art 12 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda, la Administración de la Junta de Andalucía elaborará el correspondiente Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, que será el instrumento encargado de concretar las políticas de vivienda y suelo de la Comunidad Autónoma, establecidas en esta Ley, para el período de vigencia al que se refiera. La concesión de las ayudas se regirá por lo establecido en el Plan de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía 2016-2020, aprobado por Decreto 141/2016, de 2 de agosto. Dicho plan apuesta por un desarrollo territorial que, basado en la minimización del consumo de suelo, opte por una ciudad compacta, diversa y compleja frente a los desarrollos urbanos de expansión, ayudando mediante el programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas, que tiene como objeto la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos; como obras de mejora de la calidad y

sostenibilidad del medio urbano, las obras de urbanización y reurbanización material de los espacios públicos tales como pavimentación, jardinería, infraestructuras, instalaciones, servicios de abastecimiento de agua, saneamiento, suministro energético, alumbrado, recogida, separación y gestión de residuos, telecomunicaciones y utilización del subsuelo; obras de mejora de la accesibilidad de los espacios públicos y obras destinadas a mejorar la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad.

III.2. La reparcelación

La reparcelación responde al principio de equidistribución garantizado en la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE), artículo 47, en cuanto que regula dentro de los principios rectores de la política social y económica que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos, y a su vez garantiza el principio de igualdad, reconocido en los arts. 14 CE y 1.a) del TRLSRU15, que exige el reparto equitativo entre todos los propietarios de las cargas y derechos previstos en el planeamiento de aplicación mediante la determinación de los correspondientes aprovechamientos urbanísticos en las distintas áreas de reparto, tal y como se determina en los arts. 58 y siguientes de la LOUA. Asimismo se garantiza el principio de seguridad jurídica, constitucionalmente reconocido en el art 9.2 CE, de tal modo que tanto los propietarios originales de los terrenos como aquellos inversores y promotores, se configuren o no como agente urbanizador, conocen la situación jurídica de los mismos, pudiendo realizar los correspondientes estudios de mercado que le permitan conocer a priori su rentabilidad económica. Todo ello deriva del carácter de función pública del urbanismo en general.

El art. 16.3 del TRLSRU15 incluye dentro del estatuto jurídico de la propiedad del suelo como carga real correspondiente a los propietarios de suelos en situación rural sometido al régimen de transformación urbanística, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la urbanización, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. La LOUA ha previsto la reparcelación, denominado en la legislación anterior como Proyecto de Compensación en el sistema de compensación, como instrumento para la redistribución demanial, la regularización de las fincas y la adjudicación de los aprovechamientos en parcelas aptas para ello.

El art. 86 de la LOUA dispone, como ya hemos indicado, que *"la unidad de ejecución 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. Las dotaciones que no se incluyan en unidades de ejecución podrán adscribirse a ellas a efectos de gestión"*. Es pues a partir de este momento cuando puede iniciarse la reparcelación como instrumento jurídico de gestión preceptivo en determinados supuestos para la materialización de los derechos y cargas del planeamiento.

La LOUA regula la reparcelación en la Sección Séptima, Capítulo I, Título IV, art.100 al 104, definiendo la misma como *"la operación urbanística consistente en la agrupación o reestructuración de fincas, parcelas o solares incluidos en el ámbito de una unidad de ejecución, para su nueva división ajustada a los instrumentos de planeamiento de aplicación, con adjudicación de las nuevas fincas, parcelas o solares a los interesados, en proporción a sus respectivos derechos"*. De esta forma, el derecho de aprovechamiento que corresponde a cada uno de los propietarios, una vez aplicados los coeficientes previstos en el planeamiento urbanístico de aplicación se concreta en un uso determinado y tipología. La Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA, introduce el concepto de aprovechamiento urbanístico como *"el parámetro que delimita el contenido económico del derecho de propiedad en un suelo"*, determinándose mediante la aplicación de los valores de repercusión a las edificabilidades correspondientes a cada uso asignado, redefine los conceptos de aprovechamiento objetivo y subjetivo e introduce el concepto de aprovechamiento preexistente (nuevo apartado 5 del art. 59). Resulta ilustrativa al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección1ª), núm. 880/2006 de 13 junio, RJCA 2006\932, que explica de forma didáctica la técnica de asignación de aprovechamientos urbanísticos.

Los coeficientes correctores constituyen una técnica urbanística para la concreción del aprovechamiento, cuya aplicación no es obligatoria sino que dependerá de que en el ámbito del sector existan usos o tipologías edificatorias con una rentabilidad diferente. La aplicación de estos coeficientes deviene de la desigual situación de las fincas aportadas y por tanto de los derechos, así como de las parcelas resultantes que aunque sean diferentes deben ser proporcionales en valor a su aportación. El art 61 de la LOUA regula los coeficientes de uso y tipología, pero permite la aplicación de otros coeficientes como el de localización, vivienda protegida, mayor o menor coste de mantenimiento de las infraestructuras según la tipología y cuantos prevea el planeamiento o incluso acuerden los interesados junto con la Administración actuante, si estos no estuvieren previstos. En estos casos dispone el apartado 3 que se utilizarán los valores relativos de repercusión de los terrenos para lograr la finalidad equidistributiva que la fijación de coeficientes debe perseguir, de acuerdo a los criterios fijados por la normativa técnica de valoración catastral.

La delimitación de la unidad de ejecución, art. 100.4 de la LOUA, *"implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la operación reparcelatoria, con prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación hasta la firmeza en vía administrativa de dicha operación"*. Este precepto es importante y sin embargo a veces no es tenido en cuenta por los municipios, otorgándose licencias de parcelación con los efectos jurídicos que en el patrimonio del propietario tiene toda licencia y que en la práctica pueden impedir o incluso hacer inviable el desarrollo y ejecución del ámbito donde se estén otorgando las licencias.

Aunque es preciso señalar que no sólo está prohibido otorgar licencias una vez delimitada la unidad de ejecución, sino incluso antes de dicha delimitación. Recordemos que las Unidades de Ejecución pueden ser delimitadas con independencia y posteriormente al plan por el procedimiento previsto en el art 106, cuya flexibilidad permite a todos aquellos interesados

en desarrollar un suelo, modificar las previsiones temporales y ámbitos de gestión si la realidad se ha quedado desfasada en relación con las previsiones anteriores. Pues bien, el art 66.3 de la LOUA exige que toda parcelación urbanística debe ajustarse a lo dispuesto en la Ley y a las condiciones que establece la ordenación urbanística de los instrumentos de planeamiento y el art 68, prohíbe las parcelaciones en suelo urbano y urbanizable mientras no se haya producido la entrada en vigor de la ordenación pormenorizada establecida por el instrumento idóneo según la clase de suelo de que se trate, exceptuando de esta regla aquellas que sean indispensables para la incorporación de los terrenos al proceso de urbanización en el ámbito de unidades de ejecución. No obstante, en estos casos tampoco sería necesario solicitar licencia de parcelación puesto que como se ha visto uno de los objetos del Proyecto de Reparcelación consiste en materializar físicamente las nuevas parcelas y su inscripción registral posterior, luego el Proyecto de Reparcelación es título suficiente para poder segregar las partes de parcelas/fincas registrales afectadas por el nuevo desarrollo sin necesidad de abonar más tasas por la solicitud de licencia.

Conforme al apartado 2 del art.100 de la LOUA, la reparcelación podrá tener cualquiera de los siguientes objetos:

- La regularización de las fincas existentes, es decir, segregaciones, excesos de cabida, etc. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 30 junio 2011. RJ 2011\6053, aclara que *“las discrepancias entre la superficie real y la obrante en el Registro de la Propiedad o en el título de adquisición, han de solventarse conforme prevé el artículo 103.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, de 25/agosto/1978, que determina que “prevalecerá la realidad física de las fincas”; por consiguiente si las mediciones del Proyecto de Reparcelación obedecen a la medición real sobre el terreno, sólo cabe destruir sus términos por prueba idónea”*.
- La justa distribución de los beneficios y las cargas derivadas de la ordenación urbanística y de su ejecución.
- La localización del aprovechamiento urbanístico en suelo apto para la edificación conforme al instrumento de planeamiento de que se trate.
- La adjudicación al municipio de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y, en su caso, de fincas resultantes constitutivas de parcelas o solares. Las parcelas correspondientes al 10% de cesión deberán entregarse libres de cargas y urbanizadas. El TRLSRU15 permite sustituir dicha cesión por su equivalente en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación o para su integración en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración urbanas.

Deberán entregarse las dotaciones públicas previstas, pudiendo, en caso de imposibilidad física de materialización en el ámbito correspondiente, que se entregue superficie edificable o edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario, dentro del ámbito. Igualmente,

dispone el artículo 55.3 de la LOUA que, en los ámbitos de suelo urbano no consolidado previstos en el art. 45.2.B).c) de dicha ley, las cesiones de suelo para dotaciones podrán ubicarse en un entorno próximo, cuando el grado de ocupación por la edificación del área haga inviable su ubicación total o parcial. Dicha cesión sólo podrá ser sustituida de manera motivada por su equivalente en dinero cuando los terrenos necesarios para cumplir los deberes de cesión legalmente establecidos no tengan entidad suficiente, en relación con las dotaciones existentes en el municipio, para quedar integrados en la red de dotaciones públicas del mismo. El valor de la aportación se integrará en el depósito regulado en el artículo 139.2 de la LOUA.

El TRLSRU15, art 18.1.d), añade la entrega a la Administración, junto con el suelo correspondiente, de las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

– La adjudicación de fincas resultantes, constitutivas de parcelas o solares, a propietarios de suelo exterior a la unidad de ejecución de que se trate que deban satisfacer su derecho a la equidistribución en el seno de la misma. Quizás sea en estos casos, donde el principio de equidistribución se manifiesta de una forma más evidente y por tanto resulte más complejo llevarlo a la práctica.

– La sustitución en el patrimonio de los propietarios, en su caso forzosa y en función de los derechos de éstos, de las fincas iniciales por fincas resultantes de la ejecución, constitutivas de parcelas o solares. Esta se producirá, con arreglo a los criterios empleados para la reparcelación, en cualquiera de los siguientes términos:

- a) La superficie precisa para servir de soporte al entero aprovechamiento urbanístico a que tenga derecho el propietario, quedando aquélla afecta al pago de los costes de urbanización, en su caso.
- b) La superficie precisa para servir de soporte a la parte del aprovechamiento urbanístico correspondiente al propietario que reste, una vez deducida la correspondiente al valor de los costes de urbanización.

El art 90 del RGU78 dispone que *“los terrenos en que existan edificios no ajustados al planeamiento se adjudicarán íntegramente a sus primitivos propietarios, sin perjuicio de la regularización de linderos y de las compensaciones pertinentes, siempre que concurren las siguientes circunstancias:*

- a) *Que no sea necesaria su demolición para ejecución de las obras de urbanización previstas en el plan.*
- b) *Que no estén destinados a usos radicalmente incompatibles con la ordenación.*
- c) *Que no esté decretada su demolición en virtud de expediente de infracción urbanística.*

- d) *Que la superficie edificada no sea inferior a la parcela mínima edificable, a menos que quede comprendida en una finca resultante de mayores dimensiones, que corresponda al adjudicatario, con arreglo a su derecho.*
- e) *Que el derecho del propietario en la reparcelación no sea inferior, en más del 15 por 100, al que corresponda a la parcela mínima edificable.*
- f) *Que el aprovechamiento que corresponda a la superficie edificada no exceda en más del 15 por 100 del derecho del adjudicatario, a menos que se trate de edificaciones residenciales habitadas por personas que no sean el propio adjudicatario o su familia.”*

En relación al régimen de la reparcelación, el art 101 se remite a un reglamento para regular los aspectos que en el precepto se relacionan. La Disposición Transitoria Novena establece la supletoriedad del RGU78, siendo por tanto de aplicación al caso los arts.71 al 130, hasta tanto se apruebe un reglamento autonómico de gestión en desarrollo de la LOUA. Los aspectos que deberá regular dicho reglamento son los siguientes:

- Los supuestos en que sea innecesaria la reparcelación
- La iniciativa y el contenido sustantivo y documental de la reparcelación.
- El procedimiento de aprobación de la reparcelación, que habrá de ajustarse a las siguientes reglas:
 1. Información pública por plazo mínimo de veinte días, y notificación individual a los titulares de bienes y derechos incluidos en la unidad de ejecución, así como a todos los propietarios que se vean afectados en sus bienes y derechos. Se producirá la nulidad de la operación reparcelatoria si no se llama a todos los propietarios incluidos en el ámbito de actuación.
 2. Acreditación de la titularidad y situación de las fincas iniciales mediante certificación de dominio y cargas del Registro de la Propiedad, o mediante acta de notoriedad tramitada con arreglo a la legislación notarial. Se debe tener en cuenta que deben ser notificados las entidades bancarias, para alegaciones y comparecencia en el procedimiento como interesado, en caso de que sobre la finca inicial pese una carga hipotecaria.
 3. Audiencia por plazo de quince días, sin necesidad de nueva información pública, a los titulares registrales de terrenos o derechos sobre los mismos no tenidos en cuenta en la elaboración del proyecto de reparcelación y a quienes resulten afectados por modificaciones acordadas tras el período de información pública.
 4. Aprobación, cuando sea a iniciativa privada, dentro del plazo máximo de dos meses desde la presentación de la totalidad de la documentación exigible o, en su caso, desde el cumplimiento por el interesado del requerimiento que pudiera practicarse para la subsanación de deficiencias de la aportada. Sólo será posible un único requerimiento, que habrá de realizarse dentro de los quince días siguientes de

aquella presentación, y en los términos previstos en la legislación de procedimiento administrativo común. La falta de notificación de resolución expresa dentro del plazo máximo indicado producirá el efecto aprobatorio por silencio administrativo.

5. Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y en el correspondiente tablón de anuncios.

El art. 21.1 de la LBRL atribuye al Alcalde las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización, pudiendo delegar esta competencia en la Junta de Gobierno, conforme al apartado tercero. Para los Municipios de gran población, el art.127.1.d) atribuye esta competencia a la Junta de Gobierno Local sin que pueda ser delegable en otro órgano municipal.

Se aplicarán supletoriamente a la reparcelación las normas reguladoras de la expropiación forzosa.

El Proyecto de Reparcelación también habrá de presentarse para su aprobación en el caso de propietario único, aunque su contenido será mucho más sencillo que en el caso de la concurrencia de varios propietarios y el procedimiento será abreviado, art. 132 de la LOUA, de igual forma que si están de acuerdo el 100% de los propietarios, no siendo necesario constituir Junta de Compensación. En estos casos se podrá tramitar conjuntamente el proyecto de reparcelación y la propuesta del establecimiento del sistema, en cuyo caso será preceptiva la aprobación previa o simultánea del planeamiento de desarrollo.

En relación con qué titulación es exigible para la redacción del Proyecto de Reparcelación, la jurisprudencia ha establecido, Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1985, Ar 3570, que no puede exigirse una concreta puesto que contiene determinaciones técnicas, económicas y jurídicas, y por tanto no se podrá exigirse visado del mismo, salvo, en su caso, los correspondientes a los planos, pero nunca del contenido en cuya redacción hayan intervenido juristas, economistas u otros profesionales. El Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto. RCL 2010\2236, por el que se regula el visado colegial obligatorio, no exige visado, art. 2, para los Proyectos de Reparcelación.

Habrà de tenerse en cuenta en su redacción que el lenguaje debe ser sencillo, en la medida de lo posible, sin perder el rigor, siendo aconsejable consultar al Registro de la Propiedad donde deba inscribirse sobre todas aquellas dudas que aparezcan y datos que crea convenientes incluir en el proyecto. Siguiendo el esquema del Dossier Práctico de Francis Lefebvre, ISBN: 84-88277-62-8, sobre Juntas compensación, que a su vez se remite al propuesto por Hosta Privat el Proyecto de Reparcelación, al que se han incluido algunas otras circunstancias, contendrá la siguiente documentación:

- Antecedentes, ámbito y particularidades propias del caso, que incluyan circunstancias que motivan la reparcelación; planeamiento y ámbito de actuación; proyecto de urbanización (fecha de aprobación, órgano que lo aprueba, y características); Administración

actuante; datos del Agente Urbanizador si lo hubiere; empresa urbanizadora; actuaciones ante el Registro de la Propiedad (petición de certificaciones, extensión de nota marginal, segregaciones a realizar o realizadas); datos relativos a la fecha de establecimiento del sistema, a la Junta de Compensación, y a sus bases y Estatutos si el sistema fuera de compensación y otros datos referentes al sistema si fuera de cooperación; específica mención a si la aportación de las fincas es fiduciaria o de transmisión del dominio; mención a convenios urbanísticos o de gestión, acuerdos y compromisos en ellos suscritos; relación de fincas que hayan debido de ser expropiadas por no adherirse su titular al sistema.

- Relación de fincas aportadas y de sus titulares registrales y/o catastrales- carácter público o privado, demanial o patrimonial; superficie, linderos; derechos y cargas que pesan sobre ellas- así como las titularidades litigiosas. Deberán acompañarse de notas registrales, catastrales y planos de las mismas, así como de la documentación acreditativa de todos los derechos y cargas de cada finca.
- Criterios y cálculos de valoración de las fincas aportadas.
- Descripción del planeamiento que se ejecuta.
- Criterios de valoración de las fincas resultantes.
- Criterio y cálculo de las indemnizaciones de los bienes y derechos incompatibles con el planeamiento.
- Estimación de gastos de urbanización y gestión.
- Relación de interesados y descripción de su intervención con criterios para definir su participación y obligaciones.
- Cálculo de participación, derechos y gastos de cada uno de ellos.
- Criterios de adjudicación de fincas resultantes.
- Relación de fincas resultantes (superficie, linderos, edificabilidad, uso y tipología, carácter demanial o patrimonial) y de sus titulares- Junta de compensación, agente urbanizador, empresa urbanizadora, propietarios titulares de derechos reales, Administraciones Públicas. Si se hubieran agrupado las fincas de origen, deberá describirse la nueva finca y proceder a describir las parcelas resultantes como fincas segregadas.
- Cuadro cruzado de fincas aportadas y resultantes.
- Cuenta de la liquidación provisional.
- Criterios para el cálculo de la afección de las fincas resultantes.

- Planos: conforme al art.82.f) del RGU78 y art. 3 del RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las Normas Complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, plano de situación y emplazamiento, topográfico en el que se indique el ámbito, las fincas aportadas y las edificaciones e instalaciones existentes, plano de planeamiento que se ejecuta, del ámbito de actuación a efectos de gestión -unidad de ejecución-, plano de las fincas resultantes y plano de superposición de fincas aportadas y resultantes.
- Cuantas otras circunstancias se crea conveniente incluir.

El art. 84 del RGU78 exige que los planos deberán redactarse en una escala comprendida entre 1:500 y 1:2.000 y, en todo caso, con la claridad suficiente para que puedan percibirse los linderos y demás grafismos. Asimismo la simbología gráfica y la numeración de las parcelas debe ser uniforme y unívoca en todo el proyecto. No podrán utilizarse símbolos contrarios a los que sean comunes en la práctica usual ni que conduzcan a error o cuyo significado no se explique en debida forma.

El art. 102 de la LOUA establece los criterios y efectos para la reparcelación. No obstante en materia de valoraciones priman los criterios establecidos en la legislación estatal, es decir, el TRLSRU15, arts. 34 al 41, ya que el Estado ostenta competencias plenas en materia de valoraciones. Estas reglas se aplican a la verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, y en todo lo no dispuesto en dicha ley se aplicarán los criterios determinados por las legislaciones autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, con arreglo a la legislación general de expropiación forzosa y de responsabilidad de las Administraciones Públicas en su caso.

Sin entrar en detalle en el régimen de valoraciones, puesto que se regula pormenorizadamente en los preceptos citados, es importante señalar que la fecha a tener en cuenta para valorar los derechos y cargas debe ser la del inicio del procedimiento de aprobación de la reparcelación.

Los criterios que establece el art 102 de la LOUA, que resultan aplicables ya que se ajustan a los establecidos en los arts. 34 al 41 del TRLSRU15 y que deben complementarse con los establecidos en el RGU78, arts. 71 al 130 para la reparcelación y arts. 172 al 174 sobre Proyectos de Compensación (denominación sustituida por la genérica de Proyecto de Reparcelación), son los siguientes:

- Para la valoración de los bienes y derechos aportados se aplicarán, en defecto de los voluntariamente establecidos por la mayoría absoluta de los propietarios que, a su vez, representen al menos el cincuenta por ciento de los terrenos afectados por la reparcelación, los criterios previstos por la legislación general pertinente. Los criterios voluntariamente establecidos no podrán ser ni contrarios a la Ley o a la ordenación urbanística aplicable, ni lesivos de derechos de terceros o del interés público.

- El aprovechamiento urbanístico susceptible de ser materializado en las fincas adjudicadas, constitutivo de parcelas o solares, habrá de ser proporcional al aprovechamiento urbanístico al que subjetivamente tenga derecho el o los adjudicatarios de las mismas. Las fincas de origen en proindivisos se considerarán como una única finca sin perjuicio de que el aprovechamiento que se adjudique a cada uno de los copropietarios sea proporcional a su cuota. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, núm. 616/2005 de 18 noviembre. RJCA 2005\1067 considera que respeta la equidistribución de beneficios y cargas, la adjudicación a uno de los copropietarios de una parcela individual manteniendo el proindiviso en otra parcela resultante respecto del resto de copropietarios.
- Las fincas resultantes se valorarán con criterios objetivos y generales para toda la unidad de ejecución con arreglo a su uso y edificabilidad y en función de su situación, características, grado de urbanización y destino de las edificaciones.
- Se procurará, siempre que sea posible, que las fincas adjudicadas estén situadas en un lugar próximo al de las antiguas propiedades de los mismos titulares.
- Cuando el valor del derecho de un beneficiario de la reparcelación no alcance o bien supere el fijado para la adjudicación de una o varias fincas resultantes como tales 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 de propietarios de fincas en las que existan construcciones compatibles con el instrumento de planeamiento en ejecución.
- Será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones, construcciones y usos legalmente existentes en los terrenos originarios que tengan que desaparecer necesariamente para poder llevar a cabo la ejecución del instrumento de planeamiento. Especial consideración realiza el TRLSRU15 en el artículo 18.1.e) sobre la garantía del realojamiento de los ocupantes legales, tales como arrendatarios de locales o viviendas, que deban desalojar los inmuebles situados dentro del área de actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él; derecho que desarrolla el art. 19, configurándolo como derecho personal e intransferible, salvo en los casos de los herederos forzosos o del cónyuge supérstite y cuando acrediten que comparten con el titular, en términos de residencia habitual, la vivienda objeto del realojo. El reconocimiento de este derecho será independiente del derecho a percibir la indemnización que corresponda cuando se extingan derechos preexistentes.

Los efectos de la reparcelación son los siguientes, según dispone el mismo artículo 102 de la LOUA en su apartado segundo:

- Transmisión al Ayuntamiento, en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio público de suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento, así como de las dotaciones públicas.

La transmisión de estos terrenos se produce desde la firmeza de la reparcelación, por ministerio de la ley, art. 137.2 de la LOUA; no es necesaria la inscripción en el Registro de la Propiedad para su eficacia, ésta es posterior. A efectos de su inscripción registral debe señalarse el carácter demanial o patrimonial y en su caso si se incorpora o no al patrimonio público de suelo.

Dispone el art 112 de la LOUA que cuando en la unidad de ejecución, cualquiera que sea el sistema de actuación determinado para llevar a cabo la ejecución del planeamiento, existan bienes de dominio público y el destino urbanístico de éstos sea distinto del fin al que estén afectados, la Administración titular de los mismos quedará obligada a las operaciones de mutación demanial o desafectación que sean procedentes en función de dicho destino. La Administración actuante deberá instar ante la titular, si fuera distinta, el procedimiento que legalmente proceda a dicho efecto. Las vías urbanas y caminos rurales que queden comprendidos en el ámbito de la unidad de ejecución se entenderán de propiedad municipal, salvo prueba en contrario. Continúa el artículo estableciendo que, cuando en la unidad de ejecución existan bienes de dominio público no obtenidos por cesión gratuita, el aprovechamiento urbanístico correspondiente a su superficie pertenecerá a la Administración titular de aquéllos. En el supuesto de obtención por cesión gratuita, cuando las superficies de los bienes de dominio público, anteriormente existentes, fueren iguales o inferiores a las que resulten como consecuencia de la ejecución del instrumento de planeamiento, se entenderán sustituidas unas por otras. Si fueran superiores, la Administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables.

– Subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas por las nuevas parcelas, siempre que quede establecida su correspondencia. Tanto el RGU78 como el TRLSRU15 prevén dos mecanismos reparcelatorios, la subrogación de las fincas de origen por las de resultado, o bien la agrupación de las fincas de origen y la división de la nueva agrupada en parcelas resultantes adjudicadas en proporción a los derechos de cada uno de los participantes en la reparcelación.

1. Subrogación real de fincas: se entenderá que el titular del suelo aporta la superficie, el subsuelo y el vuelo del que se segrega. Si existieren derechos o cargas incompatibles con la ordenación- salvo los derechos de arrendamiento y servidumbres prediales que se considerará gasto de urbanización para su equidistribución-, el acuerdo aprobatorio de la reparcelación declarará su extinción y fijará la indemnización correspondiente a cargo del propietario; si la situación y características de la nueva finca fuesen incompatibles con la subsistencia de los derechos reales o cargas, las personas que ostenten tales derechos podrán obtener su transformación en un derecho de crédito con garantía hipotecaria sobre la nueva finca, en la cuantía en que la carga fuera valorada.
2. Agrupación de fincas y posterior división en parcelas resultantes: la aprobación de la reparcelación producirá la extinción de los derechos reales y cargas, corriendo a cargo del propietario que la aportó la indemnización correspondiente, cuyo importe se fijará en el proyecto de la misma forma que el supuesto de subrogación real, salvo los derechos de arrendamiento y servidumbres prediales que se considerarán gastos de urbanización para su equidistribución.

– Afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente. La cargas serán las previstas en el art. 113 de la LOUA:

1. Obras de vialidad, en las que se comprenden 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.
2. Obras de saneamiento, que incluyen las de construcción de colectores generales y parciales, acometidas, sumideros y atarjeas para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que corresponda a la unidad de ejecución.
3. 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, y los de telefonía y telecomunicaciones.
4. Obras de ajardinamiento y arbolado, así como de amueblamiento urbano, de parques y jardines y vías públicas.
5. Redacción técnica y anuncios preceptivos en la tramitación administrativa del planeamiento de desarrollo preciso para la ordenación pormenorizada y del proyecto de urbanización.
6. Gestión del sistema de actuación.
7. 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 instrumento de planeamiento, así como de plantaciones, obras e instalaciones que deban desaparecer por resultar incompatibles con éste.
8. Realojamiento y retorno legalmente preceptivos de residentes habituales.
9. Cuando así se prevea expresamente en el instrumento de planeamiento a ejecutar o en el sistema de actuación aplicado al efecto, además, las obras de infraestructura y servicios exteriores a la unidad de ejecución 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; todo ello cuando así proceda conforme al régimen de las distintas clases del suelo. La Sentencia de 5 diciembre 2014. RJ 2014\6763 Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) afirma que: *"el artículo 42 del RD exige que las redes de distribución sean dimensionadas con capacidad suficiente para atender la demanda teniendo en cuenta las previsiones de su crecimiento en la zona, siendo, por tanto asegurar la demanda actual uno de los criterios que determinan las condiciones técnicas exigibles a las instalaciones a la red... Por otra parte, desde un punto de vista de las consecuencias económicas,*

el marco normativo prevé expresamente la forma en la que los nuevos usuarios han de resarcir al primero, que ha soportado el coste de la instalación. En efecto, el artículo 45.6 del R.D., establece lo siguiente:” A los efectos de los apartados anteriores, todas las instalaciones destinadas a más de un consumidor tendrán la consideración de red de distribución, debiendo ser cedidas a una empresa distribuidora, quién responderá de la seguridad y calidad del suministro, pudiendo exigir el titular de la instalación la suscripción de un convenio de resarcimiento frente a terceros por una vigencia máxima de 5 años, quedando dicha infraestructura abierta al uso de dichos terceros. Los referidos convenios deberán ser puestos en conocimiento de la Administración competente, acompañándose a la documentación de la solicitud de autorización administrativa de transmisión de la instalación”. Es decir, se diseña la técnica del llamado “convenio de resarcimiento” exigible por el titular de la instalación cedida frente a terceros... En definitiva, el Tribunal Supremo no tiene duda alguna de la constitucionalidad y legalidad de la imposición a los propietarios de la obligación de costear la urbanización sin ningún tipo de repercusión sobre la empresa distribuidora, siempre que se trate de instalaciones necesarias y no exista sobredimensionamiento de la red... Así pues, tanto la normativa autonómica como la estatal supletoria coinciden en remitir el derecho de reintegro de las costes de urbanización atinentes a la instalación de las redes de energía eléctrica, a la “reglamentación específica” de este servicio”. Es decir, al Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, RCL 2000\2993 que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, concretamente en su artículo 45, titulado “criterios para la determinación de los derechos de extensión”.

Los propietarios tendrán derecho a resarcirse, con cargo a las entidades concesionarias o prestadoras de los servicios, de los gastos correspondientes a las obras precisas para el primer establecimiento y el mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua potable, suministro de energía eléctrica y, en su caso, telefonía, en la parte que, conforme a la reglamentación o las condiciones de prestación de éstos, no deba ser asumida por los usuarios. Los costes de establecimiento y de conservación se acreditarán mediante certificación expedida por el Ayuntamiento. En este mismo sentido, el art.18.1.d) del TRLSRU15 reconoce el derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras (incluyendo, además de las de suministro eléctrico, telefonía y telecomunicaciones, residuos, las infraestructuras de potabilización, suministro y depuración de aguas o incluso infraestructuras de transporte pública que se requieran para una movilidad sostenible), en los términos que estipulen los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, la Administración decidirá lo procedente.

10. Las de urbanización de los sistemas generales y cualesquiera otras cargas suplementarias que se impongan a los terrenos, cuando así se haya establecido en el Plan General de Ordenación Urbanística. En este sentido, la Sentencia del TS de 5 de diciembre 2012 (recurso de Casación 1314/2011) afirma que “La regulación establecida respecto de

los sistemas generales, por lo que ahora importa, en cuanto a la cesión de los terrenos correspondientes y, en su caso, a su ejecución o costeamiento de su urbanización, en la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de mayo, y en el actual TRLS 2008 es diferente a la que se contemplaba en la anterior Ley 6/1998, de 13 de abril. Así, en el actual artículo 16.1 del TRLS08 se ha establecido - como antes se ha puesto de manifiesto, pero no está de más reiterar- que en las actuaciones de transformación urbanística -que son las que se mencionan en el artículo 14.1.a) de ese TRLS08-, los deberes que corresponde a la promoción de las mismas comportan, según su naturaleza y alcance, por lo que ahora interesa: “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”. La cesión a la Administración de los terrenos previstos en el planeamiento para dotaciones públicas comprende tanto a las que tienen “carácter local” como a las que tienen carácter de “sistema general”, incluidos estos últimos en la propia actuación o adscritos a ella para su obtención. No obstante, como señala Juan Ramón Fernández Torres. Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid, “El principio de equidistribución en la fase de planeamiento. A propósito de la importante STS de 27 de mayo de 2015 (RC nº 2678/2013, Asunto Txomin Enea), Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación num. 34/2015 parte Comentarios. Editorial Aranzadi, SA, Cizur Menor. 2015, matiza que “la Sentencia empieza por recordar su doctrina, en virtud de la cual el artículo 16.1.c) TRLS/2008 amplía los deberes correspondientes a los propietarios de suelo con relación a lo preceptuado por el artículo 18.6 LRSV, al imponerles en concreto los deberes de costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en cada actuación. Cita a este propósito sus Sentencias de 5 de diciembre de 2012 (RC nº 1314/2011), 18 de junio de 2013 (RC nº 7028/2009), 28 de abril de 2014 (RC nº 330/2013), 7 de noviembre de 2014 (RC nº 2689/2012) y 4 de diciembre de 2014 (RC nº 3439/2012). Deja claro de este modo que el objeto del litigio no versa sobre la extensión de dichos deberes, como por otra parte resulta de los argumentos expuestos por los demandantes. El debate se centra muy claramente en torno a la justificación (o no) y la motivación debida (o no) de aquel deber en la específica ordenación del ámbito urbanístico contenida en el Plan, y no tanto en su carácter proporcionado o desproporcionado, porque «en principio, resulta desproporcionado al imponer a los propietarios de un concreto ámbito de actuación la obligación de costear las obras de urbanización de un sistema general o dotación pública que beneficia a toda la población y no sólo al ámbito en el que se ejecuta» (FD 3º)... resulta imprescindible una justificación de la adscripción de tal sistema general o dotación pública a ese ámbito singular para evitar cualquier arbitrariedad.”

11. Cualesquiera otros expresamente asumidos mediante convenio urbanístico o establecidos en la correspondiente concesión administrativa.

Corresponde igualmente a la propiedad del suelo, en caso de aplicación del sistema de actuación por compensación, los gastos relativos al mantenimiento de todas las obras y los servicios previstos en el apartado anterior hasta la recepción de la urbanización por el municipio.

Todo lo anterior conlleva que los nuevos propietarios se subrogan en todas las cargas y deberes derivados de la ejecución del ámbito de planeamiento, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real. Resulta discutible si las obligaciones asumidas en un convenio urbanístico no inscrito en el Registro de la Propiedad por el antiguo propietario las debe asumir el nuevo.

Por ello es importante tener en cuenta lo dispuesto en el art. 27 del TRLSRU15 en cuanto a las determinaciones que deben contener los títulos de transmisiones de terrenos, debiendo hacerse constar en el correspondiente título los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una de las actuaciones de transformación urbanística. Su incumplimiento permite rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la correspondiente indemnización.

Por otro lado, las cuotas de urbanización deben ser giradas a quien resulte propietario debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad en el momento mismo del giro sin que pueda la Entidad Gestora dirigirse directamente contra un no propietario registral en ese momento, cuya posición es ajena al proceso de gestión y respecto de la del propietario inscrito y deudor directo.

La LOUA regula los efectos concretos que para cada sistema de actuación tiene la reparcelación:

- Para el sistema de expropiación, el art. 114.2 prevé la posibilidad de aplicar la reparcelación para la inscripción y adjudicación de fincas resultantes de la ordenación en los supuestos en los que se convenga esta modalidad para el pago del justiprecio de la expropiación, y para la distribución de los beneficios y cargas en los supuestos en los que se acuerde la liberación de la expropiación de bienes afectados.
- El art. 127 determina los efectos de la aprobación del Proyecto de Reparcelación en el sistema de cooperación, habilitando a la Administración actuante para el desarrollo de los siguientes actos de disposición:
 - La ocupación inmediata de todos o parte de los bienes incluidos en su ámbito, con el correlativo derecho de disposición de los mismos con carácter fiduciario, bien de oficio o a propuesta de la entidad gestora y a su favor.
 - La inscripción en el Registro de la Propiedad del suelo de cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración actuante, en los términos previstos en la legislación general y de conformidad con lo que establezca el proyecto de reparcelación.
 - Enajenar o autorizar a la entidad gestora la enajenación de suelo edificable reservado para sufragar los costes de la ejecución de la actuación urbanística y del proyecto de reparcelación, hasta la definitiva liquidación de la misma.

La Administración actuante y, en su caso, la entidad gestora podrán convenir el pago del precio de la ejecución de las obras, si no se pudiera realizar en metálico, mediante cualquiera de los siguientes procedimientos:

- Enajenación de suelo edificable a favor de la empresa urbanizadora.
- Adjudicación a la empresa urbanizadora de aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la urbanización.

El procedimiento de pago previsto en el apartado anterior requerirá la previa aprobación de la valoración por parte de la Administración actuante.

– El art. 136 regula el procedimiento de aprobación del Proyecto de Reparcelación en el sistema de compensación, que requerirá el voto favorable de aquellos miembros que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución o de las cuotas de participación o representación, precisando para su eficacia su ratificación por el Ayuntamiento, que sólo podrá denegarla por razones de estricta legalidad. Transcurridos dos meses desde la presentación del Proyecto de Reparcelación en el Ayuntamiento sin adopción de acuerdo alguno, se entenderá otorgada la ratificación por ministerio de la Ley. La ratificación expresa o presunta producirá, en todo caso, la transmisión al municipio, por ministerio de la Ley y libres de cargas y gravámenes, de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita. Cuando por cualquier causa y tras dos votaciones no pudiera alcanzarse la aprobación del proyecto de reparcelación en el seno de la Junta de Compensación, ésta, a iniciativa propia o de los propietarios que hubieran apoyado el proyecto formulado y, en todo caso, a requerimiento del municipio, deberá elevar a éste dicho proyecto para su examen y aprobación, con las modificaciones que, por razones de legalidad, fueran procedentes, por el procedimiento que se determine reglamentariamente.

Con carácter general, el art. 18.6 del TRLSRU15 determina que los deberes que impone la reparcelación se presumirán cumplidos cuando la Administración recepcione las obras de urbanización, o en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la misma desde la solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación. Por otro lado, el art. 128 del RGU78 dispone que *“La liquidación definitiva de la reparcelación tendrá lugar cuando se concluya la urbanización de la unidad reparcelable y, en todo caso, antes de que transcurran cinco años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación”*. En relación con la liquidación, hay que tener en cuenta que:

– En la reparcelación han de elaborarse dos cuentas de liquidación: la provisional, que debe incorporarse al proyecto de reparcelación y aprobarse con éste, y la definitiva que se formará cuando se concluya la urbanización de la unidad reparcelable.

- Los saldos de la cuenta de liquidación del proyecto se consideran provisionales y a buena cuenta, hasta que se apruebe la liquidación definitiva de la reparcelación.
- La liquidación provisional estará sujeta, en su caso, a las variaciones que se generen en la ejecución, incluida las eventuales retasaciones de cargas que pudieran aprobarse por las Administración actuante, procediéndose a la liquidación definitiva cuando se produzca la recepción de las obras de urbanización, justificándose entonces con total precisión todos los gastos devengados.
- Los saldos de reparcelación son deudas líquidas y exigibles que median entre cada uno de los interesados y la administración actuante.

Hay que tener en cuenta que nuestra jurisprudencia ha declarado que el citado plazo de cinco años es de carácter prescriptivo y plazo límite para aprobar la liquidación definitiva a través de una interpretación literal del precepto. De esta manera se pronunció el TSJ de Madrid en su Sentencia de 10 de mayo de 2007 y en su Sentencia de 13 de mayo de 2010. De igual modo, la Sentencia del TSJ C. Valenciana de 2 de enero de 2001 y la Sentencia del TSJ de Navarra de 30 de marzo de 2004, mantienen que resulta contrario a la normativa vigente que se apruebe una nueva cuenta de liquidación provisional de la reparcelación, una vez transcurridos casi once años desde dicha aprobación, todo ello conforme al art 128 del RGU78, que pretende proteger a terceros adquirentes frente a la perpetuidad de la liquidación de la reparcelación.

La afección será inscrita en el Registro de la Propiedad, una vez aprobado y firme en vía administrativa el Proyecto de Reparcelación, según regulan los artículos 23.6, 65.1.a) del TRLSRU15 y 19 del RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. Se hará constar mediante inscripción. La iniciación del expediente de reparcelación constará mediante nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas correspondientes que tendrá una duración de tres años, salvo prórroga, por otros tres años a instancias de la Junta de Compensación o Administración Actuante. En el art. 68 se contienen las normas que deben regir en la práctica de los asientos registrales del proyecto de reparcelación, siendo el título en cuya virtud se inscribe suficiente para la modificación de entidades hipotecarias, rectificación de descripciones registrales, inmatriculación de fincas o de excesos de cabida, reanudación del tracto sucesivo, y para la cancelación de derechos reales incompatibles en la que forma que reglamentariamente se determine.

En cuanto al debate acerca de si debe o no protocolizarse, el art 6 del referido RD 1093/1997, y el art 66 del TRLSRU15 despejan las dudas, ya que dejan en manos de la Administración actuante la exigencia de su protocolización o no, siendo suficiente en caso de no optar por ella, la certificación administrativa expedida por el órgano urbanístico actuante, en la que se hará constar en la forma exigida por la legislación hipotecaria las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a que afecte el acuerdo.

En lo que respecta a la prioridad de la afección inscrita, señala el art. 19 del RD 1093/1997 que *“quedarán afectos al cumplimiento de la obligación de urbanizar, y de los demás deberes dimanantes del proyecto y de la legislación urbanística, todos los titulares del dominio u otros derechos reales sobre las fincas de resultado del expediente de equidistribución, incluso aquellos cuyos derechos constasen inscritos en el Registro con anterioridad a la aprobación del Proyecto, con excepción del Estado en cuanto a los créditos a que se refiere el art. 73 de la Ley General Tributaria y a los demás de este carácter, vencidos y no satisfechos, que constasen anotados en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la práctica de la afección”*.

La prioridad o preferencia de la afección urbanística también se contempla en el art. 128 del RGU78: *“Esta afección será preferente a cualquier otra y a todas las hipotecas y cargas anteriores, excepto a los créditos en favor del Estado a que se refiere el número 1 del art. 1923 del Código Civil y a los demás créditos tributarios en favor del Estado, que estén vencidos y no satisfechos y se hayan hecho constar en el Registro antes de practicarse la afección a que el presente artículo se refiere”*.

El plazo máximo y vigencia de la afección registral de las parcelas, art. 20.1 del RD 1093/1997, es un plazo de caducidad y será de siete años de su fecha.

Los artículos 113.3 y 174.5 del RGU78 permiten la realización de operaciones jurídicas complementarias al proyecto de reparcelación, tales como modificaciones y rectificaciones que no se opongan al proyecto aprobado ni al plan que se ejecute, ni sean sustanciales, en caso contrario deberá exigirse la modificación del proyecto. Habrán de ser aprobadas por la Junta de Compensación y Administración actuante y tener las mismas formalidades que el proyecto al que complementan. Por ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 1031/2006 de 12 julio, RJCA 2007\41: *“Por lo expuesto, son de aplicación al caso las normas generales sobre adjudicación de fincas resultantes previstas en los artículos 87 a 97 del Reglamento de Gestión, en especial las relativas a la preferencia de adjudicación de fincas sobre la indemnización en metálico, evitando en lo posible la creación de comunidades en pro indiviso, y procurando ajustar las adjudicaciones de fincas a los derechos de los adjudicatarios para que no se produzcan excesos o defectos de adjudicación superiores al 15% de los expresados derechos, normas que han sido infringidas en el caso presente al haberse adjudicado a los recurrentes un aprovechamiento patrimonializable de 715,25 m² y producido un defecto de adjudicación de 2.199 m² que se ha compensado en metálico, por lo que es procedente anular el proyecto de reparcelación en el particular relativo a la compensación en metálico del aprovechamiento patrimonializable no adjudicado, debiendo tramitarse una operación jurídica complementaria conforme a lo previsto en el artículo 113.3 del Reglamento de Gestión Urbanística a fin de que se les adjudique a los recurrentes las fincas resultantes que procedan conforme a lo dispuesto en el precitado Reglamento y debiendo éstos, a su vez, devolver las cantidades que hubiesen recibido por exceso de compensaciones en metálico, debidamente actualizadas”*.

III.2.1. Reparcelación económica

Existe la posibilidad de la reparcelación económica, art. 103 de la LOUA, cuando:

- Las circunstancias de edificación, construcción o de índole similar concurrentes en la unidad de ejecución hagan impracticable o de muy difícil realización la reparcelación material en, al menos, el veinte por ciento de la superficie total de aquélla. La reforma introducida por la Ley 2/2012 en la disposición adicional décima de la LOUA establece una serie de reglas para recuperar las dotaciones y el aprovechamiento público en suelo urbano, consistentes fundamentalmente en que, acreditada la dificultad de aportar los terrenos de cesión obligatoria, el PGOU pueda imponer la sustitución en metálico de la participación de la comunidad en las plusvalías (que se integrará en el patrimonio público de suelo) y de los terrenos necesarios para compensar el defecto de dotaciones (que se integrará en el depósito previsto en el art. 139.2). El pago deberá hacerse efectivo al solicitar la correspondiente autorización en el procedimiento de restablecimiento del orden jurídico perturbado.
- Aun no concurriendo las circunstancias a que se refiere la letra anterior, así lo acepten los propietarios que representen el cincuenta por ciento de la superficie total de la unidad de ejecución, con la finalidad de evitar la constitución de pro indivisos.

La reparcelación económica se limitará al establecimiento de las indemnizaciones sustitutorias con las rectificaciones correspondientes en la configuración y linderos de las fincas iniciales y las adjudicaciones que procedan en favor de sus beneficiarios, incluido el municipio, y a la redistribución de los terrenos en los que no concurren las circunstancias justificativas de su carácter económico.

III.2.2. Reparcelación voluntaria y reparcelación forzosa

El art. 104 de la LOUA regula la reparcelación voluntaria y la reparcelación forzosa. El art 100.5 añade que la reparcelación podrá además llevarse a cabo también en especie o mediante indemnización sustitutoria de adjudicación de suelo.

En relación a la primera de ellas, la propuesta de reparcelación voluntaria que, de común acuerdo y formalizada en documento público, presenten al Ayuntamiento todos los propietarios y, en su caso, los restantes beneficiarios de la misma, será sometida a información pública por veinte días e informada por los servicios competentes. Recaída la aprobación municipal o producida ésta por silencio, la documentación que deba presentarse para inscripción de la reparcelación en el Registro de la Propiedad sólo estará completa, desde el punto de vista de la ordenación urbanística, si incorpora certificación del acuerdo municipal aprobatorio o, en su caso, de la acreditación del acto producido por silencio en los términos dispuestos por la legislación del procedimiento administrativo común.

La reparcelación será forzosa cuando el municipio la imponga, de oficio o a instancia de parte, por ser necesaria para la ejecución del instrumento de planeamiento. La reparcelación voluntaria gozará en todo caso de preferencia.

El art. 125.3.d) de la LOUA prevé para el sistema de cooperación, como efecto del establecimiento del sistema, formular y, si procede, ejecutar la reparcelación forzosa e imputar a la misma los costes derivados de la ejecución del sistema de actuación y de su gestión, sin que en ningún caso dichos costes puedan superar el diez por ciento del total de gastos de la cuenta final de liquidación del sistema.

El art. 135 prevé para el sistema de compensación la reparcelación forzosa de los propietarios no adheridos al sistema y de los miembros incumplidores, adjudicándoles los aprovechamientos y solares que procedan, una vez deducidos todos los gastos y cargas que les sean imputables.

Asimismo, el art 183.3 de la LOUA establece que, en el caso de las parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la reagrupación de las parcelas a través de una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación, en la forma que se determine reglamentariamente. El RDU, art 49.2.j) lo desarrolla señalando que en el caso de parcelaciones urbanísticas en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable, el restablecimiento del orden jurídico perturbado se llevará a cabo mediante la demolición de las edificaciones que la integren y reagrupación de las parcelas, a través de una reparcelación forzosa de las que han sido objeto de dichos actos de previa parcelación. Tras la modificación sufrida por la LOUA a través de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, se reforma el mencionado artículo 183.3, excluyendo de la reagrupación las parcelas sobre las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1. A estas edificaciones les será de aplicación el régimen de asimilado al de fuera de ordenación establecido en el párrafo tercero del artículo 34.1.b), con las particularidades recogidas en la disposición adicional decimoquinta de la presente ley, siempre que la parcelación urbanística no tenga la condición de asentamiento urbanístico.

En este sentido, el art. 8.2.d) del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía, prohíbe la declaración de asimilado al régimen de fuera de ordenación de aquellas edificaciones aisladas integradas en una parcelación urbanística que no constituye un asentamiento urbanístico conforme a lo dispuesto en este Decreto, y para la que no haya transcurrido el plazo para el restablecimiento del orden urbanístico infringido, si no se ha procedido a la reagrupación de las parcelas, conforme a lo dispuesto en el mencionado artículo 183.3 de la LOUA.

Los actos y negocios jurídicos que hayan dado lugar a la parcelación deberán invalidarse, bien mediante voluntad de las partes o, en su caso, mediante resolución judicial. A estos efectos, la Administración pública competente ostentará la legitimación activa para instar ante la jurisdicción ordinaria la anulación de dichos títulos, y estará facultada para instar la constancia en el Registro de la Propiedad y en el Catastro Inmobiliario, en la forma y a los efectos previstos en la legislación correspondiente, de la reparcelación forzosa, sin perjuicio de las responsabilidades que procedan.

III.2.3. Otras consideraciones acerca de la reparcelación

Con carácter general, se aplica en la reparcelación también el régimen de infracciones y sanciones al que nos referimos en el apartado anterior sobre los Proyectos de Urbanización.

En cuanto a los efectos tributarios de la reparcelación, dispone el art. 23.7 del TRLSRU15 que las transmisiones de terrenos y adjudicaciones que se produzcan con ocasión de la operación reparcelatoria estarán exentas con carácter permanente, si cumplen todos los requisitos urbanísticos, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y no tendrán la consideración de transmisiones de dominio a los efectos de la exacción del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza Urbana. No obstante, añade que cuando el valor de las parcelas adjudicadas a un propietario exceda del que proporcionalmente corresponda a los terrenos aportados por el mismo, se girarán las liquidaciones procedentes en cuanto al exceso. Y el art 137 de la LOUA, en los mismos términos, añade la posibilidad de bonificaciones fiscales previstas por la legislación estatal y autonómica, así como por las Ordenanzas locales.

Asimismo, de igual forma que en los proyectos de urbanización, es aplicable el régimen de indemnizaciones previsto en el art. 25.5 del TRLSRU15 por incumplimiento del deber de resolver en plazo en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ejecución urbanística por parte de las Administración competente. El importe de la indemnización será al de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de solicitudes, conforme a las reglas de valoración establecidas en el art 39, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación vigente.

En último lugar, resulta de interés referirnos a los efectos de declaración de nulidad judicial del planeamiento que ejecuta el proyecto de reparcelación. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 20 septiembre 2012, RJ 2012\9201, afirma que *“la sentencia recurrida no se sustenta en una suerte de ejecución provisional de una sentencia que entonces no era no firme sino en la constatación de que el vicio que determinó la nulidad del Plan de Reforma Interior y Homologación se transmite y afecta también al acuerdo de aprobación del proyecto de reparcelación que lo ejecuta. La anterior sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, aún careciendo entonces de firmeza, constituía causa suficiente para que la propia Sala de instancia anulase también, en congruencia con aquélla, el Proyecto de Reparcelación aprobado en ejecución de un planeamiento que había sido declarado nulo, habida cuenta que en el proyecto de reparcelación estaba presente el mismo vicio de nulidad. A esta conclusión conducen la necesidad de coherencia de las resoluciones judiciales que abordan cuestiones idénticas o sustancialmente iguales, y, en definitiva, el principio de seguridad jurídica, como ponen de manifiesto nuestras sentencias de 14 de diciembre de 2010 (casación 4451/06), 20 de noviembre de 2009 (RJ 2010, 1808) (casación 4917/2005), 17 de septiembre de 2009 (RJ 2010, 822) (casación 4924/2005), 29 de*

abril de 2009 (RJ 2009, 5144) (casación 157/2005), 24 de septiembre de 2008 (RJ 2008, 7139) (casación 4180/2004) y 12 de junio de 2007 (RJ 2007, 3416) (casación 7487/2003), entre otras muchas. Además, según se desprende del artículo 72 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción los efectos de las sentencia estimatorias son diferentes según se trate de sentencias que acogen pretensiones de anulación o de plena jurisdicción, concretándose la divergencia de efectos en los apartados 2 y 3 del citado artículo 72. Así, cuando se trata de sentencias estimatorias de anulación -como es el caso de la dictada por la Sala de instancia con fecha 11 de julio de 2008 - “ la anulación (...) producirá efectos para todas las partes afectadas “ (artículo 72.2). Pues bien, esa condición de “parte afectada” concurre en la Generalidad Valenciana, que fue parte procesal en el recurso contencioso administrativo nº 1399/2005 en el que se dictó la sentencia que declaró la nulidad del Plan de Reforma Interior y Homologación, según consta en la ya mencionada sentencia de este Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2012 (casación nº 4530/2008). De manera que la citada Administración es una parte afectada sobre la que han de proyectarse los efectos de la sentencia anulatoria, en este caso, de una disposición de carácter general.

En este mismo sentido nos pronunciamos en nuestra sentencia de 29 de abril de 2009 (RJ 2009, 5144) (casación 157/2005) en la que se planteaban las mismas cuestiones que ahora son objeto de análisis, si bien referidas a la anulación de un Plan Parcial con motivo de la anulación por sentencia anterior del Plan General que le sirve de cobertura jurídica. En el fundamento séptimo de esa sentencia señalábamos: (...) Por tanto, los esfuerzos argumentales que realiza la Administración recurrente sobre la necesidad de firmeza de la sentencia anulatoria no resultan de aplicación al primer inciso del artículo 72.2 de la LJCA (RCL 1998, 1741) en los términos expuestos. Téngase en cuenta que la firmeza constituye un requisito referido, a los incisos segundo y tercero del citado artículo 72.2, sobre los efectos “erga omnes” de la sentencia estimatoria de recursos interpuestos contra disposiciones generales o en relación con los efectos de la nulidad de un acto administrativo que se proyecten sobre una pluralidad indeterminada de personas, y ello por elementales razones de publicidad de las normas y por la exigencia de la seguridad jurídica. No así, insistimos, respecto de las “partes afectadas”.

La sentencia impugnada, por tanto, no lesiona lo dispuesto en el artículo 72.2 de nuestra Ley Jurisdiccional -ni en el artículo 91 de misma Ley Jurisdiccional ni en el 24 de la CE (RCL 1978, 2836) - porque los razonamientos contenidos en la misma se limitan a considerar que anulada una disposición general jerárquicamente superior -Plan General- la inferior dictada en su desarrollo -Plan Parcial- incurre igualmente en causa de nulidad.

En relación con lo anterior, resulta significativa la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, núm. 11045/2015, de 24 septiembre, RJ 2015\5086, acerca de la presentación en el Registro de la Propiedad de mandamiento ordenando la cancelación de las inscripciones practicadas derivadas del Proyecto de Reparcelación en ejecución de Unidad de Ejecución prevista en PGOU que fue anulado en sede judicial, volviendo al estado originario registral de las parcelas aportadas al proyecto de reparcelación.

IV. CONVENIOS URBANÍSTICOS DE GESTIÓN

Los convenios urbanísticos de gestión suponen una manifestación del denominado “urbanismo concertado”, aunque tiene por finalidad el cumplimiento de potestades públicas. Tradicionalmente no se ha considerado como un instrumento de ejecución pero resultan de interés en cuanto que pueden tener efectos jurídicos vinculantes para la gestión del planeamiento. El art 90 del RDU78 los considera a efectos de infracciones y sanciones como instrumentos de gestión y ejecución.

Resulta de plena aplicación el art 1261 del Código Civil en cuanto que exige la concurrencia de los requisitos esenciales de todo contrato, es decir, objeto, causa y consentimiento, y de igual forma que los convenios urbanísticos de planeamiento han de responder al interés público, respetar el ordenamiento jurídico (tanto la normativa urbanística como los instrumentos de planeamiento aplicables y cuantas otras normas resulten de aplicación) y, como no, los principios de buena administración y de competencia.

El art. 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que las Administraciones Públicas puedan celebrar convenios, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule. El art 95 de la LOUA dispone a su vez que la Administración de la Junta de Andalucía y los municipios, así como las Entidades Públicas adscritas o dependientes de una y otros y los consorcios creados por tales Administraciones, podrán suscribir en el ámbito de sus competencias, conjunta o separadamente, convenios con personas públicas y privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos afectados, para determinar las condiciones y los términos de la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico en vigor en el momento de la celebración del convenio. Estos convenios tendrán a todos los efectos, carácter jurídico administrativo.

Como refiere Jose Manuel Arredondo Gutiérrez en su estudio sobre “Los Convenios Urbanísticos y su régimen jurídico”, edit. Comares/Urbanismo, ISBN 84-8151-936-7, la jurisprudencia ha ido fijando los límites de los convenios urbanísticos, tales como la indisponibilidad de las potestades administrativas de ordenación urbanística - STS de 17 de marzo de 1997, R.1.680 entre otras- la intangibilidad de los derechos legales de la Administración urbanística por vía convencional- STS dev 5 de marzo de 1991, R. 1.974-, la prohibición de que supongan la concesión de reservas de dispensación- STS de 31 de octubre de 1996-, que no supongan desviación de poder en el ejercicio de las potestades administrativas- STS de 25 septiembre de 1997, R.7.317, o que no vayan contra el principio de la justa distribución de las cargas y beneficios de la ordenación urbanística- STS de 10 de noviembre de 1988, R. 8.820, o de 5 de febrero de 1995, R. 8.983. En este sentido, el art. 9. 8 del TRLSRU15 dispone que *“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, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno derecho". Discutible resulta si es necesario que tales obligaciones deban constar inscritas o no en el Registro de la propiedad para que las deba asumir el propietario. Teniendo en cuenta que tanto la normativa estatal como autonómica, según hemos visto, establecen que el nuevo propietario asume las cargas y deberes del titular anterior, se debe entender que no es necesario la constancia en el Registro para obligar al nuevo titular.

Por tanto, se podrán celebrar convenios urbanísticos de gestión tanto en los supuestos que expresamente prevé la legislación estatal y autonómica como todos aquellos que estimen convenientes los agentes intervinientes en el proceso de gestión y ejecución urbanística siempre y cuando se respeten los límites anteriores. Los supuestos en los que la LOUA contempla expresamente la posibilidad de suscribir convenio urbanístico de gestión en la fase de ejecución se encuentran en los arts.89.2. b), 90.2.b), 92, 93.2, 108.1, 108.2.c), 109.3, 110.3.a y b, y 110.4.b, 113.1k, 119.13, 123.3, 129.1, 130.a) y b), 131.3 y 4, 138, 143.2.b y 147.b.

El art 33 del TRLSRU15 permite los convenios para la financiación de las actuaciones, previendo que las Administraciones Públicas actuantes, los agentes responsables de la gestión y ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, así como los demás sujetos mencionados en el artículo 9.4, podrán celebrar entre sí, a los efectos de facilitar la gestión y ejecución de las mismas, entre otros, los siguientes contratos:

- a) Contrato de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento de derecho de explotación a terceros, de fincas urbanas o de elementos de éstas por tiempo determinado a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda abonar a los propietarios de las fincas.
- b) Contrato de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
- c) Contrato de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación y obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas.
- d) Convenio de explotación conjunta del inmueble o de partes del mismo.

En el caso de las cooperativas de viviendas, los contratos a que hacen referencia las letras a) y c) sólo alcanzarán a los locales comerciales y a las instalaciones y edificaciones complementarias de su propiedad, tal y como establece su legislación específica.

De conformidad con el art. 95.2 de la LOUA, su negociación, tramitación, celebración y cumplimiento se registrarán por los principios de transparencia y publicidad, y de acuerdo con las siguientes reglas:

– El destino de la cesión del aprovechamiento urbanístico será el señalado en el artículo 30.2 de esta Ley sobre convenios urbanísticos de planeamiento. Es decir, el correspondiente patrimonio público de suelo, salvo que tengan por objeto asumir gastos de urbanización (art. 30.2.3ª en redacción dada por Ley 2/2012). El art. 30 establece que en los casos previstos en esta Ley en los que la cesión del aprovechamiento urbanístico se realice mediante permuta o por el pago de cantidad sustitutoria en metálico, el convenio incluirá la valoración de estos aprovechamientos realizada por los servicios de la Administración. La ley 2/2012 exige que la conversión a metálico “se justifique por el instrumento de planeamiento” y, además, se motive cada caso concreto por resolución (art. 54.2.b), además, el deber de cesión, cuando haya terrenos calificados para este fin, debe materializarse necesariamente en suelo destinado a vivienda protegida en virtud de la reserva (art. 54.2.b); la valoración del suelo cuando el planeamiento determine su sustitución por su valor en metálico ha de venir referido al momento de la suscripción del convenio urbanístico de planeamiento (art. 55.3.b).

– Los convenios que tengan por finalidad la elección o sustitución del sistema de ejecución, la fijación de sus bases, o incluyan entre sus compromisos algunos de los objetos establecidos para la reparcelación, según lo dispuesto en el artículo 100.2 de esta Ley, deberán ser sometidos antes de su firma a información pública por un plazo de veinte días.

– El acuerdo de aprobación del convenio, que al menos identificará a los otorgantes y señalará su ámbito, objeto y plazo de vigencia, será publicado por la Administración tras su firma en los términos previstos en el artículo 41.3 de esta Ley. Es decir, se publicará en el Boletín Oficial que corresponda con expresión, al menos, de haberse procedido a su depósito en el registro correspondiente, e identificación de sus otorgantes, objeto, situación y emplazamiento de los terrenos afectados. Dicho acuerdo, junto con el convenio, se incluirá en un registro público de carácter administrativo, a efectos de publicidad: en el Registro de Instrumentos de planeamiento y convenios urbanísticos previsto en el art. 40 de la LOUA y desarrollado por el Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los espacios y bienes catalogados y se crea el Registro Autonómico («BOJA» núm. 6, de 12 de enero de 2004).

En el ámbito local, la competencia para aprobar un convenio de gestión será del Alcalde, ya que la Ley de Bases de Régimen Local no la incluye entre las competencias atribuidas al Pleno, art. 22.2.c) ya que sólo se refiere dicho artículo a los convenios que tengan por objeto la alteración de instrumentos de planeamiento, luego ha de entenderse que a pesar de que no son instrumentos de gestión, sí que pueden modificar estos, debiendo ser la competencia para su aprobación del Alcalde. En los Municipios de gran población la competencia reside en la Junta de Gobierno Local, según dispone el art. 127.1.d).

La parte expositiva de los convenios no tiene fuerza vinculante, como ocurre con las exposiciones de motivos en las normas jurídicas. Tienen sustantividad propia y son recurribles autónomamente, y su interpretación se realizará conforme a los arts 1281 al 1289 del Código Civil. Cualquier ciudadano puede recurrirlos si contienen disposiciones urbanísticas que contravengan o infrinjan los imperativos legales o reglamentarios.

Conforme a los arts. 65 del TRLSRU15, art. 177.1.a) de la LOUA y 28 del RDU, la aprobación de convenios urbanísticos cuando supongan la alteración de la descripción registral, del dominio o de cualquier otro derecho real de la finca o fincas objeto del mismo podrá hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en la forma y con los efectos dispuestos por la legislación reguladora de este, y sin perjuicio de los actos inscribibles conforme a los preceptos de la legislación estatal, es decir, conforme al art 67.1 se harán constar mediante inscripción.

A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Secretario del Ayuntamiento o funcionario habilitado para ello expedirá certificación del contenido íntegro del acto administrativo en la forma prevista por la normativa registral haciendo constar las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a que afecte el acuerdo.

V. LA FIGURA DEL AGENTE URBANIZADOR EN ANDALUCÍA

Responde a la existencia de la acción pública en materia de urbanismo. Fue introducida en España por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre de la Generalitat Valenciana, reguladora de la actividad urbanística, estableciendo la actividad urbanizadora como función pública, no de los propietarios, que interviene apoyada por la actividad empresarial; el agente urbanizador ejecuta los Programas de Actuación Urbanística (PAUs) y asume voluntariamente la responsabilidad de promoverla.

La trascendencia de la ejecución del planeamiento se evidencia en el llamado “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 [asunto 2008/2248(INI)], aprobado con fecha 11 de febrero de 2009 por la Comisión de Peticiones, en el que se solicitaba al Gobierno de España y de las Comunidades Autónomas implicadas una profunda revisión de toda la legislación que afecta a los derechos de los propietarios de bienes; a las autoridades regionales que declaren una moratoria de todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y de responsabilidad social; que paralicen y anulen todos los desarrollos urbanísticos que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el derecho comunitario, en especial por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos y al cumplimiento de las disposiciones en materia de agua y medio ambiente; pone en tela de juicio los métodos de designación de los agentes urbanizadores y los poderes con frecuencia excesivos otorgados a los urbanistas y promotores inmobiliarios por parte de determinadas autoridades locales; y propone a las instituciones europeas la suspensión de la dotación de fondos estructurales y de cohesión. Aunque dicho Informe Auken criticó el

excesivo poder de los agentes urbanizadores así como los métodos de designación de los mismos, la realidad legislativa ha ido imponiendo dicha figura para posibilitar la financiación de las actuaciones urbanizadoras y su gestión, cumpliendo las Administraciones Públicas el mandato del art.38 de la CE de promover la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado. La Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, marcó un claro punto de inflexión en la función del propietario de suelo en la actividad urbanística, partiendo del dato de que ésta es una actividad económica de interés general en la que se ven involucrados tanto el derecho de propiedad como la libertad de empresa, con la conclusión de que allí donde se confíe la ejecución de la urbanización a la iniciativa privada, ha de abrirse a la competencia de terceros. Definitivamente entre los derechos que integran el estatuto de la propiedad del suelo ya no se cuenta el de urbanizar, sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte en determinados supuestos por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización. La Exposición de Motivos de la Ley 2/2012 aclara que *“ahora la propiedad del suelo no implica el derecho y deber de urbanizarlo en función de las determinaciones de planeamiento, sino únicamente el derecho de opción a la participación en la actividad de urbanización en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas”*, de modo que *“las personas propietarias del suelo ven modificado su derecho a ejecutar las obras de urbanización por una facultad de participación en los procedimientos de adjudicación de las mismas”*, todo ello *“sin perjuicio de la excepción licitatoria que, en determinados casos por razón del interés general, pueda aplicarse a la propiedad mayoritaria”*.

Como señala la Sentencia del TC de 21 de enero de 2016, FJ 3, rec. de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos del RD-Ley 8/2011, de 1 de julio, de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, la previsión de la participación de los particulares en la acción urbanística pública encuentra amparo en el art 149.1.1 de la CE, como el TC afirma en resoluciones anteriores (SSTC 61/1997, FJ 14 C), 164/2001, FJ9; y 141/2014, FJ 7.B)), aunque corresponda a las Comunidades Autónomas la concreta articulación de esa acción pública con la participación privada mediante la regulación de los correspondientes sistemas o técnicas de ejecución de los instrumentos urbanísticos. Consideró el Tribunal que el precepto básico estatal no es inconstitucional puesto que no invade las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

De este modo, el art. 6 de la citada Ley 8/2007 prevé la participación de los particulares en la actividad urbanística, sean o no titulares del derecho de propiedad o de cualesquiera otros derechos sobre el suelo o bienes inmuebles. Los propietarios tienen ahora derecho a competir por la adjudicación de la urbanización en régimen de gestión indirecta sin que se mantenga la preferencia anterior, con un plazo limitado para instar el establecimiento del sistema como veremos más adelante.

En este contexto, la figura del agente urbanizador emerge con fuerza. Regulada en el art 97.bis de la LOUA, (precepto que fue introducido por el apartado 28 de la Ley 2/2012), aunque esta figura ya estaba prevista en la versión inicial de la LOUA. De esta forma, el

agente urbanizador es la persona legitimada por la Administración actuante para participar, a su riesgo y ventura, en los sistemas de actuación, asumiendo la responsabilidad de su ejecución frente a la Administración actuante y aportando su actividad empresarial de promoción urbanística. La figura del agente urbanizador es transversal, ya que puede concurrir en cualquiera de los sistemas de ejecución previstos, es decir, de compensación, cooperación o de expropiación con diferentes procedimientos de incorporación. Precisamente la elección de uno u otro sistema dependerá en gran medida de la existencia de agente urbanizador interesado en desarrollar y ejecutar la actuación, por cuanto la elección, siempre motivada deberá fundamentarse en su viabilidad económica.

La condición de agente urbanizador puede ser asumida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo. Obtiene la legitimación para intervenir en la ejecución urbanística tras su selección en pública concurrencia por la Administración actuante y la suscripción del convenio urbanístico regulador de la actuación urbanizadora conforme a lo dispuesto en la LOUA y supletoriamente en la legislación de contratación del sector público para el contrato de gestión de servicios públicos, art. 130.1.d), es decir, por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y las disposiciones que lo desarrollan. El agente urbanizador recibe su retribución, que debe fijarse previamente en el convenio que suscriba con los propietarios y/o en la propuesta económica presentada para la adjudicación a costa de los propietarios en parcelas edificables o en metálico. Los propietarios pueden también colaborar con el agente urbanizador aportando terrenos y/o dinero y a cambio recibir parcelas urbanizadas en función de lo aportado.

No obstante, la referencia que realiza el precepto a la naturaleza del contrato como contrato de gestión de servicios públicos no resulta pacífica tras las posteriores directivas comunitarias recaídas sobre la materia y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en cuanto que entienden que más que ante un contrato de gestión de servicios públicos nos encontraríamos ante un contrato de obras.

Como refieren Vicente Garrido Mayol y Pablo Collado Beneyto, la STJCE de 12/7/2001 (Teatro alla Scalla) fue un factor determinante para la modificación del procedimiento de selección y adjudicación del agente urbanizador, pues dicha Sentencia efectuó una interpretación extensiva de la Directiva 93/37/CE del Consejo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, declarando su aplicación a los contratos onerosos celebrados por las AA.PP. con terceros para la ejecución de obras de urbanización en el ámbito urbanístico cuando el precio a percibir por las obras fuera igual o superior al umbral comunitario. El Tribunal Supremo, acogiendo la Directiva, se inclinó por afirmar que se trataba de un contrato de obras. Postura criticada por la doctrina, entre ellos Tomás Ramón Fernández, en la publicación *LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y LAS DIRECTIVAS DE CONTRATOS: ¿EL FINAL DE UN ENREDO?*, Papeles de Derecho Europeo e Integración Regional, WP IDEIR N.º 3(2011), ISSN 2172-8542, *“El Tribunal Europeo de Justicia no se dió cuenta de algo tan elemental como que en el urbanismo, el de Italia, el de aquí y el de cualquier otro país, la Administración no pone nunca un céntimo. No gasta, ingresa. No da, recibe, ya sea el dinero correspondiente al pago de un tributo por cada licencia de obras que otorga, ya un teatro*

de nueva planta, el 10% como mínimo del aprovechamiento urbanístico, en suelo o “monetizado” a través de un convenio de gestión, las obras de urbanización, en todo caso, etc, etc, etc. Y si no hay desembolso de dinero por su parte (o renuncia a cobrar el que pueda corresponderle, que tanto da), no puede haber contrato público de obra”.

Posteriormente, la Sentencia del TJUE de 26 de mayo de 2011 sobre la legislación urbanística valenciana concluye que el contrato de adjudicación de una actuación urbanizadora integrada a un agente urbanizador no es un contrato de obras, afirmando en su apartado 97 que: *“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.”* La jurisprudencia comunitaria, a efectos de determinar las normas de Derecho comunitario que en principio deben aplicarse a contratos públicos en los que concurren elementos de distintos tipos de contratos, aplica el criterio de que *“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”* (SSTJCE de 18/1/2007, Aroux, entre otras). Lo que trata de evitarse desde la perspectiva comunitaria es que por la combinación de diferentes prestaciones en un mismo contrato público se eluda la aplicación de las Directivas comunitarias cuando resulte evidente que su parte principal es la de un contrato sujeto a ellas. Pero volviendo a la cuestión de la calificación jurídica concreta de estos contratos, consideramos que más que de contratos de naturaleza mixta se trataría de contratos administrativos especiales. Concluyen los autores que la relación que une a la Administración municipal con el agente urbanizador es de carácter contractual, debiendo advertirse que:

- Cualquiera que sea la calificación jurídica que se dé a la peculiar combinación de prestaciones que concurren en el contrato que suscribe la Administración con el agente colaborador, ésta no puede servir para eludir la aplicación de la normativa europea en materia de contratación pública.
- La relación jurídica de la Administración municipal valenciana con el agente urbanizador se debería considerar como un contrato administrativo especial regido con carácter preferente por las normas de la Ley valenciana, a pesar de la jurisprudencia española (anterior a la STJCE de 26/5/2011).
- Pese a que la normativa española sobre contratos públicos indique que los contratos administrativos especiales se rigen «por sus propias normas con carácter preferente», esta previsión hay que interpretarla dentro del respeto al principio de primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno y, en consecuencia, si se acreditase que en el caso concreto de contratación con un determinado agente urbanizador el objeto principal del contrato coincidiese con el de uno de los contratos regulados en las Directivas de contratación, se le aplicarían en primer lugar las normas comunitarias relativas a este concreto tipo de contrato.

Sentencias como la n.º 5/2015 del juzgado de lo contencioso-administrativo n.º 3 de Vitoria entienden que, si las obras de urbanización las contrata la Junta de Compensación, debe ser la jurisdicción civil la que solvete las cuestiones que surjan entre ellos, no existiendo una relación jurídico-administrativa puesto que las Juntas de Compensación no pueden ser consideradas como poder adjudicatario por provenir sus recursos de los particulares, no de la Administración Pública; no estando sujeta, en consecuencia, a los requisitos de licitación de la legislación administrativa de contratos.

En cualquier caso, como mantiene la Sentencia de TS, Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, 10 de Febrero de 2016, n.º recurso 1891/2014, *“tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 2011 , y como hemos recordado recientemente en nuestra Sentencia de 27 de mayo de 2015 RC 2421/2013, tras referirnos a la jurisprudencia europea y a su proyección sobre nuestro ordenamiento jurídico: por lo demás, no procede alterar el sentido de nuestra doctrina, como indicamos en nuestra Sentencia de 4 de abril de 2012 RC 6531/2008 (...) Y así también lo vinimos a dejar expresado en otra resolución de la misma fecha (STS de 4 de abril de 2012 RC 6460/2008), al desestimar el recurso de casación, justamente, en relación con el asunto que nos ocupa (...) Habría sido obligada la corrección si hubiésemos calificado la adjudicación de los PAI sin más como un contrato de obra, ya que son claros los términos en que se pronuncia la resolución comunitaria (...) Pero lo cierto es que, como antes indicamos (y aunque tal vez haya podido incurrirse en alguna ocasión puntual, al acoger y reiterar la argumentación sostenida en la instancia, en cierto equívoco), no hemos efectuado un pronunciamiento de dicha índole. Por lo que no ha lugar a alterar nuestra doctrina, la publicidad de la licitación de los contratos celebrados por las Administraciones Públicas constituye una exigencia insoslayable, cuya observancia no puede quedar confiada a lo que tenga a bien disponer la normativa autonómica en cada caso, sirviéndose al efecto de argumentos como la naturaleza especial del contrato y la competencia reconocida en su caso a las Comunidades Autónomas para proceder a su regulación.....La garantía de la solvencia del adjudicatario de un contrato constituye otro de los principios que cabe considerar como esenciales en el ámbito de la contratación administrativa, igualmente garantizado por la normativa estatal básica, tal y como tenemos igualmente declarado. En la sentencia dictada en la instancia se citan las Sentencias de 6 de junio de 2007 RC 7376/2003 y 4 de abril de 2012 RC 6460/2008; y cabe también señalar la de 5 de febrero de 2008 RC 714/2004.”*

Parece claro que cuando concurre un agente urbanizador debe someterse a la legislación de contratos que exige la acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica. Esta acreditación podrá efectuarse mediante la correspondiente clasificación económica prevista en la legislación de contratos, o inscripción en el registro público de licitadores de la Administración actuante, arts 65 y siguientes del TRLCSP. Igualmente, se le exige garantía económica para el desarrollo de los trabajos que no podrá ser inferior al 7% del costo de las obras de urbanización y de otros trabajos necesarios para la actividad. La Administración Pública correspondiente puede exigir medios tales como informes de instituciones financieras, justificante de seguro de indemnización por riesgos profesionales, presentación de cuentas anuales, declaración relativa a la cifra de negocios global y de los trabajos realizados por la empresa en los tres últimos ejercicios. Para acreditar la

solvencia técnica o profesional podrán tenerse en cuenta las titulaciones académicas y profesionales de los promotores, servicios o trabajos realizados en los últimos tres años incluyendo importe, fecha y beneficiarios públicos o privados, descripción del equipo técnico y unidades técnicas participantes, promedio anual del personal, declaración del material, instalaciones y equipo técnico, así como propuesta de ordenación y urbanización.

No obstante, el art. 97 bis de la LOUA dispone que cuando el agente urbanizador al que se le ha adjudicado el desarrollo del sistema se presente también como empresa urbanizadora no será necesaria nueva licitación pública si en el procedimiento por el que resultó adjudicatario hubiese acreditado la capacidad para su ejecución.

Como se citó anteriormente, en el nuevo art. 97ter encontramos dos figuras que participan frecuentemente en el proceso urbanizador, y que ahora tienen una regulación legal. De un lado, la empresa urbanizadora, que asume la financiación y, en su caso, presta especialización profesional a la gestión, coadyuvando con los propietarios a quienes corresponda la iniciativa del sistema de actuación por compensación; de otro, la empresa constructora, definida como la persona física o jurídica encargada de la ejecución material de las obras de urbanización (esta figura se incorpora a los arts. 116,a y 123.1.B.a de la LOUA para la gestión directa de los sistemas de expropiación y cooperación).

VI. EJECUCIÓN SISTEMÁTICA Y EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA. IDEAS GENERALES

Ya se ha visto que la ejecución requiere siempre como presupuesto la existencia de un planeamiento que lo legitime. Dicho instrumento de planeamiento establecerá asimismo el modo en que se procederá a dicha ejecución.

Se puede distinguir en primer lugar entre ejecución pública y privada, atendiendo a quién la lleve a cabo. Este tema será abordado más adelante al desarrollar los distintos sistemas de actuación, si bien debe dejarse claro desde un principio que, aun en los supuestos de que la ejecución sea llevada a cabo por los particulares, como función pública que es, será bajo la dirección, inspección y control de la Administración, como recoge el artículo 87 de la LOUA.

Por otro lado, se hará distinción en función de la utilización de la técnica de las unidades de ejecución. Así, existen dos modalidades de ejecución: la ejecución sistemática, que implica la delimitación de dichas unidades de ejecución, y la ejecución asistemática, en aquellos supuestos en los que no cabe la delimitación de las mismas.

VI.1. La ejecución sistemática: la actuación mediante unidades de ejecución

La ejecución sistemática, regulada en el Capítulo II del Título IV de la LOUA, será la modalidad de gestión de aplicación en la ejecución del suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable que cuenten con ordenación pormenorizada, con carácter general. Para ello se procederá a través de la delimitación de unidades de ejecución, a las que se fijará

un sistema de actuación de los establecidos por la normativa urbanística (compensación, cooperación y expropiación). Del mismo modo que el ámbito de ordenación, con carácter general, es el sector de planeamiento, el ámbito de gestión es la unidad de ejecución, de tal forma que un mismo sector podrá ejecutarse en una o varias unidades de ejecución.

Por tanto, la unidad de ejecución constituye el ámbito físico en el que se va a proceder a la equidistribución de beneficios y cargas. Para ello, su delimitación debe permitir (por su tamaño, forma y aprovechamiento asignado) realizar tal cometido, asegurando su idoneidad técnica y viabilidad económica.

Sin perjuicio de lo anterior, dispone el art. 105.1 de la LOUA que cuando el instrumento de planeamiento no delimite expresamente las unidades de ejecución, se entenderá que éstas coinciden con los sectores. Dicho de otro modo, que existe identidad entre el ámbito de ordenación y el de gestión. Por el contrario, el plan puede establecer que para su ejecución se delimiten dos o más unidades de ejecución, por entender el redactor que se facilita con ello la viabilidad del cumplimiento de deberes urbanísticos.

En cualquier caso, con posterioridad a la aprobación del instrumento de planeamiento, existe la posibilidad de delimitar las unidades de ejecución. Dicho procedimiento viene regulado en la LOUA y en el RGU78.

Así, la LOUA dispone en su artículo 106 lo siguiente:

“Cuando no se contenga en el instrumento de planeamiento, la delimitación de las unidades de ejecución se efectuará por el municipio, de oficio o a instancia de parte, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados por plazo común de veinte días y publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

La modificación de la delimitación de la unidad de ejecución, como consecuencia de la aceptación de alegaciones durante los trámites de información pública y audiencia, no dará lugar a la repetición de tales trámites cuando el incremento o la disminución de la superficie que suponga no exceda del diez por ciento de la inicialmente prevista. Cuando sobrepase tal límite habrá de darse trámite de audiencia exclusivamente a los propietarios afectados por la modificación.”

Por otra parte, el Reglamento de Gestión Urbanística, establece en su artículo 36.2:

En la delimitación de los polígonos en suelo urbanizable programado o incluido en un programa de actuación urbanística habrá de justificarse para cada uno de ellos el cumplimiento de los requisitos del artículo 117.2 de la Ley del Suelo.

A los efectos de hacer posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización, no se podrán delimitar polígonos dentro de un mismo sector cuyas diferencias de aprovechamiento entre sí con relación al aprovechamiento del sector sea superior al 15 por 100.

La referencia al artículo 117.2 de la Ley del Suelo debe entenderse referido al Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. El artículo 117.2 de dicho texto legal recogía lo siguiente:

Los polígonos se delimitarán teniendo en cuenta los siguientes requisitos:

- *Que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo derivadas de las exigencias del Plan y de los Programas de Actuación Urbanística.*
- *Que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización.*
- *Que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación.*

Dichas consideraciones quedan recogidas en el artículo 105.1 de la LOUA que indica, como se ha explicado anteriormente, que *“la delimitación de las unidades de ejecución deberá asegurar su idoneidad técnica y viabilidad económica, y permitir en todo caso el cumplimiento de los deberes legales y la equidistribución de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística”*.

Como excepción a lo anteriormente expuesto, el suelo clasificado como suelo urbanizable ordenado siempre debe quedar incluido en unidades de ejecución, salvo en su caso los terrenos destinados a sistemas generales, según indica el art. 105.3.

Como se ha venido indicando, resulta necesario para que la actividad de ejecución pueda ser llevada a cabo con éxito, que ésta sea rentable. En caso contrario, ningún propietario estaría interesado en acometerla. En aquellos supuestos en los que, debido a las cargas impuestas por el planeamiento (ya sean cesiones, obligación de acometer determinadas obras...) se prevea que el coste de las cargas sea igual o mayor que la rentabilidad a obtener de dichas unidades de ejecución (a través del rendimiento a obtener del aprovechamiento lucrativo que se pueda materializar en ellas), se establece en la Ley la posibilidad de proceder por el Ayuntamiento a una reducción de las cargas a asumir por los propietarios o a realizar una compensación económica por parte de la administración, o incluso una combinación de ambas medidas. Todo ello, para posibilitar la rentabilidad de la unidad de ejecución y, por tanto, su ejecución.

De igual modo, dispone la LOUA una serie de particularidades atendiendo a la clase de suelo donde se delimiten las unidades de ejecución. Así, para el suelo urbano, y excepcionalmente en suelo urbanizable, permite la delimitación de unidades de ejecución discontinuas (art. 105.2). Igualmente, se permite de forma excepcional la delimitación de unidades de ejecución que contengan suelos clasificados como urbano no consolidado y como urbanizable, en situaciones limítrofes entre ambas clases de suelo y con objeto de obtener una solución de mayor coherencia en atención a la realidad física (art. 105.4).

VI.2. La ejecución asistemática

Por contraposición a lo expuesto en el punto precedente, cuando no es posible delimitar un ámbito en el que se incluyan una serie de propietarios de terrenos sobre el que materializar, bien por ellos mismos bien por parte de la Administración, las operaciones jurídicas y técnicas que comportan la ejecución del planeamiento (en definitiva, no es factible la delimitación de unidades de ejecución), procede la actuación asistemática. Las actuaciones asistemáticas, por tanto, suponen la ejecución del planeamiento parcela a parcela sin delimitar unidades de ejecución y, por tanto, no son desarrolladas a través de los tradicionales sistemas de actuación. Por regla general, se trata de actuaciones puntuales o aisladas, localizadas en suelo urbano. No consisten en la ejecución integral o global del planeamiento, sino en dar solución a un problema concreto.

Cuando se trate de suelo urbano consolidado, el uso de la ejecución asistemática será preceptivo. Igualmente será de aplicación en suelo urbano no consolidado no incluido en área de reparto (sin asignación de aprovechamiento medio, por tanto) o incluido en área de reparto pero no en unidad de ejecución. Para el suelo urbanizable sólo cabrá su utilización para la ejecución de sistemas generales no incluidos en unidad de ejecución, ya que la totalidad del suelo clasificado como urbanizable debe quedar incluido en unidades de ejecución (con la posibilidad de dejar fuera determinados sistemas generales).

Dispone el art. 143 de la LOUA que cuando no prevea el plan la delimitación de unidades de ejecución, ni sean delimitadas por el municipio, el planeamiento se ejecutará a través de obras públicas ordinarias, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de la Administración pública actuante. El suelo destinado a las dotaciones podrá obtenerse mediante:

- a) Cesión obligatoria y gratuita, en virtud, en su caso, de reparcelación.
- b) Cesión gratuita en virtud de convenio urbanístico.
- c) Transferencias de aprovechamiento urbanístico en suelos urbanos no consolidados no integrados en unidades de ejecución.
- d) Adquisición por expropiación, compra o permuta.

Al objeto de costear las obras públicas de urbanización, el Ayuntamiento podrá imponer cuotas de urbanización en el ámbito al efecto acotado como beneficiado en el propio proyecto de las obras a ejecutar.

Hay que tener en cuenta el art 10 del RDUJ, referido a los actos realizados por otras Administraciones Públicas, como excepción a la exigencia de licencia urbanística los actos de ejecución, realización o desarrollo de las siguientes obras, instalaciones y usos:

- Las obras públicas ordinarias a que se refiere el artículo 143 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y las de implantación de infraestructuras y servicios, cuando la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización o compatibilización con la ordenación urbanística.

- Las amparadas y definidas en Planes Especiales, cuyo ámbito comprenda más de un término municipal.

En ambos supuestos los proyectos correspondientes deberán ser remitidos a los Ayuntamientos de los municipios interesados para consulta y concertación de sus contenidos por plazo nunca inferior a un mes, obligando dicha concertación a las Administraciones a procurar la definición acordada de los términos de la ejecución, realización o implantación de las obras, instalaciones o usos contenidos en el proyecto. Una vez acordados los términos de la ejecución, el inicio de las obras o instalaciones o la implantación de los usos deberán comunicarse previamente a los municipios interesados.

La ejecución del planeamiento se realizará por tanto mediante técnicas alternativas a los sistemas de actuación. Distinguiremos aquellas parcelas incluidas en áreas de reparto, por lo que cuenta con aprovechamiento medio y cabe aplicar la equidistribución, de aquellas no incluidas en áreas de reparto y por tanto sin aprovechamiento medio asignado desde el plan.

Actuaciones incluidas en áreas de reparto:

- Expropiación de terrenos dotacionales no incluidos en unidades de ejecución.
- Ocupación directa de dichos terrenos, previo acuerdo con el propietario de los mismos y el reconocimiento al mismo del derecho a incorporarse a una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento.
- Transferencias de aprovechamiento, mediante la materialización de aprovechamiento subjetivo en una parcela que tenga asignado un aprovechamiento objetivo superior al que le corresponda a su propietario.
- Reservas de aprovechamiento.
- Actuaciones no incluidas en áreas de reparto:
- Edificaciones de solares en suelo urbano.
- Edificaciones de solares en suelo urbano no consolidado con cesión de 10% del aprovechamiento asignado.
- Expropiación de terrenos no incluidos en áreas de reparto.

VII. LOS TRES TRADICIONALES SISTEMAS DE ACTUACIÓN EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA: COMPENSACIÓN, COOPERACIÓN Y EXPROPIACIÓN

Como hemos indicado anteriormente, la ejecución a través de los sistemas tradicionales de actuación (ejecución sistemática) es la regla general para la ejecución del planeamiento en suelos urbanos no consolidados y suelos urbanizables, a través de la técnica de la delimitación de unidades de ejecución. Dichos sistemas, según se recoge en el artículo 107 de la LOUA son tres: compensación, cooperación y expropiación, diferenciándose en el papel que tienen en la gestión los propietarios de los terrenos integrados en la

unidad de ejecución y la administración, así como la relación que guardan entre sí para cumplir las determinaciones del planeamiento y las previsiones de la ejecución del mismo. Los sistemas por tanto se diferencian en el grado de implicación pública en dicha gestión:

- **Sistema de compensación:** Los propietarios, se constituyen en Junta de Compensación en los supuestos contemplados en la Ley, aportan el suelo de cesión obligatoria, se distribuyen entre ellos los aprovechamientos resultantes de la ordenación establecida por el plan a través del proyecto de reparcelación y ejecutan a su costa la urbanización de los terrenos.
- **Sistema de cooperación:** Los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportan la eventual ocupación de sus terrenos que sea necesaria para la ejecución de la urbanización y sufragan los gastos de urbanización y gestión correspondientes. La administración por su parte, asume íntegramente la actividad de ejecución, mediante cualquiera de las formas de gestión establecidas en la Ley.
- **Sistema de expropiación:** La administración expropia la totalidad de bienes y derechos de la unidad de ejecución y a su costa las obras de urbanización. Para tal fin podrá servirse de cualquiera de las formas de gestión establecidas por la LOUA y que más adelante pormenorizaremos.

Por tanto, sin perjuicio de que la actividad de ejecución urbanística es una función pública (siendo responsabilidad de la Administración, en todo caso, su dirección y control), en reglas generales podemos definir, el sistema de compensación como de actuación privada y los de cooperación y expropiación, de actuación pública. La elección del sistema de actuación corresponderá a la Administración y quedará fijado en el plan que defina la unidad de ejecución o en el procedimiento que se establezca para la delimitación de dichas unidades de ejecución. Para tal decisión, establece el artículo 108 de la LOUA que habrá de tenerse en cuenta la capacidad económica así como los medios con que cuenta, tanto la administración como la iniciativa privada. Igualmente, habrá de valorarse la urgencia por el desarrollo de un determinado ámbito, ya que, como vimos anteriormente, la iniciativa privada depende fundamentalmente del impulso de los propietarios afectados, así como de las circunstancias particulares en que se hallen cada uno de ellos. Por tanto, en caso de actuaciones prioritarias, puede la administración optar por uno de los sistemas de actuación pública, con objeto de que el proceso urbanizador se lleve a cabo con mayor celeridad.

Sin perjuicio de la potestad de la Administración para establecer el sistema de actuación que considere más apropiado para cada unidad de ejecución, se establece la posibilidad en el artículo 108 de la LOUA de acordar mediante un convenio urbanístico de gestión, suscrito por la Administración con los propietarios que representen una superficie superior al cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, el sistema de actuación así como la forma de gestión.

VII.1. El sistema de compensación

Como indicamos anteriormente, fundamentalmente el sistema de compensación se basa en la asunción por los propietarios de suelo de la gestión de la ejecución del planeamiento a través de la equidistribución. El RGU78 lo define del siguiente modo en el art. 157:

“1. El sistema de compensación tiene por objeto la gestión y ejecución de la urbanización de un polígono o unidad de actuación.

2. Los propietarios de suelo incluidos en un polígono o unidad de actuación por el sistema de compensación, y los de suelo exterior al polígono ocupado para la ejecución de sistemas generales, que deban participar en el polígono o unidad de que se trate, deberán constituirse en Junta de Compensación para poder aplicar el sistema”.

Por su parte, la LOUA dispone en su art. 129.1:

“En el sistema de actuación por compensación los responsables de su ejecución aportan los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, y realizan a su costa la urbanización de los sectores o, en su caso, unidades de ejecución, conforme a las determinaciones del instrumento de planeamiento aplicable.

Para llevar a cabo la actividad de ejecución, la Administración actuante y los responsables de la ejecución se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un titular y éste asuma la condición de urbanizador, o que la ordenación del sistema se lleve a cabo mediante convenio urbanístico, sin participación de urbanizador, conforme a lo previsto en el artículo 138 de esta Ley”.

VII.1.1. La puesta en marcha del sistema de actuación por compensación

Según vimos, el sistema de compensación puede venir impuesto por el planeamiento o ser determinado con posterioridad. Su puesta en marcha o establecimiento se producirá, según lo dispuesto en el artículo 130 de la LOUA:

- En caso de propietario único, mediante el inicio del expediente de reparcelación y, en su caso, la suscripción de convenio urbanístico. Para ello, habrá de presentarse en el Ayuntamiento documentación que acredite los plazos de ejecución totales y parciales para el cumplimiento de las diferentes actividades, así como justifique la solvencia económica, financiera y técnica de la iniciativa.
- En caso de respaldo a la iniciativa por la totalidad de propietarios de suelo, mediante el inicio del expediente de reparcelación y, en su caso, la suscripción de convenio urbanístico. En este caso, a la documentación anterior habrá de añadirse la que acredite los compromisos de colaboración que, en su caso, hayan asumido los propietarios de suelo, pudiéndose llevar a cabo la tramitación mediante el procedimiento abreviado recogido en el art. 132 de la LOUA, presentando junto a la propuesta para el establecimiento del

sistema el proyecto de reparcelación, siempre que el instrumento de planeamiento de desarrollo se apruebe previa o simultáneamente.

– En caso de respaldo por los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, presentando en el Ayuntamiento la siguiente documentación:

Los estatutos y las bases de actuación del sistema, con el siguiente contenido mínimo:

- La previsión de incorporación de las personas propietarias, hayan suscrito o no la iniciativa, aportando sus fincas de origen y con opción entre el abono en metálico de la parte de los costes de urbanización que les sean imputables y la cesión de terrenos edificables de valor equivalente a dicha parte de los costes.
 - La previsión de que las personas propietarias que no deseen incorporarse a la gestión del sistema puedan solicitar la expropiación de sus terrenos.
 - La previsión de que las personas propietarias que no opten por alguna de las alternativas anteriores quedarán sujetas a reparcelación forzosa.
 - Oferta de adquisición del suelo de las personas propietarias que no hayan suscrito la iniciativa de los terrenos de su titularidad afectadas por la actuación.
 - Presupuesto estimado de gastos totales de urbanización y oferta de compensación de los costes de urbanización mediante cesión de terrenos edificables de valor equivalente, que se aplicará igualmente a las personas propietarias que puedan quedar sujetas a reparcelación forzosa.
 - Forma en la que ha de computarse la participación y representación de los miembros integrantes, personas propietarias o no, en la Junta de Compensación.
 - Garantías económicas para el desarrollo de los trabajos, que no podrán ser inferiores en cuantía al siete por ciento de los costes de urbanización y de otros que sean objeto de la actividad a desarrollar.
 - Los compromisos específicos sobre plazos de ejecución totales y parciales para el cumplimiento de las diferentes actividades. Estos plazos no serán superiores a los previstos por el planeamiento o fijados por el municipio.
 - La que acredite los compromisos de colaboración que, en su caso, hayan asumido los propietarios de suelo afectados por la actuación.
 - Justificación de la solvencia económica, financiera y técnica de la iniciativa.
- En caso de iniciativa por parte del agente urbanizador, por ausencia de las iniciativas anteriores una vez transcurrido el plazo de nueve meses desde que la unidad de ejecución haya sido delimitada y el sistema de actuación elegido, a través de requerimiento a tal efecto ante el Ayuntamiento. En este caso, la documentación a aportar habrá de acreditar:

- Identificación de la persona ofertante y acreditación del cumplimiento de los requisitos exigibles en virtud de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 1.d) de este artículo.
- Justificación de su propia iniciativa para desarrollar la actuación urbanizadora, en cumplimiento de las previsiones y directrices del planeamiento vigente.
- Compromiso de contratar, salvo en el caso previsto en el apartado 4 del artículo 97 bis, las obras de urbanización a empresa constructora siguiendo los principios de publicidad y concurrencia.
- La previsión de incorporación de las personas propietarias mediante la aportación de sus fincas originarias y con opción entre el abono en metálico de la parte de los costes de urbanización que les sean imputables y la cesión de terrenos edificables de valor equivalente a dicha parte de los costes.
- La previsión de que las personas propietarias que no se incorporen a la iniciativa puedan solicitar la expropiación de sus terrenos.
- La previsión de que las personas propietarias que no opten por alguna de las alternativas anteriores quedarán sujetas a reparcelación forzosa.
- Oferta de adquisición del suelo de las personas propietarias que, en su caso, no hayan suscrito la iniciativa de los terrenos de su titularidad afectados por la actuación.
- Presupuesto de gastos totales de urbanización, separando el coste de contrata de ejecución de las obras de urbanización del resto de gastos, y oferta de compensación de los costes de urbanización mediante cesión de terrenos edificables de valor equivalente, que se aplicará igualmente a las personas propietarias que puedan quedar sujetas a reparcelación forzosa.
- Garantías económicas para el desarrollo de los trabajos, que no podrán ser inferiores en cuantía al siete por ciento de los costes de urbanización y de otros que sean objeto de la actividad a desarrollar.
- Justificación de la solvencia económica, financiera y técnica de la iniciativa, así como de las personas propietarias promotoras que se adhieran a la misma.

En cualquiera de las situaciones anteriores, optativamente podrá añadirse a la documentación a aportar en el Ayuntamiento la ordenación detallada suficiente para ejecutar la urbanización y el proyecto de urbanización, al objeto de su tramitación simultánea.

Una vez presentada la iniciativa, dispone el artículo 131 de la LOUA que en el plazo de un mes el Ayuntamiento adoptará, previo los informes técnicos que considere necesarios, cualquiera de los siguientes acuerdos:

- Desestimación de la iniciativa por causa justificada en ejercicio de la potestad de planeamiento, o por no reunir la iniciativa la suficiente solvencia económica, financiera o técnica.

- Aprobación de la iniciativa, dando lugar a la adopción del establecimiento del sistema en el supuesto de iniciativa por propietario único, o con la totalidad de los propietarios.
- Aceptación de la iniciativa e inicio del procedimiento para el establecimiento del sistema, en el supuesto de que la propuesta provenga de los propietarios de más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, aprobándose inicialmente los estatutos y bases de actuación, y abriéndose el trámite de información pública, con notificación a los propietarios afectados no adheridos a la iniciativa. Finalizado dicho plazo, el Ayuntamiento resolverá acerca de la aprobación definitiva del sistema de actuación por compensación, de los estatutos y de las bases de actuación.
- Aceptación de la iniciativa presentada por el agente urbanizador e inicio del procedimiento para el establecimiento del sistema, abriéndose trámite de un mes de información pública, con notificación a las personas afectadas. Dichas personas (siempre que sean propietarias de una superficie superior al cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución) podrán comunicar su intención de asumir la actividad de ejecución llegados a este punto. En tal caso, el procedimiento queda suspendido, otorgándose a dichos propietarios el plazo de un mes para que presenten la documentación correspondiente a su iniciativa y que fue descrita con anterioridad.
- En el caso de que transcurrido el plazo no fuera presentada la documentación requerida para la asunción por los propietarios de la actividad de ejecución, se reanudará el procedimiento relativo a la iniciativa de agente urbanizador.
- En el caso de que se llegue a un acuerdo entre el agente urbanizador y las personas propietarias, se estará a lo convenido entre ellos, continuándose el procedimiento relativo a la iniciativa de agente urbanizador.
- En caso de que las personas propietarias asuman la iniciativa, habrá de indemnizarse al agente urbanizador por los gastos asumidos.

En los supuestos en que los propietarios no asuman la gestión o no presenten la documentación necesaria, se iniciará por el Ayuntamiento un procedimiento para la adjudicación de la gestión al agente urbanizador. Para ello, se aprobará un pliego de condiciones que desarrolle las bases del diseño urbano, establezca plazos y calidades de la urbanización, así como concrete cuáles serán los criterios objetivos para la adjudicación de la gestión.

Tras ello, en un plazo de dos meses cualquier persona interesada podrá declarar su intención de ser alternativa a la iniciativa ya existente, presentando junto a la documentación requerida con carácter general para el agente urbanizador que se describió con anterioridad (salvo la relativa a la propuesta jurídico-económica) junto con la garantía económica.

Transcurrido este plazo, se abre uno nuevo de un mes, con objeto de aportar la propuesta jurídico-económica, integrada al menos por la oferta de adquisición de suelo de los propietarios no adheridos y el presupuesto de gastos totales de urbanización.

En un plazo de 10 días se abrirán las propuestas cerradas y en el de un mes se desestimarán las propuestas que no cumplan los requisitos o se aprobará la propuesta más ajustada al interés general. El establecimiento definitivo del sistema de compensación mediante agente urbanizador requiere de la firma de un convenio entre éste y el Ayuntamiento, que incluya las bases de la ordenación, los pliegos, compromisos y plazos para la ejecución, así como las garantías que hayan de prestarse. Se establecerá igualmente un plazo para alcanzar acuerdos con los propietarios afectados, así como para la presentación de los instrumentos de planeamiento desarrollo que, en su caso, sean necesarios, de proyectos de reparcelación y de urbanización.

Una vez puesto en marcha el sistema de actuación por compensación, y con independencia de cuál de las cuatro iniciativas anteriormente descritas sea la que se haya llevado a cabo, establece el artículo 133 de la LOUA que todos los terrenos incluidos en la unidad de ejecución quedan afectados al cumplimiento de los deberes y obligaciones, accediendo al Registro de la Propiedad mediante nota marginal dicha afectación real. En los casos en los que sea necesaria la constitución de los propietarios en Junta de Compensación, será también necesario para producir tal afectación la aprobación de los estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación.

Ello conllevará la necesidad de urbanizar todos los terrenos incluidos en la unidad de ejecución a través de la ejecución del planeamiento, procediendo a la reparcelación forzosa de los terrenos de aquellos propietarios no adheridos al sistema, o en su defecto, a la expropiación de los mismos a favor de la Junta de Compensación. Igual consecuencia tendrá el incumplimiento de los deberes y obligaciones por parte de los propietarios que sí suscribieron la iniciativa.

VII.1.2. La junta de compensación

La institución de la Junta de Compensación viene definida en el art. 134 de la LOUA como *“un ente corporativo de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar desde su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras”*. En este sentido, resulta indicativo lo expuesto en los artículos 8 al 10 del TRLSRU15.

La constitución de Junta de Compensación será obligatoria en los supuestos en los que el sistema ha sido iniciado por los propietarios de suelo que aglutinen una superficie superior al cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución. Cuando sea iniciado por la totalidad de los propietarios de terrenos integrados en la unidad de ejecución dicha constitución no es preceptiva, aunque posible si así lo acuerdan. En las restantes modalidades de inicio (propietario único o gestión por agente urbanizador) no cabe la constitución de Junta.

La LOUA confía tres funciones a la Junta de Compensación:

- Asume frente al municipio la directa responsabilidad de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

- Actúa como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas originarias o iniciales de los propietarios miembros, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos.
- Puede recabar el auxilio del municipio para recaudar de sus miembros las cuotas de urbanización por la vía de apremio.

Para el caso de propietario único o agente urbanizador, tales funciones no tienen eficacia alguna, de ahí que no quepa la constitución de Junta de Compensación en tales supuestos y sí en aquellos en los que se prevea que pueda surgir problemas entre los distintos propietarios.

Es preceptivo que forme parte de la Junta de Compensación un representante del Ayuntamiento, dando muestra con ello del carácter público de la actividad de ejecución, también en el sistema de actuación por compensación. Igualmente puede integrar la Junta de Compensación una empresa urbanizadora para colaborar con los propietarios, asumiendo la financiación de las obras y prestando especialización profesional en la gestión. El pago a esta empresa podrá realizarse, total o parcialmente, con parcelas resultantes de la actividad urbanística. Debe recordarse que la incorporación de una empresa urbanizadora a la Junta de Compensación no exime a los propietarios de las responsabilidades contraídas con la Administración en la ejecución del sistema.

Resulta interesante completar esta exposición con lo expuesto en los arts. 161 al 171 y 181 y siguientes RGU78.

VII.2. El sistema de cooperación

El sistema de cooperación se regula en los artículos 123 y ss. de la LOUA y 186 y ss. del RGU78. A diferencia del sistema de compensación y según recoge el artículo 123 de la LOUA, en el sistema de cooperación el protagonismo recae sobre la Administración, que asume íntegramente la actividad de ejecución, ya sea mediante gestión directa o indirecta.

En dicho sistema, los propietarios por su parte, quedan obligados a:

- Aportar la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita.
- Soportar la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización y otorgar a la Administración actuante la disposición fiduciaria de éstos.
- Abonar los gastos de urbanización y los de gestión del sistema que les correspondan (no pudiendo ser estos últimos superiores al diez por ciento de los primeros), bien satisfaciendo las cantidades que por tal concepto les sean giradas, bien aportando con carácter forzoso, mediante reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de los solares resultantes que les correspondan. Al establecerse el sistema podrá asimismo regularse la sustitución de aportaciones monetarias por

aprovechamiento lucrativo, optándose por esta última opción para aquellos propietarios que o bien rechacen el sistema o bien no manifiesten la opción elegida en el plazo de quince días desde el acuerdo de aprobación del sistema. Se establece la posibilidad asimismo, de que, con carácter general, la Administración exija el pago anticipado de cantidades a cuenta de los gastos de urbanización, así como de convenir con los propietarios un aplazamiento en dichos pagos.

La administración actuante podrá a su vez acordar con la empresa encargada de la ejecución de las obras de urbanización la sustitución del pago en metálico por solares edificables o aprovechamiento urbanístico resultante de la actuación.

Se establece la posibilidad de que los propietarios se constituyan en asociación administrativa, como entidad urbanística colaboradora, con objeto de participar en la gestión. El alcance de dicha participación es limitado, siendo exclusivamente consultivo y de auxilio y control meramente informativo.

La aprobación del proyecto de reparcelación por la Administración le permitirá, de acuerdo con lo establecido en el artículo 127 de la LOUA:

- La ocupación inmediata de todos o parte de los bienes incluidos en su ámbito, con el correlativo derecho de disposición de los mismos con carácter fiduciario, bien de oficio o a propuesta de la entidad gestora y a su favor.
- La inscripción en el Registro de la Propiedad del suelo de cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración actuante, en los términos previstos en la legislación general y de conformidad con lo que establezca el proyecto de reparcelación.
- Enajenar o autorizar a la entidad gestora la enajenación de suelo edificable reservado para sufragar los costes de la ejecución de la actuación urbanística y del proyecto de reparcelación, hasta la definitiva liquidación de la misma.

VII.2.1. El sistema de cooperación en sustitución del de compensación. Incumplimiento de los propietarios que suscribieron la iniciativa

Según dispone el artículo 125 de la LOUA, el sistema de cooperación podrá ser impuesto por la Administración, una vez establecido con anterioridad el de compensación, cuando se aprecie riesgo de que el plan pudiera no llevarse a ejecución. Ello se hará mediante resolución que acredite motivadamente:

- Cuáles son los incumplimientos detectados que provocan la sustitución del sistema.
- Hasta dónde se llegó con la ejecución mediante el sistema de compensación y qué deberes y obligaciones quedaron pendientes de cumplir.

- Qué instrumentos de planeamiento o gestión serían necesarios para poder culminar la ejecución.
- Cuál es el presupuesto de obras pendientes y el plazo estimado en que deberían finalizarse.
- Qué suelo edificable sería necesario para poder sufragar los gastos de urbanización y gestión, en base al aprovechamiento que tendrían asignados dichos suelos.
- Tras dicha resolución, la Administración quedará habilitada para:
 - Proceder inmediatamente a la ocupación de los terrenos y demás bienes que deban ser objeto de cesión obligatoria y gratuita según el Plan, previa aprobación del proyecto de reparcelación.
 - Localizar y ocupar los terrenos en los que se sitúe el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria y gratuita.
 - Formular y, en su caso, ejecutar los instrumentos de planeamiento o de desarrollo del mismo, precisos para la total ejecución de la actuación urbanística.
 - Formular y, si procede, ejecutar la reparcelación forzosa e imputar a la misma los costes derivados de la ejecución del sistema de actuación y de su gestión, sin que en ningún caso dichos costes puedan superar el diez por ciento del total de gastos de la cuenta final de liquidación del sistema.

Como consecuencia de la sustitución de dicho sistema, las fincas quedarán afectadas al desarrollo del mismo, efectuándose la anotación de dicha afectación en el Registro de la Propiedad.

Sin perjuicio de todo lo anterior, el artículo 109 de la LOUA al regular la sustitución del sistema de compensación por causa de incumplimiento de los deberes y obligaciones legales, establece una serie de supuestos en los que será preferente la sustitución por el sistema de expropiación. Así, en el apartado cuarto del referido artículo se dispone que *“la elección del sistema de actuación que deba sustituir al de compensación se efectuará con arreglo a los siguientes criterios:*

- a) *Cuando la sustitución derive de procedimiento de declaración de incumplimiento iniciado a instancia de parte interesada en asumir la gestión de la actuación urbanizadora, procederá el establecimiento del sistema de expropiación mediante gestión indirecta.*
- b) *Cualquiera que sea la forma de iniciación del procedimiento de declaración de incumplimiento, será preferente el sistema de expropiación mediante gestión directa cuando exista urgente necesidad pública declarada por el municipio de incorporar los terrenos al patrimonio público de suelo o de destinarlos a la construcción de viviendas en régimen de protección pública u otros usos de interés social.”*

VII.3. El sistema de expropiación

La ejecución del planeamiento a través del sistema de expropiación queda regulado en el artículo 114 y ss. de la LOUA, así como en el 194 y ss. del RGU78, e implica la eliminación de los particulares de la gestión y la asunción en exclusiva del protagonismo por parte de la Administración. Así, la Administración actuante aplica la expropiación a la totalidad de los bienes y derechos de la unidad de ejecución (en base a lo recogido en los Registros públicos) y desarrolla la actividad de ejecución, ya sea mediante gestión directa o indirecta.

El fin de la expropiación se agota y cumple, en este caso, con la ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento.

Una vez establecido o determinado el sistema, las transmisiones que se realicen en el ámbito quedarán sujetas a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración. Se establece asimismo, según lo dispuesto en la legislación en materia de expropiación, que al delimitar la unidad de ejecución se recoja la relación de propietarios, bienes y derechos, incluso de los bienes de dominio público, con las particularidades recogidas en el art. 112 de la LOUA.

Aun cuando sea la Administración quien asuma la actividad, cabe la utilización de la técnica de la reparcelación en dos supuestos recogidos en el artículo 114.3 de la LOUA:

- Cuando se acuerde con los propietarios originales el pago del justiprecio mediante la adjudicación de fincas resultantes.
- Cuando se liberen de la expropiación determinados bienes, a los que corresponda someter a la equidistribución de beneficios y cargas. Dicha liberación, regulada en el art. 121, habrá de ser solicitada por el interesado y contar con la conformidad, en su caso, del agente urbanizador. En tal caso, la Administración impondrá las condiciones urbanísticas que aseguren la ejecución del planeamiento (precisando bienes y derechos afectados por la liberación, términos y condiciones de la vinculación de dichos bienes y derechos al proceso urbanizador y edificatorio y garantías a prestar por el beneficiario para asegurar el cumplimiento de tales términos y demás condiciones impuestas).

De acuerdo con el artículo 120 de la LOUA, el justiprecio a abonar a los expropiados se fijará de mutuo acuerdo con anterioridad a la fijación por vía administrativa del mismo o, en su defecto, por decisión de la Comisión Provincial de Valoraciones. La aceptación del precio ofrecido por la administración o el agente urbanizados incrementará este en un diez por ciento. Dicho pago podrá producirse, de acuerdo con el expropiado, mediante finca, parcelas o solares, estén incluidas o no en la unidad de ejecución. La falta de acuerdo en la valoración de estos bienes habrá de ser resuelta igualmente por la Comisión Provincial de Valoraciones, pagándose la diferencia a favor del expropiado en metálico.

A los efectos del cálculo del justiprecio, dispone el artículo 34 del TRLSRU15 que *“las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos*

constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto:

- a) *La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados.*
- b) *La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.*
- c) *La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas.*
- d) *La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.”*

Serán de aplicación por tanto los criterios de valoración dispuestos en el Título V del TRLSRU15.

Por otro lado, será igualmente de aplicación el título VI de dicha ley, que incorpora el régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística (art. 42), establece particularidades relativas a la fijación del justiprecio (art. 43), regula la ocupación de los terrenos y su inscripción en el Registro de la Propiedad (art. 44), contempla las distintas modalidades de gestión de la expropiación (art. 46) -asunto que trataremos a continuación-, o los supuestos de reversión y de retasación (art. 47), entre otras cuestiones.

VII.3.1. El sistema de expropiación mediante gestión directa

Para la ejecución mediante gestión directa el Ayuntamiento podrá optar por:

- Asumir la actividad de ejecución y gestión urbanística a través de su organización propia o constituir Gerencias urbanísticas con este objeto.
- Crear sociedades de capital íntegramente público de duración limitada o por tiempo indefinido.
- Suscribir convenios de colaboración con otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas; constituir consorcios urbanísticos, y transferir o delegar competencias propias en otras Administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas para el desarrollo de la actividad de ejecución.
- Contratar la ejecución directa de las obras con la empresa constructora que se seleccione a través del procedimiento correspondiente, según lo establecido en la legislación de contratos del sector público.

VII.3.2. El sistema de expropiación mediante gestión indirecta

La gestión indirecta del sistema de expropiación implica la concesión de la actividad al agente urbanizador a través del correspondiente concurso. En estos casos la iniciativa podrá provenir del agente urbanizador o de la propia Administración. Con independencia de ello y salvando las particularidades que se verán más adelante, la adjudicación de la actuación se producirá transcurrido el proceso de información pública y el plazo de presentación de alternativas y propuestas. Dicha adjudicación se producirá mediante suscripción de convenio urbanístico, a la opción u opciones (previo acuerdo entre varios de los oferentes, en su caso) más ventajosa según los siguientes criterios:

- Mayor beneficio para la colectividad.
- Propuesta más ventajosa para los propietarios afectados, estableciendo incentivos, garantías o posibilidades de colaboración con los mismos.
- Propuesta con un ámbito de actuación más idóneo.
- Obras de urbanización más convenientes, asumiendo las calidades y los costes de las obras más adecuados para su ejecución.
- Garantía de plazos de desarrollo más breves y compromisos más rigurosos.

VII.3.2.1. Supuesto de iniciativa por parte del agente urbanizador

Según dispone el artículo 117 de la LOUA, podrá ejercer la iniciativa, como agente urbanizador, cualquier persona física o jurídica que, interesada en asumir la gestión de la actuación urbanizadora, haya instado la declaración del incumplimiento de deberes urbanísticos en el sistema de ejecución por compensación (siempre que no haya perdido la condición de agente urbanizador en ésta u otras actuaciones por causa de incumplimiento de los deberes urbanísticos). Para ello, deberá aportar:

- La valoración de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución, fijando un precio en función de los criterios establecidos en la legislación general aplicable y, en base a éste, la oferta de compra y pago del precio en dinero o en especie mediante la entrega de bienes de naturaleza urbanística, la permuta con parcelas edificables y también la integración en el proceso urbanizador mediante la aportación de suelo, dinero o ambas cosas, así como cualquier otro medio aceptado en derecho que, sin menoscabo del valor económico de los terrenos, redunde en el interés urbanístico general.
- Documentación técnica relativa al proyecto de urbanización, con descripción de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación a realizar e indicación de los costes de ejecución estimados.

- Fases y plazos en los que se compromete al desarrollo de los distintos trabajos que conlleve la actuación.
- Documentación que acredite la solvencia económica del agente urbanizador y la garantía económica necesaria para asegurar el desarrollo de los trabajos, que no podrá ser inferior al siete por ciento del costo de las obras de urbanización.
- Previsiones que se consideren puedan suponer una mejora o aliciente para la estimación de la oferta propuesta, tales como aportaciones respecto a las previstas en la ordenación vigente relativas al patrimonio público de suelo, dotaciones, precio máximo de venta de solares o edificaciones, y otras concretas que beneficien a la colectividad. Los contenidos de la iniciativa relativos a la oferta de compra, fases y plazos de los trabajos y otras previsiones se presentarán en plica cerrada para salvaguardar la concurrencia en igualdad de condiciones con las eventuales alternativas.

En caso de que la iniciativa presentada cumpla la normativa de aplicación, el Ayuntamiento resolverá sobre su aprobación previa, que notificará a los propietarios de los terrenos afectados, y la expondrá a información pública para la presentación de alegaciones. Durante dicho período, cualquier interesado en asumir la gestión como agente urbanizador podrá anunciar su intención de formular alternativa, prestando caución en la cuantía que se determine reglamentariamente. Finalizado el trámite de información pública se fijará un plazo, que no podrá ser inferior a veinte días, para la presentación de las alternativas anunciadas. La no presentación en plazo de la alternativa anunciada determinará la pérdida de la caución a favor del municipio.

VII.3.2.2. Supuesto de iniciativa por parte de la administración

Indica el artículo 118 de la LOUA que, al objeto de proceder a la gestión de la actuación, podrá presentar oferta cualquier persona interesada, ya sea física o jurídica, que no haya perdido la condición de agente urbanizador en otras actuaciones por causa de incumplimiento de los deberes urbanísticos. Para ello habrá de aportar la documentación descrita en el apartado precedente. Salvo que el sistema se haya determinado en sustitución del de compensación por incumplimiento de sus deberes por parte de los propietarios de terrenos incluidos en la unidad de ejecución que representen como mínimo el cincuenta por ciento de la superficie de la misma, éstos tendrán derecho preferente a la adjudicación siempre que su oferta iguale la más ventajosa de entre las presentadas, quedando obligados a constituirse en sociedad mercantil u otra entidad con personalidad jurídica en caso de resultar adjudicatarios. En la sociedad o en la agrupación a que se refiere el párrafo anterior podrán participar, junto con los propietarios, terceras personas que contribuyan a la financiación de las obras.

VIII. LA TRASCENDENCIA DE LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA EN LA RECONDUCCIÓN A LA LEGALIDAD DE ACTUACIONES ILEGALES EN SUELO NO URBANIZABLE

Desde el punto de vista de la disciplina urbanística, a la hora de abordar la problemática de las edificaciones existentes en suelo no urbanizable, adquiere especial relevancia la fase de ejecución del planeamiento y en concreto las reformas operadas por la Ley 2/2012 en cuanto los procesos irregulares, permitiendo que se incorporen al proceso, de esta forma señala su Exposición de Motivos que las *“determinaciones que supongan la incorporación al proceso urbanístico no conllevará por sí misma la efectiva legalización de éstas, sino que será necesario el completo cumplimiento de los deberes y cargas que dicho instrumento contenga”*, ello porque la legalización *“debe responder al cumplimiento de los intereses generales, no al mero interés de regularizar lo ilegal, y en coherencia con el modelo urbano asumido”*. Esta idea se plasma en el art. 3.2.j) de la LOUA al establecer como fin de la actividad urbanística la incorporación al ordenamiento de los procesos existentes cuando ello fuera compatible con la ordenación territorial y urbanística, y sin perjuicio del ejercicio de la potestad disciplinaria urbanística, y en el añadido de un nuevo apartado 2 al art. 34 disponiendo que para la efectiva incorporación al proceso urbanizador de actuaciones irregulares es necesario que se apruebe el instrumento de planeamiento con las determinaciones que supongan la incorporación, y el cumplimiento de los deberes y cargas que dicho instrumento contenga, y en la forma y plazos que establezca.

No se trata aquí de la legalización de actuaciones aisladas por ajustarse a la ordenación territorial y urbanística vigente en el municipio, del reconocimiento de la situación legal de fuera de ordenación para edificaciones construidas con licencia urbanística conforme a la ordenación territorial y urbanística vigente en el momento de la licencia o de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación por ser edificaciones construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido asimilado, ni, por último, de edificaciones construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales la Administración sí que deberá adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido (todo ello según la clasificación de edificaciones aisladas establecida por el artículo 3 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía), sino de una técnica consistente en la reconducción a la legalidad de las edificaciones ubicadas en asentamientos urbanísticos.

Ciertamente, la problemática de las viviendas aisladas es sencilla de abordar, al menos desde la teoría. El problema viene cuando se aprecia la dimensión de dicho fenómeno de la vivienda aislada en Andalucía y se cuantifica. Pero, en teoría, como decíamos, queda claro cuál debe ser la actuación desde la Administración, ya que el referido Decreto 2/2012 define a las claras cuáles son los distintos regímenes aplicables a las distintas situaciones

en que puede encuadrarse una edificación aislada, los cuales se han enunciado solo de modo somero al no ser objeto del presente estudio.

La singularidad surge con los denominados asentamientos urbanísticos, definidos en el artículo del Decreto 2/2012 como *“ámbitos territoriales definidos, consolidados por edificaciones próximas entre sí, generadoras de actividades propiamente urbanas, con entidad suficiente como para necesitar infraestructuras, dotaciones y los servicios urbanísticos básicos especificados en el artículo 45.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre”*. Para dichos asentamientos urbanísticos, se prevé en el artículo 13 de dicho Decreto la incorporación, con objeto de la redacción de un nuevo PGOU o de la revisión total o parcial del vigente, a la ordenación urbanística municipal de aquellos que, por el grado de consolidación de las edificaciones o por su integración con los núcleos urbanos existentes, resulten compatibles con el modelo urbanístico y territorial del municipio, en el marco de lo establecido por el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y por los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. Dicha incorporación tiene su límite en unos supuestos tasados para los que se conmina a la Administración a adoptar las medidas que procedan para el restablecimiento de la legalidad urbanística y del orden jurídico infringido. En concreto, *“no procederá la incorporación al planeamiento urbanístico de los asentamientos que se encuentren en algunas de las siguientes situaciones:*

- *Los ubicados en suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica que sean incompatibles con el régimen de protección.*
- *Los ubicados en suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial, salvo que resulten compatibles con el régimen establecido por estos planes.*
- *Los ubicados en suelo no urbanizable protegido por el planeamiento urbanístico en vigor salvo que se acredite la inexistencia de los valores que determinaron la protección de dichos terrenos y siempre que la desaparición de esos valores no tenga su causa en el propio asentamiento.*
- *Los ubicados en suelos con riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales, riesgos tecnológicos o de otra procedencia cuando tales riesgos queden acreditados en la tramitación del planeamiento urbanístico por el órgano sectorial competente.*
- *Los ubicados en suelos destinados a dotaciones públicas”.*

Ahora bien, no es suficiente con esta incorporación al planeamiento para la regularización de estas actuaciones. La regulación establecida por el Decreto continúa: *“La incorporación al Plan General de Ordenación Urbanística de los terrenos correspondientes a los asentamientos urbanísticos, exigirá la posterior implantación en ellos de las dotaciones y servicios básicos necesarios para alcanzar la categoría de suelo urbano consolidado así como de las infraestructuras exteriores necesarias para la conexión con las existentes en el municipio”*.

Por tanto, se impone por el Decreto la necesidad de proceder a la ejecución de lo dispuesto por el PGOU. Para ello, *“El Plan General de Ordenación Urbanística deberá definir los esquemas de las infraestructuras generales en su término municipal necesarias para dotar a los asentamientos que se incorporen a la ordenación de los servicios básicos urbanísticos, especificando el orden de su implantación, la participación de las personas propietarias de los terrenos y edificaciones de cada asentamiento en el coste de las mismas y la forma de ejecución”*. Y para proceder a esa ejecución, impone a las personas propietarias de los asentamientos urbanísticos incorporados la obligación de *“costear la urbanización y las infraestructuras exteriores necesarias para dotar al asentamiento de los servicios básicos urbanísticos enumerados en el artículo 45.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, así como la cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas y los demás deberes asignados por la referida Ley en función de la clase de suelo donde se sitúa la actuación”*.

En idéntico sentido se manifiesta la Disposición Adicional Tercera de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Dicha disposición indica que *“los costes de la regularización de las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable se afrontarán desde los principios de igualdad, equidad, proporcionalidad, legalidad y seguridad jurídica, por lo que la financiación de los mismos debe ser asumida por las personas jurídicas o físicas beneficiarias de la medida de regularización.”*

Todo ello queda desarrollado en el artículo 19 del Decreto:

- *Una vez producida la incorporación de un asentamiento a la ordenación urbanística del Plan General, y cumplidos los requisitos legales exigidos para abordar la actividad de ejecución, las personas propietarias costearán las obras de urbanización que sean necesarias.*
- *En los términos establecidos en el artículo 108 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, procederá el sistema de compensación cuando las personas que ostenten la titularidad de los terrenos y edificaciones lo soliciten y constituyan las garantías que aseguren la ejecución de las obras de urbanización, de conformidad con las reglas establecidas por el artículo 129 y siguientes de la referida Ley. En los demás casos procederá, preferentemente, el sistema de cooperación.*
- *Concluida la urbanización conforme al proyecto de urbanización, el Ayuntamiento la recepcionará siguiendo el procedimiento establecido por la legislación urbanística. Las personas propietarias deberán participar en el mantenimiento en la forma que se determine en el planeamiento urbanístico.*

Para concluir con la regularización o legalización de las edificaciones enclavadas en los asentamientos según lo dispuesto en el artículo 20:

- *Para la legalización de las edificaciones terminadas y conformes con la ordenación urbanística, será necesario que la urbanización esté recepcionada por el Ayuntamiento y se hayan cumplido los deberes legales establecidos por el artículo 51 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.*
- *Para la legalización de edificaciones en proceso de construcción y para la licencia de las de nueva planta, se requerirá el cumplimiento de los deberes legales establecidos por el artículo 51 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, y la previa ejecución de las obras de urbanización o, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos por los artículos 54.3 y 55.2.B) de dicha Ley para simultanear éstas y las de edificación.*
- *Las edificaciones incluidas en los asentamientos integrados en la ordenación del Plan General de Ordenación Urbanística que, situándose en parcelas edificables, no se ajusten a la ordenación establecida, podrán acceder a la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación si sobre las mismas ya no se pueden adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.*
- *Las edificaciones incluidas en los asentamientos no integrados en la ordenación urbanística del Plan General de Ordenación Urbanística, podrán acceder a la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación si sobre las mismas ya no se pueden adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.*
- *El procedimiento para el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación de las edificaciones a que se hace referencia en los apartados 3 y 4 anteriores, será el establecido en la Sección 3.ª del Capítulo II y se concederá conforme a las condiciones establecidas por el Plan General de Ordenación Urbanística para dichos asentamientos y a lo dispuesto en este Decreto.*

Por tanto, la regularización o legalización de las edificaciones integradas en asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable, requiere, como requisito imprescindible la ejecución del planeamiento que prevé su incorporación a la ordenación urbanística, mostrándose de modo patente las características de la ejecución urbanística que pusimos de manifiesto al comienzo del presente artículo:

- Aunque es presupuesto indispensable la incorporación por el plan a su ordenación del asentamiento, es necesario que dicho planeamiento sea ejecutado, al objeto de cambiar su clasificación de suelo, de tal modo que sean efectivamente incorporados a la ciudad existente los terrenos donde se enclava la actuación.
- Debe ser en el ámbito de la ejecución cuando se produzca la equidistribución de beneficios y cargas, al objeto de que los propietarios de estos terrenos contribuyan en la misma medida (con las matizaciones y excepciones permitidas por el Decreto) que los enclavados en la ciudad consolidada, pudiendo asimismo disfrutar de los mismos servicios, dotaciones o equipamientos.

- Es a través de este cumplimiento de deberes como los propietarios del suelo adquieren el derecho a edificar en sus parcelas o, lo que cabe en este caso, a legalizar lo ilegalmente edificado.

Ello queda corroborado por el artículo 34.2 de la LOUA, que dispone que *“Para la efectiva incorporación al proceso urbanístico de actuaciones irregulares será necesario, junto a la aprobación del instrumento de planeamiento que contenga determinaciones que supongan dicha incorporación, el cumplimiento de los deberes y las cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que éste establezca”*.

Y es aquí precisamente donde reside la problemática de estas actuaciones. Y es que si bien, el planeamiento puede establecer una ordenación que permita su regularización y queda meridianamente claro las obligaciones que recaen sobre los distintos propietarios, resulta extremadamente complejo incorporar a dichos propietarios a la actividad de ejecución, fundamentalmente por razones de índole económico. A través de la administración se han articulado múltiples formas de actuación, desde la inmediata incorporación al planeamiento como suelo urbanizable de grandes manchas de suelo ocupado por urbanizaciones ilegales sin tener en cuenta o no la viabilidad o no de la gestión de dichos ámbitos, hasta iniciativas pioneras y más novedosas como las denominadas “Áreas de Gestión Básica” en el municipio gaditano de Chiclana de la Frontera. Pero la realidad es que los propietarios de estos terrenos son reacios a la realización de aportaciones económicas o cesiones de suelo. Si bien es sabido que la gestión del planeamiento es extremadamente dificultosa cuando aumenta el número de propietarios en el ámbito, debido a la gran diferencia de intereses que se concitan, esto se agrava sobremanera cuando las edificaciones (que a la postre son el derecho que se obtiene con el cumplimiento de los deberes) ya se están disfrutando y no pesa sobre ellas la espada de Damocles de una eventual demolición (por motivos económicos y sociales, la solución de estas urbanizaciones no puede ser otra que la regularización vía planeamiento). Es decir, es complicado incentivar la actividad de ejecución. De ahí, la necesidad de que desde la administración se impulse el desarrollo de estas actuaciones. Con tal objeto se incorpora a la mencionada Ley 6/2016 una Disposición Adicional Quinta, que tiene por objeto regular el régimen de los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable que se incorporan al planeamiento urbanístico, a través de las siguientes determinaciones:

“1. Los ayuntamientos, con ocasión de la redacción o revisión total o parcial del Plan General de Ordenación Urbanística, incorporarán a la ordenación urbanística, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, los terrenos correspondientes a los asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable de su término municipal que, por el grado de consolidación o por su integración con los núcleos urbanos existentes, resulten compatibles con el modelo urbanístico y territorial del municipio, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicha incorporación se realizará mediante su clasificación como suelo urbano no consolidado o como suelo urbanizable, sectorizado u ordenado, según corresponda, de acuerdo con su

grado de consolidación por la edificación, servicios urbanísticos existentes, su situación de hecho, las características del territorio al que afecten y demás circunstancias y requisitos que concurren en dichos asentamientos.

2. La efectiva incorporación al proceso urbanístico de los referidos asentamientos urbanísticos, tras la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que contenga las determinaciones que supongan dicha incorporación, en cumplimiento del artículo 34.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, se realizará mediante el cumplimiento de los deberes y las cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que este establezca, de acuerdo con lo establecido en esta disposición y en el Decreto 2/2012, de 10 de enero.

3. Los titulares de terrenos y edificaciones situados en asentamientos urbanísticos que se incorporen al Plan General de Ordenación Urbanística estarán sometidos al régimen de derechos y deberes establecidos por la ley, en función de la clase y categoría de suelo que dicho instrumento de planeamiento les atribuya. Entre dichos derechos y deberes se encuentran los de iniciar y promover la transformación de los terrenos mediante su urbanización, así como costear y, en su caso, ejecutar la urbanización y las infraestructuras exteriores necesarias para dotar al asentamiento de los requisitos y servicios urbanísticos necesarios, recogidos en el artículo 45 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, para que dichos terrenos adquieran las condiciones para su consideración como suelo urbano consolidado.

4. La transformación y urbanización de los terrenos sobre los que se sitúe un asentamiento urbanístico incorporado al Plan General de Ordenación Urbanística se realizará de acuerdo con la determinación de éste y de los demás instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución urbanística que al efecto se redacten y aprueben, siendo requisitos necesarios que legitiman la actividad de ejecución la aprobación definitiva de la ordenación pormenorizada y detallada, así como del proyecto de reparcelación y urbanización, de acuerdo con la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

5. El cumplimiento del deber de urbanizar podrá realizarse de forma progresiva, mediante la recepción total o parcial de la urbanización y la puesta en servicio de las distintas infraestructuras necesarias, en la forma indicada en los apartados siguientes, de acuerdo con las fases, zonas o manzanas que a tal efecto se establezcan en los instrumentos de ordenación. Para el caso de que esta división en fases, zonas o manzanas no estuviera prevista expresamente en los instrumentos de ordenación, podrá realizarse con posterioridad, mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, de acuerdo con las determinaciones que contenga el proyecto de urbanización aprobado. El proyecto de urbanización podrá prever y establecer la independencia funcional de cada una de las infraestructuras de cara a su recepción parcial o puesta en servicio.

En todo caso, para el establecimiento de las fases, zonas o manzanas se tendrá en cuenta la estructura de la propiedad del suelo, la iniciativa a la ejecución de la urbanización por las distintas personas propietarias, la coherencia con la ordenación urbanística y la efectividad de la puesta en servicio de las distintas infraestructuras.

6. En el supuesto de parcelas que carezcan de edificación o que, aun existiendo dicha edificación, éstas no se encuentren terminadas y/o carezcan de las condiciones necesarias de seguridad y salubridad para su utilización, se podrá conceder licencia de obras de edificación, de forma simultánea a la urbanización, conforme a los requisitos previstos en el artículo 55.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, con la especificidad de que la garantía exigida para la ejecución de las obras de urbanización pendientes, en proporción a su participación, no comprenderá la totalidad de la urbanización, sino aquella parte de ésta susceptible de recepción parcial independiente, conforme a lo recogido en el apartado anterior. Asimismo, la preceptiva garantía que cada una de las personas propietarias debe prestar en relación a las obras de urbanización pendientes de ejecutar podrá constituirse mediante la formalización de aval o cualquier otra de las formas admitidas en derecho.

La recepción parcial de las obras de urbanización habilitará la concesión de la correspondiente licencia de ocupación y/o utilización.

7. En el caso de parcelas con edificación terminada y con las condiciones de seguridad y salubridad necesarias para su utilización, si dicha edificación se ajusta a las determinaciones urbanísticas de aplicación, y, atendiendo a la realidad de hecho de estas actuaciones irregulares en las que existe una efectiva ocupación del territorio, se podrá autorizar el uso provisional de la misma, de forma anticipada a la recepción, parcial o total, de la urbanización, siempre que se hayan ejecutado los servicios necesarios que garanticen su uso. En todo caso, se consideran servicios mínimos necesarios a tal efecto las infraestructuras de saneamiento y abastecimiento de agua definidas y ejecutadas de acuerdo con el proyecto de urbanización aprobado.

Para que pueda otorgarse la citada autorización provisional de uso, mediante la correspondiente licencia municipal, debe haberse procedido, como mínimo, a la previa puesta en servicio de referidas infraestructuras de saneamiento y abastecimiento de agua, de acuerdo con el apartado siguiente.

Para el otorgamiento de la licencia provisional de uso será necesaria la tramitación del correspondiente expediente municipal en el que se constate, previo informe técnico y jurídico, tras el análisis del proyecto técnico presentado por la persona interesada, que la edificación se encuentra terminada, que reúne las condiciones de seguridad y salubridad necesarias para su utilización, y que es conforme con las determinaciones urbanísticas de aplicación.

El plazo de validez de la referida licencia provisional de uso será equivalente al plazo máximo de terminación de las obras restantes de la urbanización que permitan su recepción, ya sea total o parcial, conforme a la legislación vigente, a lo establecido en esta disposición y en los instrumentos y proyectos aprobados. Este plazo estará expresamente indicado en la citada licencia provisional, sin perjuicio de la prórroga que pudiera otorgarse, si se reúnen los requisitos para ello, mediante el correspondiente procedimiento.

8. La puesta en servicio de las infraestructuras a las que hace referencia el apartado anterior se realizará mediante un acta de puesta en servicio, que se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) El acta de puesta en servicio corresponderá, en todo caso, al municipio, de oficio o a instancia de la persona responsable de la ejecución y entrega de dichas infraestructuras.
- b) Requerirá la presencia del alcalde o representante municipal correspondiente, de acuerdo con la legislación de administración y autonomía local vigente, asistido por facultativo municipal o designado por el Ayuntamiento; del facultativo encargado de la dirección de las obras de urbanización y de la persona o entidad, pública o privada, responsable de la actuación, de acuerdo con el sistema de actuación aplicado, asistido de facultativo, si lo estima oportuno.
- c) Si las infraestructuras se encontraran en buen estado y con arreglo a los proyectos aprobados y las prescripciones técnicas de aplicación, se levantará la correspondiente acta, donde se hará constar estos extremos.
- d) Si las infraestructuras no reunieran los requisitos expuestos con anterioridad para su puesta en servicio, se hará constar así en el acta, así como los defectos observados y las medidas precisas y los plazos para su subsanación.

La puesta en servicio de las referidas infraestructuras supondrá la asunción de su conservación por el municipio, por la Junta de Compensación o Asociación Administrativa de Propietarios, según corresponda, de acuerdo con el sistema de actuación establecido.

Cuando la ejecución del planeamiento se efectúe por el sistema de compensación u otro tipo de sistema por el que se constituya entidad urbanística colaboradora, la citada entidad estará obligada a destinar las cuotas y aportaciones efectuadas por cada una de las personas propietarias a la ejecución de las infraestructuras, obras y servicios de la fase, zona o manzana a la que pertenezca la parcela de dicha persona, con el fin de garantizar la viabilidad de la actuación y la efectiva ejecución de la urbanización, así como la asunción de derechos una vez cumplidos los deberes inherentes a cada persona propietaria.

9. La licencia provisional de uso será título suficiente para la contratación de los servicios por las empresas suministradoras, a los efectos establecidos en el artículo 175 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, con la particularidad de que dicha contratación estará vinculada a los plazos de validez de la licencia provisional de uso, referidos en apartados anteriores. El transcurso de dichos plazos, salvo prórroga otorgada al efecto, conllevará el inmediato corte de los suministros por parte de las compañías.

10. Las obras y condiciones de urbanización podrán modularse por el Plan General de Ordenación Urbanística, o instrumento de planeamiento de desarrollo correspondiente, de acuerdo con el objeto y alcance de las mismas. Asimismo, en el marco de las competencias atribuidas a los municipios por la normativa vigente, éstos podrán redactar y aprobar ordenanzas de urbanización específicas para estos asentamientos urbanísticos

que se incorporan al proceso urbanístico, garantizando, en todo caso, las condiciones mínimas de seguridad, salubridad y utilización, e igualdad de derechos entre la población del municipio, en relación a los deberes asumidos.”

IX. CONCLUSIONES

La ejecución del planeamiento se configura como una actividad imprescindible para garantizar, a través de una pluralidad de actuaciones interdisciplinares, la materialización física y jurídica de lo dispuesto en los instrumentos de planeamiento, para llevar a efecto la equidistribución de beneficios y cargas, así como para que los propietarios de los terrenos incluidos en el ámbito puedan ejercer su derecho de propiedad a través del cumplimiento de sus obligaciones. Hemos distinguido la ejecución sistemática de la asistemática, en atención a la utilización o no de la técnica de las unidades de ejecución. Para el estudio del tema se han desarrollado los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, como son los proyectos de urbanización y la reparcelación urbanística, deteniéndonos en la figura del agente urbanizador, como tercero interesado en participar en la ejecución. Se han analizado los convenios urbanísticos de gestión, como manifestación del urbanismo concertado y se ha procedido a desgranar los tres sistemas de actuación tradicionales: compensación, cooperación y expropiación, distinguiendo el distinto grado de participación de la Administración y los particulares en cada uno de ellos. Para terminar la exposición, se ha valorado la trascendencia de la ejecución urbanística a la hora de abordar la problemática de los asentamientos urbanísticos en el suelo no urbanizable.