

Análisis del Sistema de Cooperación en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía

Luis Enrique Flores Domínguez

Secretario de Ayuntamiento. Categoría superior.
Profesor Asociado de Derecho Administrativo.
Universidad de Sevilla

I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

El plan urbanístico tiene la finalidad de definir el marco físico elegido para el desarrollo de la ciudad, establecer las determinaciones que harán posible una convivencia más adecuada y una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Retomando la clásica expresión de T.R. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, la ejecución del Plan consiste en “poner por obra sus determinaciones”.

El plan necesariamente tiene una vocación de cumplimiento, lo que obliga a que sus prescripciones sean realizables jurídica y, sobre todo, económicamente, latiendo en este cumplimiento la tensión entre la actividad de planeamiento y la actividad de ejecución. Un planeamiento idealizado, utópico, probablemente quedará reducido a mero papel destinado a decorar cualquier despacho. Por el contrario, un plan que únicamente tenga en perspectiva su ejecución probablemente perderá la visión global de la ciudad, que es precisamente su finalidad última. Por ello es preciso que el planificador en primer lugar ordene la ciudad, pero también que tenga presente que sus determinaciones tienen una vocación de cumplimiento que se lleva a cabo mediante la actividad de ejecución. Esta idea queda reflejada en el artículo 8 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), cuando define los planes generales de ordenación urbana en los siguientes términos: “*establecen, en el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, la ordenación urbanística en la totalidad del término municipal y organizan la gestión de su ejecución, de acuerdo a las características del municipio y los procesos de ocupación y utilización del suelo actuales y previsibles a medio plazo*”.

Sentada esta premisa hay que señalar que la actividad de ejecución es una función pública. Ya la Exposición de Motivos de la Ley de 1956 planteaba como modelo ideal que todo el suelo fuera público, aunque lo descartaba por evidentes motivos económicos. A partir de esta norma siempre se proclamó el carácter de función pública de la actividad de ejecución, aunque se admitía en mayor o menor grado la colaboración de los particulares.

Actualmente, la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), no proclama formalmente el carácter de función pública, pero sí señala en su artículo 4.1 que corresponde a los entes públicos la dirección del proceso urbanístico, aunque parece preocuparle más la regulación de la necesaria participación y colaboración de los particulares.

La LOUA desde su propia Exposición de Motivos (punto 4) parte del entendimiento del urbanismo como una función pública, que tiene como objetivo último regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación regular, en aras de ese interés general, los precios del suelo en un mercado caracterizado por su carácter alcista y la escasa flexibilidad de la oferta. Este entendimiento es plasmado en el artículo 2.1 al señalar que “la actividad urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y la edificación y sus consecuencias para el entorno”. Por su parte, el artículo 5 sienta las bases de la participación de la iniciativa privada, que intervendrá en la forma y en los términos de la legislación general aplicable y de la propia Ley.

Este planteamiento nos lleva a la conclusión de que aún siendo una función pública la actividad de ejecución –con el contenido descrito en el artículo 86– no corresponde en exclusiva a la Administración, aunque a ella sí se atribuye “*la dirección, inspección y control de toda la actividad de ejecución del planeamiento*” (artículo 85.1), con participación, en los términos de la Ley, de los particulares. A partir de aquí la norma distingue en función del sistema de ejecución que se utilice:

- En los sistemas de ejecución pública (expropiación y cooperación a tenor del artículo 107.1), y en todo caso, cuando tenga por objeto dotaciones, la actividad de ejecución corresponde íntegramente a la Administración, sin perjuicio de que pueda gestionarse de forma directa o indirecta.
- En el sistema de ejecución privada (compensación) corresponde a la Administración dirigir, inspeccionar y controlar la actividad privada de ejecu-

ción 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 (artículo 87).

El contenido de la actividad de ejecución se describe en el artículo 86, comprendiendo en sentido amplio dos tipos de operaciones: jurídicas, relativas a los actos e instrumentos que posibilitan la actuación, que tradicionalmente se han definido como “gestión urbanística” (delimitación del sistema y forma de gestión, organización temporal y equidistribución); y materiales, tendentes a plasmar físicamente la nueva ordenación (realización de las obras de urbanización y edificación). Sorprende que en la enumeración del artículo 86 se haya incluido la conservación de las obras como parte de la actividad de ejecución, ya que tradicionalmente este ámbito ha pertenecido al campo de la disciplina urbanística.

II. LOS PRESUPUESTOS DE LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN

1º La aprobación del instrumento de planeamiento que contenga la ordenación pormenorizada.

Desde la Exposición de Motivos de la Ley 1956 el planeamiento se ha concebido como “*la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana*”. El plan opera concretando el contenido del derecho de propiedad para cada terreno sujeto a su ordenación, de ahí que resulte indiscutible la exigencia en cada caso de un tipo de planeamiento que legitime la actividad de ejecución.

El artículo 96 establece cuál es el instrumento de planeamiento idóneo para establecer la ordenación pormenorizada en la clase de suelo de que se trate o bien para la ejecución de los sistemas generales, sentando, a continuación, en su apartado segundo, la regla general de la exigencia de ejecución de las obras de urbanización, previa o simultánea a la edificación (con las garantías dispuestas en la ley), 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*”. Esta necesidad de aprobación previa del instrumento de planeamiento idóneo según la clase de suelo la destaca la STS 21 de marzo de 2002, Ar. 2279, al establecer la inviabilidad de la aprobación de las Bases y Estatutos del sistema antes de la aprobación del Plan Parcial, por carecer de cobertura legal, no siendo posible la ejecución de un planeamien-

to sin que, previamente, exista el planeamiento que se ejecuta, aunque la propia sentencia admite la tramitación simultánea del planeamiento y del instrumento de gestión. Por ello no entendemos la previsión del artículo 125.3,b cuando habilita a la Administración, una vez que acuerda la sustitución del sistema de compensación por el de cooperación, para “formular y, en su caso, ejecutar los instrumentos de planeamiento”. Si estamos ya en sede de ejecución ¿cómo puede formularse un instrumento de planeamiento?, si éste es el que precisamente legitima la actividad.

2º La delimitación de la unidad de ejecución

1. Concepto de la unidad de ejecución

El artículo 144 TRLS 1992 definía a unidad de ejecución como aquella superficie ordenada por el plan que permite el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de su totalidad conforme a la normativa urbanística aplicable. A estas características el artículo 105 LOUA añade que deben “asegurar su idoneidad técnica y viabilidad económica”, en la línea que ya señalábamos de que el planeamiento debe garantizar su adecuada ejecución.

Las características de estas unidades son dos: su carácter continuo y su ámbito referido a una única clase de suelo. Esta regla admite excepciones: de una parte, en suelo urbano y, excepcionalmente, en suelo urbanizable, podrán delimitarse unidades discontinuas, siempre que se garantice la equidistribución (artículo 105.2); de otra, se admite incluir en su ámbito suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable cuando se planteen problemas en el borde de ambos suelos (artículo 105.4), lo que sin duda puede ser fuente de conflictos a la hora de equidistribuir los beneficios y cargas.

Un supuesto singular es el contemplado en el artículo 105.5, que posibilita la delimitación de unidades de ejecución en suelo urbano no consolidado a “efectos fiscales”, para fijar el ámbito de sujeción al pago de las cuotas de urbanización mediante la figura de las contribuciones especiales reguladas en la Ley de Haciendas Locales. Propiamente no nos hallamos ante una unidad de ejecución en sentido técnico, en cuanto no contemplan un ámbito “para el desarrollo de la totalidad de las operaciones jurídicas y materiales precisas para la ejecución integral del planeamiento” (artículo 86,c), teniendo una finalidad exclusivamente tributaria para determinar el ámbito de aplicación de las contribuciones especiales.

2. Procedimiento para su delimitación

La delimitación de las unidades de ejecución puede llevarse a cabo por el propio planeamiento (siendo potestativa esta determinación a tenor del artículo 18.1) o por el procedimiento previsto en el artículo 106. Si bien el artículo 105.1, párrafo 2º contempla la regla de que la delimitación de sectores por el planeamiento comporta la de unidades de ejecución coincidentes con los mismos, salvo determinación expresa en contrario. Con ello se superan problemas planteados con la normativa anterior acerca de si se exigía en todo caso el procedimiento de delimitación si el planeamiento no llevaba a cabo esta función. Ahora si el plan no fija distintas unidades de ejecución respecto de un sector se entenderá que existe una única unidad coincidente con el mismo, sin perjuicio de los procedimientos establecidos para la modificación del ámbito de estas unidades de ejecución.

El procedimiento del artículo 106 contempla las siguientes fases para la delimitación de unidades de ejecución cuando no se contenga en el instrumento de planeamiento: a) Inicio, de oficio o a instancia de parte, mediante Resolución de Alcaldía; b) trámite común de información pública (mediante publicación en el Boletín Oficial de la Provincia) y audiencia a los propietarios afectados por plazo de veinte días; c) Aprobación por la Alcaldía a tenor del artículo 21.1.j Ley de Bases de Régimen Local, dado que al Alcalde se atribuyen las competencias relativas a los instrumentos de gestión. El trámite de información pública y audiencia a los propietarios puede tener como resultado una modificación de la delimitación de la unidad de ejecución inicialmente adoptada. En este caso la LOUA articula una garantía a favor de los propietarios afectados: si se estimaran alegaciones que implicaran un incremento o disminución de más del 10 por 100 de la inicialmente prevista deberá concederse previamente un trámite de audiencia a dichos propietarios (no se exige la información pública en este caso).

Un problema que no resuelve la Ley es el relativo a la modificación de las unidades de ejecución delimitadas por el planeamiento: ¿es posible llevarla a efecto por el procedimiento previsto en el artículo 106?. Entendemos que dicha posibilidad habría que descartarla por aplicación del principio de jerarquía y de subordinación de la ejecución al planeamiento. Es más, si la aprobación de los instrumentos de planeamiento corresponde al Pleno y éste fija unas determinadas unidades de ejecución, difícilmente puede sostenerse que el Alcalde pueda alterarlas en el ejercicio de su competencia sobre los instrumentos de gestión.

3º La organización temporal de la ejecución

Uno de los contenidos facultativos del planeamiento, cuando resulte propio de la ordenación urbanística que establezca, es la fijación de plazos para llevar a cabo la ordenación detallada, la ejecución de las unidades de ejecución y la edificación de los solares resultantes (artículo 18.2). En defecto de previsión del planeamiento estas determinaciones corresponden a la actividad de ejecución, fijándose por el municipio mediante el procedimiento de delimitación de las unidades de ejecución (artículo 88). Asimismo, si existe una organización temporal establecida, los municipios podrán concretar, motivadamente, el orden preferencial para el desarrollo de las diversas actuaciones por el mismo procedimiento.

En cambio respecto de los plazos para el inicio y terminación de las viviendas de protección oficial previstas en las áreas o sectores que contengan reservas destinadas a la construcción de estas viviendas, del apartado 3.c del artículo 18 –introducido por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre– parece deducirse que es una determinación preceptiva del planeamiento, al atribuir esta función al Plan General de Ordenación Urbanística o, en su defecto, al instrumento de planeamiento que contenga la ordenación detallada, debiendo informar favorablemente la Consejería competente en materia de vivienda en el plazo de un mes, transcurrido el cual se entenderá aprobado el plazo que contenga el instrumento de planeamiento. Al respecto no alcanzamos a comprender que la Consejería competente en materia de urbanismo, que es precisamente la que aprueba el Plan o lo informa previamente con carácter preceptivo cuando la competencia para la aprobación definitiva corresponda al municipio, tenga que emitir un informe autónomo y distinto al del contenido del Plan respecto de los plazos para el inicio y terminación de las viviendas de protección oficial. El supuesto estará previsto para el caso en que ha Consejería de Urbanismo no sea competente en materia de vivienda.

4º La elección del sistema de ejecución

Salvo los criterios dispuestos para la sustitución del sistema de compensación en los casos de incumplimientos (artículo 109.3), la Ley no establece preferencia por ninguno de los sistemas, correspondiendo a la Administración determinar el que vaya a aplicarse en cada caso. No obstante, esta decisión debe ser motivada con arreglo a dos parámetros: de una parte, los principios que sientan los artículos 2 a 5 de la Ley (que pueden resumirse en la naturaleza de función pública de la actividad urbanística y en el deber de facilitar y promover la iniciativa privada); de otra, en las prioridades y necesidades del proceso urbanizador, la capacidad de gestión y medios económico-financieros con

que efectivamente cuente la Administración y la existencia de iniciativa privada capaz de asumir la actividad de ejecución. La Ley pretende establecer, si quiera a nivel de principios, un equilibrio ponderado entre la capacidad técnico-económica de la Administración y la existencia de iniciativa privada capaz de asumir la función de ejecución.

El sistema de actuación puede fijarse a través de tres mecanismos: a) en el propio planeamiento (artículo 18.1); b) mediante el procedimiento ya expuesto para la delimitación de las unidades de ejecución (artículo 107.2); y c) mediante convenio con los propietarios que representen más del 50 por 100 de los terrenos afectados (artículo 108.2). En este último supuesto la aplicación del sistema de compensación se llevará a efecto mediante la regulación establecida para el supuesto de propietario único, salvo que concurra la figura del agente urbanizador en que se exige la constitución de Junta de Compensación.

Un supuesto en el que la discrecionalidad de la Administración a la hora de fijar el sistema se ve claramente acotada es el de la sustitución del sistema de actuación por compensación por cualquiera de los sistemas de actuación pública previstos en el artículo 109. Ello porque su apartado tercero establece unos criterios más restrictivos a la hora de elegir el sistema que sustituirá al de compensación, y que analizaremos al comentar el artículo 125 en sede del sistema de cooperación.

III. LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN PÚBLICA. DISPOSICIONES GENERALES

Como hemos señalado el artículo 85.2 atribuye a la Administración la actividad de ejecución de los sistemas de ejecución pública, aunque puede llevarla a cabo a través de formas de gestión directa o indirecta. En concreto, el artículo 90 contempla cuatro fuentes normativas: 1ª) formas o modalidades previstas en la propia LOUA; 2ª) las previstas en la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas; 3ª) las previstas en la legislación de contratos; 4ª) las previstas en la legislación de régimen local.

En el ámbito local, para la ejecución del planeamiento municipal, la cuestión se ha simplificado tras las últimas reformas legislativas: de un lado, al adaptar la regulación de la gestión directa mediante organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales) a la dispuesta en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Admi-

nistración General del Estado –LOFAGE–, en virtud del artículo 85.bis Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local –LBRL– en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del gobierno local; de otro, remitiendo los modos de gestión indirecta a la regulación contenida en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (artículo 85.2 Ley 7/1985, en la redacción dada por la Ley 57/2003).

Una vez que la LOUA admite las diversas posibilidades de gestión que hemos expuesto, establece una reserva de funciones que únicamente pueden desarrollarse mediante gestión directa:

- a) La tramitación y aprobación de los actos de ejecución de los instrumentos de planeamiento.
- b) Las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, sanción y expropiación (respecto de esta última hay que estar a la normativa reguladora del ejercicio de la potestad expropiatoria).

Además, se contiene una previsión específica respecto de las sociedades mercantiles de capital íntegramente público (art. 90.1): “*en ningún caso podrán realizar actividades que impliquen el ejercicio de autoridad*”. La disposición final duodécima de la LOFAGE señala que las sociedades mercantiles estatales *en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad*. La referencia a las facultades parece más adecuada que la contenida en el artículo 85.3 LBRL, en cuanto prohíbe que las sociedades de capital exclusivamente local gestionen en general los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad, dado que, salvo servicios concretos como puede ser el de policía, lo normal es que un servicio en sí mismo no comporte autoridad sino que en su prestación o ejercicio se ejercerán algunas facultades con este carácter.

Con estas reflexiones previas podemos establecer los siguientes modos de gestión de la actividad de ejecución de los sistemas de ejecución pública:

A) Gestión directa:

A.1. Por la propia entidad local

- a través de su organización propia
- creando una organización diferenciada sin personalidad jurídica (Gerencias de Urbanismo que no adquieran dicha personalidad).

A.2. Organismo autónomo local (Gerencias de Urbanismo con personalidad jurídica propia)

A.3. Entidad pública empresarial

A.4. Sociedad de capital íntegramente local.

B) Gestión indirecta:

B.1. Mediante las formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos.

B.2. A través de la concesión de la actividad de ejecución en los términos previstos en la LOUA (artículo 90.3), ya sea mediante la convocatoria del correspondiente concurso, o a iniciativa presentada por el agente urbanizador (artículo 116).

C) La gestión a través de sociedad mixta en la que participen todos los propietarios, en el sistema de cooperación (artículo 124.1). Sobre ella nos detendremos al analizar este sistema.

Además de estas formas de gestión en sentido técnico, la LOUA contempla otros instrumentos para desarrollar la actividad de ejecución:

Fórmulas de colaboración interadministrativa:

A.1. Convenios interadministrativos de colaboración (artículo 92).

A.2. Consorcios urbanísticos integrados exclusivamente por Administraciones.

A.3. La delegación intersubjetiva de competencias.

Fórmulas de colaboración con la iniciativa privada:

B.1. Consorcios urbanísticos con la incorporación de personas privadas.

B.2. Convenios urbanísticos con particulares.

IV. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN

1º. Características generales

Aunque la Ley no parece optar preferentemente por ninguno de los sistemas, del conjunto de su articulado y de los principios que la inspiran puede deducirse un cierto carácter residual del sistema de cooperación, y ello por

dos razones: 1ª por cuanto si existe iniciativa de los propietarios, el artículo 4 obliga a respetarla; 2ª porque en los supuestos de sustitución del sistema por compensación claramente se decanta por el sistema de expropiación (artículo 109).

El sistema es de carácter público (artículo 107.1), correspondiendo íntegramente a la Administración pública competente la actividad de ejecución (artículo 85.2) y a los propietarios aportar los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y asumir los gastos de urbanización y de gestión del sistema. En concreto (artículo 123.1):

- corresponde a los propietarios: a) aportar la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita; b) soportar la ocupación de cualesquiera de otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras; c) otorgar un poder de disposición fiduciaria de los terrenos a la Administración actuante (ello impide, por ejemplo, que los propietarios puedan ejercer acciones en defensa de la posesión); d) abonar los gastos de urbanización y de gestión en la forma que luego expondremos. A cambio de estas obligaciones los propietarios tienen derecho a que se atribuya el aprovechamiento que les corresponde según el planeamiento, bien en aprovechamientos urbanísticos, bien mediante solares o bien mediante compensaciones económicas.
- corresponde a la Administración: a) la ejecución del sistema por los medios previstos en la Ley; b) la obtención de los terrenos de cesión gratuita y obligatoria, aunque este derecho dimana directamente del plan; c) resarcirse de los gastos de urbanización y gestión cuando actúe mediante gestión directa.

2º. Modos de ejecución del sistema

La Administración puede optar entre diversas modalidades:

- Gestión directa. En el artículo 123.1.B,a) se hace patente la distinción entre operaciones jurídicas (gestión en sentido estricto) y operaciones materiales, admitiendo respecto de estas últimas que se contraten con tercero a través de los procedimientos previstos en la normativa de contratos, encomendando la ejecución de las obras a contratista o contratistas. Resulta obvio que también pueden utilizarse todos los medios de gestión directa que hemos expuesto anteriormente al amparo del artículo 90.

- Gestión indirecta. El apartado b del precepto únicamente se refiere a una de las formas de gestión indirecta de las previstas en el artículo 156 Ley de Contratos: la concesión, con arreglo a las normas establecidas en la propia Ley urbanística, sobre la base de la convocatoria del correspondiente concurso. No obstante, el artículo 90 ya citado permite, para el desarrollo de la actividad de ejecución, todas las formas o modalidades de gestión indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico y contratación de las Administraciones públicas y de régimen local, por lo que no se entiende que en sede de cooperación se refiera en exclusiva a la concesión.
- Gestión a través de sociedad mixta prevista en el artículo 124. En este caso no nos hallaríamos ante un supuesto de gestión indirecta de los previstos en el artículo 156.d Ley de Contratos, dado que, al exigirse con carácter determinante, la participación de la Administración y de todos los propietarios no es posible acudir al procedimiento de contratación mediante convocatoria pública.

3º. Procedimiento para determinar la actuación por el sistema de cooperación

Hemos expuesto anteriormente las reglas generales dispuestas para la elección del sistema de actuación. No obstante, en el sistema de cooperación el artículo 123.2 introduce unas reglas singulares en el procedimiento para la determinación del sistema encaminadas a establecer la forma de abono de los gastos de urbanización y gestión (no se alcanza a comprender que se mantenga esta distinción cuando el artículo 113 claramente indica que los gastos de gestión son un concepto más de los gastos de urbanización).

Las reglas son las siguientes: 1ª junto con el acuerdo de establecimiento del sistema, deberá regularse el procedimiento (más propiamente la forma) al que han de ajustarse los propietarios para abonar los gastos, bien en metálico o bien en aprovechamientos urbanísticos; 2ª adoptado el acuerdo, se requerirá a los propietarios interesados para que en el plazo de quince días opten expresamente por abonar los gastos en metálico o mediante la aportación de aprovechamientos urbanísticos (entendemos que la decisión es libre por parte del propietario). Este requerimiento no es preciso formularlo en el supuesto de aplicación del sistema como sustitución del de compensación, en cuyo caso parece que se establece la regla general de pago en metálico salvo acuerdo expreso con la Administración.

Los supuestos en los que no hay libertad de elección por los propietarios, aplicándose el régimen de aportación forzosa de aprovechamientos lucrativos mediante reparcelación son los siguientes: a) cuando no formularan opción en el plazo de quince días; b) cuando rechacen el sistema; c) cuando se trate de propietario único (no alcanzamos a comprender esta limitación, salvo que se interprete –lo que resulta absurdo– que el citado propietario no opte o rechace el sistema). En cualquier caso, y por la vía del convenio de gestión, no habría dificultad en que el propietario único abone sus gastos, total o parcialmente, mediante la aportación de terrenos o aprovechamientos lucrativos; d) cuando el sistema se imponga por sustitución del de compensación.

4º. La ejecución jurídica del sistema de cooperación

Como señala el artículo 123.3 el sistema de cooperación comporta su ejecución mediante la reparcelación de los terrenos comprendidos en su ámbito, que quedan afectados a la operación reparcelatoria desde que se delimita la unidad de ejecución (artículo 100.4). A tenor del artículo 51,C,f la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento (uno de los objetivos de la reparcelación según el artículo 100.2,b) debe llevarse a cabo con anterioridad a la ejecución material del mismo, constituyendo un presupuesto de la misma.

El concepto, objeto, reglas generales y procedimiento para la aprobación de la reparcelación se regulan en los artículos 100 a 104. El procedimiento se remite al desarrollo reglamentario, que deberá respetar las siguientes reglas: 1º) información pública por plazo 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 (habrá de estarse tanto a la información registral como a la catastral, siguiendo el criterio que el artículo 321.2º, párrafo tercero, establece en materia de planeamiento); 2º) deberá acreditarse en el expediente 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. A estos efectos el artículo 190 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de carácter básico, dispone que los notarios no podrán autorizar el otorgamiento de escrituras públicas de constitución de juntas de compensación u otras entidades urbanísticas colaboradoras sin que se justifique que la totalidad de la superficie incluida en la unidad de ejecución ha sido plenamente identificada en cuanto a la titularidad de las fincas que la componen, o en su defecto que se ha notificado fehacientemente a la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente la existencia de te-

renos de titularidad desconocida o no acreditada. Cuando se trata de fincas calificadas como litigiosas, se considerará identificada siempre que se aporten títulos justificativos del dominio; 3º Audiencia por plazo de quince días a los titulares registrales que no se hayan tenido en cuenta a la hora de elaborar el proyecto de reparcelación o a quienes resulten afectados por modificaciones acordadas tras el trámite de información pública, sin necesidad de volver a efectuar este trámite; 4º Aprobación, cuando sea de iniciativa privada, dentro del plazo máximo de dos meses desde que sea presentada la documentación formalmente completa o desde que el interesado cumpla el requerimiento de subsanación de deficiencias (el requerimiento no suspende el plazo de dos meses, volviéndose a computar desde que se dé cumplimiento al mismo). Para evitar dilaciones en el procedimiento la norma dispone que únicamente se podrá practicar un requerimiento de subsanación y dentro de los quince días desde la presentación del proyecto. La falta de notificación de resolución expresa dentro del plazo de dos meses producirá el efecto aprobatorio por silencio; 5º) Publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y en el correspondiente tablón de anuncios (la norma debería haber facultado al interesado para que pueda efectuar directamente dicha publicación en los casos de aprobación por silencio).

Además de estas reglas generales, en sede de cooperación la singularidad la constituye la posibilidad de que los particulares afectados (entendemos que todos) y la Administración puedan establecer un convenio urbanístico para fijar las bases del sistema, incluso en el supuesto de propietario único (no se comprende que en dichas bases no pueda optarse por el pago mediante aprovechamientos urbanísticos al que nos hemos referido anteriormente).

En cuanto a los efectos de la aprobación de la reparcelación, además de los generales que el artículo 102.2 anuda a la aprobación del proyecto (téngase en cuenta lo dispuesto en los artículos 122 a 130 del Reglamento de Gestión Urbanística), el artículo 127 contiene unos efectos específicos para el sistema de cooperación. Con carácter general la reparcelación producirá los siguientes efectos: a) la transmisión al Ayuntamiento, en pleno dominio y libre de cargas, de los terrenos de cesión obligatoria. El artículo 3.4 del Decreto 18/2006, de 24 de enero (BOJA nº 31, de 15 de febrero) que aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, dispone que la afectación de inmuebles al uso o servicio público, como consecuencia de la ejecución de los planes urbanísticos se entenderá producida, en todo caso, en el momento de la cesión del bien a la Entidad local conforme disponga la legislación urbanística; b) la subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas por las nuevas parcelas, siempre que quede establecida su correspondencia; c) la afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente.

En el sistema de cooperación la aprobación del proyecto produce unos efectos específicos necesarios para la adecuada ejecución del sistema, dado que éste requiere que la Administración disponga de los terrenos para llevar a cabo las operaciones jurídicas y materiales necesarias. De ahí que el artículo 127 se intitule “disposición de bienes y derechos en el sistema de cooperación”, regulando los actos de disposición que puede llevar a cabo la Administración actuante, y que se concretan en los siguientes:

1º La ocupación inmediata de todos o de 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. A estos efectos, el artículo 125 del Reglamento de Gestión dispone que el acuerdo de reparcelación tendrá el mismo efecto que el acta de ocupación a efectos expropiatorios, respecto de los derechos y cargas que deban extinguirse y de las plantaciones y obras que deban destruirse.

Los efectos del acta de ocupación se regulan en el artículo 51 Ley Expropiación Forzosa y artículos 52 a 55 del Reglamento. Para la ocupación efectiva del bien se concederá un plazo al ocupante para que proceda al desalojo, siendo de carácter administrativo los desahucios y lanzamientos que requiera la ocupación en caso de resistencia. La Ley 53/2002, de 30 de diciembre, adicionó dos nuevos párrafos al artículo 51 Ley Expropiación Forzosa para regular la exigencia de autorización judicial en los casos de entrada en lugares cuyo acceso depende del consentimiento del titular. A estos efectos, únicamente se entiende que estos lugares son el domicilio, tanto de las personas físicas como jurídicas, y los cerrados sin acceso al público. En estos casos se requerirá la preceptiva autorización judicial, cuya competencia corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo a tenor del artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Respecto de los demás inmuebles o partes de los mismos, la Administración podrá entrar y tomar posesión con el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad si fuera preciso.

2º La inscripción en el Registro de la Propiedad del suelo de cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración actuante. El artículo 113 Reglamento de Gestión Urbanística exigía para la inscripción que se otorgara escritura pública o se expidiera documento con las solemnidades y requisitos dispuestos para las actas de los acuerdos. No obstante, el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (Reglamento

Hipotecario Urbanístico), precisa cuál es el título inscribible: 1º certificación de la Administración actuante acreditativa de la aprobación definitiva del proyecto. Esta certificación puede protocolizarse mediante acta notarial, a requerimiento de la Administración o de la entidad urbanística colaboradora; 2º escritura pública otorgada por todos los titulares de fincas o aprovechamientos incluidos en la unidad, a la que se acompañe certificación de la aprobación administrativa de las operaciones realizadas. Respecto de las circunstancias que debe contener el título y las demás cuestiones que pueden suscitarse con motivo de la inscripción nos remitimos a los artículos 7 a 28 del Reglamento.

3º 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. Esta habilitación es una consecuencia lógica de la posibilidad que el artículo 123.2 da a los propietarios para que opten por el pago en metálico en vez de la aportación de terrenos o aprovechamientos.

Otra posibilidad de disposición de los suelos o aprovechamientos es la contemplada en el apartado 2 del artículo 127, con la específica finalidad de hacer frente al pago de la ejecución de las obras, bien mediante la enajenación de suelo edificable a favor de la empresa urbanizadora (entendemos que al margen del proyecto de reparcelación) o bien adjudicando en el propio proyecto a dicha empresa aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la urbanización. En todo caso se requiere una previa valoración por la Administración.

5º. Concepto y pago de los gastos de urbanización

1. Concepto.

Los conceptos que comprenden los gastos de urbanización que deben soportar los propietarios (de urbanización y gestión señala el artículo 123.1.A.c) están definidos en el artículo 113, con mayor amplitud que los enumerados en el artículo 59 del Reglamento de Gestión Urbanística. Además de precisar los conceptos que ya incluía el Reglamento (obras de vialidad, de saneamiento, suministro de agua y de energía eléctrica, alumbrado público), la nueva regulación comprende los siguientes gastos: a) los de telefonía y telecomunicaciones; b) el amueblamiento urbano; c) redacción técnica y anuncios preceptivos en la tramitación del planeamiento de desarrollo preciso y del proyecto de urbanización; d) gastos de gestión del sistema, que

en el de cooperación no podrán ser superiores al 10 por 100 de los previstos para la urbanización (artículo 123.2); e) indemnizaciones que procedan; f) realojamiento y retorno legalmente preceptivos. La ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de los inmuebles que constituyan su residencia habitual, deberá garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, con sujeción a las reglas dispuestas en los apartados 1º y 3º de la disposición adicional cuarta del TRLS 1992, declarado vigente por la disposición derogatoria única de la LRSV (cuyo alcance básico es cuestionado por la STC 164/2001, de 11 de julio, que reprochaba la “dudosa técnica utilizada” al no incluir los preceptos del TRLS 1992 declarados vigentes en la disposición final de LRSV para concretar su carácter básico). La regla 2ª de la citada disposición adicional cuarta fue declarada inconstitucional y nula por la STC 61/1997; g) cuando así se prevea en el instrumento de planeamiento a ejecutar o en el sistema de actuación, los gastos de conexión con las infraestructuras generales, siempre que proceda conforme a las distintas clases de suelo (a tenor del artículo 51,C,g proceden estos gastos en el suelo urbanizable ordenado); h) urbanización de los sistemas generales y cualesquiera otras cargas suplementarias establecidas en los planes (el artículo 86,d permite que el instrumento de planeamiento prevea expresamente la edificación de las dotaciones incluidas en unidades de ejecución); i) los asumidos voluntariamente en virtud de convenio o establecidos en la concesión.

Tres presiones respecto de los gastos de urbanización: 1ª Frente a la previsión del artículo 168.2 del RGU en el sentido que la Administración participaba en los gastos de urbanización en la proporción del 10 por 100 correspondiente a su titularidad de su aprovechamiento medio, el artículo 51.1C) LOUA obliga a ceder los terrenos en que se localice el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración “ya urbanizados”, por lo que nos hallamos ante un nuevo coste de urbanización; 2ª Se mantiene el derecho de los propietarios a resarcirse, con cargo a las entidades concesionarias o prestadoras de servicios, de una serie de gastos que conforme a la reglamentación o las condiciones de prestación de éstos, no deba ser asumida por los usuarios (costes de establecimiento y conservación que se acreditarán mediante certificación expedida por el Ayuntamiento). Esta previsión no pocas veces resulta ilusoria dada la posición de monopolio en que normalmente operan estas entidades; 3ª Respecto de los gastos jurídicos derivados de los recursos que se interpongan contra los acuerdos adoptados en sede de ejecución, la STSJValencia de 17 de noviembre de 2004 entiende que no pueden ser considerados gastos de gestión.

2.- Pago.

La regla general es que el pago se produce bien en metálico, satisfaciendo las cantidades que les sean giradas, o bien aportando, con carácter forzoso, mediante reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de los solares resultantes que correspondan (artículo 123.1.A,c). La decisión acerca de la forma de pago corresponde en principio a los propietarios interesados, salvo los supuestos que comentamos al analizar el artículo 123.2 (el artículo 62 del RGU exigía el acuerdo entre la Administración y los propietarios para que procediera el pago en especie). No obstante, y en la medida que el apartado tercero del mismo artículo contempla la posibilidad de establecer un convenio urbanístico en el que se fijen las bases del sistema, podrían plantearse otras formas de pago siempre que se respete el principio de equidistribución (por ejemplo, mediante terrenos fuera de la unidad de ejecución).

El pago se verificará conforme se vayan practicando los saldos de la cuenta de liquidación del proyecto, que se entenderán provisionales y a buena cuenta, hasta que se aprueba la liquidación definitiva. Estos saldos se consideran deudas líquidas y exigibles que median entre cada uno de los interesados y la Administración actuante, procediendo la vía de apremio en caso de impago (artículo 127.2 y 3 RGU). Esta regla general encuentra dos excepciones en el artículo 124 LOUA, ya previstas en los artículos 189 y 190 del RGU, y que no operan cuando la actuación se lleve a cabo mediante la constitución de sociedad mixta en la que participen todos los propietarios:

- La posibilidad de exigir de los propietarios, incluso por la vía de apremio, el pago anticipado de cantidades a cuenta de los gastos de urbanización, que no pueden exceder del importe de las inversiones previstas en los seis meses siguientes. Se trata así de evitar costes financieros, que no tendrían la consideración de gastos de urbanización.
- Convenir con los propietarios un aplazamiento del pago de los gastos, cuando las circunstancias así lo aconsejen y en las condiciones que se determinen, de acuerdo, en su caso, con la entidad o sociedad que asuma la gestión del sistema. Dado que las condiciones del aplazamiento se remiten al convenio, no parece que sean de aplicación las exigencias del artículo 190 RGU (plazo de cinco años, prestación de garantías, devengo del interés y prohibición de aplazar o fraccionar las cuotas para quienes soliciten licencia de edificación antes de la terminación de la urbanización).

6º. La liquidación de la actuación

El cumplimiento de las cargas del sistema puede verificarse en metálico (conforme a las condiciones expuestas en el apartado anterior) o bien mediante la sujeción al régimen de reparcelación forzosa. En cualquiera de los casos tanto la previsión inicial de costes, como las liquidaciones que se vayan practicando, tienen carácter provisional, correspondiendo a la liquidación definitiva fijar los costes reales y efectivos, así como las compensaciones que procedan.

La cuenta de liquidación provisional, que deberá incluirse en el proyecto de reparcelación, debe incluir los conceptos a que se refiere el artículo 100 RGU, entendiéndose los saldos que contemple como provisionales y a buena cuenta, hasta que se apruebe la liquidación definitiva (artículo 127.2 RGU), aunque estos saldos se consideran deudas líquidas y exigibles que habilitan para la utilización de la vía de apremio en caso de impago. Este carácter provisional no impide que puedan exigirse los saldos aunque se adviertan errores y omisiones, cuyas rectificaciones se tendrán en cuenta en la liquidación definitiva (se trata de evitar una paralización de la ejecución del sistema como consecuencia de impugnaciones o recursos contra la liquidación de saldos provisionales, aunque –claro está– ello se subordina a lo que pueda decidir la jurisdicción contenciosa si se insta la adopción de alguna medida cautelar).

En relación con la liquidación definitiva, que cierra el sistema, destacaremos los siguientes aspectos:

1º Momento para su práctica. Debe practicarse una vez que concluyen las obras de urbanización y sean recibidas definitivamente por la Administración, correspondiendo su formulación a la entidad responsable (artículo 128.1 LOUA no contempla el plazo, establecido en el artículo 128.1 RGU, de cinco años desde el acuerdo aprobatorio de la reparcelación para que se lleve a efecto esta liquidación).

2º Procedimiento. A tenor del artículo 129 RGU deberá ser notificada, publicada, tramitada y aprobada en la misma forma que el proyecto de reparcelación.

3º Efectos. Según el artículo 128.2 RGU tendrá efectos exclusivamente económicos y no podrá afectar a la titularidad real sobre los terrenos. Aunque esta afirmación debe matizarse con la posibilidad del artículo 128.1, segundo párrafo, LOUA de asignar solares o aprovechamientos restantes, que veremos a continuación.

4º En cuanto al contenido, deberá tener en cuenta, además de las previsiones iniciales: las cargas y gastos prorrateables surgidos con posterioridad al acuerdo de reparcelación; los errores u omisiones advertidos con posterioridad a dicho acuerdo; y las rectificaciones impuestas por resoluciones administrativas y judiciales posteriores al mismo (artículo 128.3 RGU).

Un problema singular se plantea respecto de los propietarios sujetos al régimen de reparcelación forzosa, que no hayan resultado adjudicatarios de solares ni hayan sido ya indemnizados de otra forma. Para cumplir el principio de equidistribución caben dos alternativas: 1º) poner a su disposición los solares, el aprovechamiento lucrativo o la edificabilidad aún restantes, en función de los gastos efectivamente habidos en la gestión y ejecución, y en la proporción que le corresponda según sus respectivas fincas originarias o iniciales (artículo 128.1, segundo párrafo). Esta prioridad en la distribución prorrateada no opera sino en el reparto final. 2º) en caso de que resulte imposible la operación anterior, habrá de compensárseles económicamente.

El apartado 2 del artículo 128 contiene una previsión innecesaria y que genera confusión, salvo en su inciso final. Este precepto habilita a los propietarios que hayan sido indemnizados mediante prorrateo final para que formulen reclamación, basada en la lesión del valor económico de sus derechos, dentro del plazo legal de interposición del recurso contencioso-administrativo. La previsión es innecesaria porque obviamente todos los propietarios, y no solo los del artículo 128.1, tienen derecho a formular recursos contra la liquidación definitiva. Y además es confusa porque introduce un nuevo plazo, al margen de los dispuestos en la normativa común, para formular recursos administrativos. Lo único que aporta con coherencia es el inciso final, al disponer que de admitirse la reclamación, la diferencia que se reconozca será satisfecha en metálico con cargo a la cuenta de la actuación, tratando de evitar así que se vayan sucediendo reiterados expedientes de rectificación (posición avalada por la STS 15 de marzo de 1992).

Por último, el apartado 3 del artículo 128 habilita a la Administración y, en su caso, a la entidad gestora, previa autorización de aquélla, para enajenar el suelo del que dispongan fiduciariamente a los efectos de compensar los desajustes entre el valor inicialmente previsto y el coste de lo realmente ejecutado. Si realizadas todas las operaciones de compensación y ajuste, aún quedara suelo a disposición de la Administración o de la entidad gestora, deberá procederse a su enajenación y posterior distribución proporcional del importe de la misma entre los propietarios que tengan derecho.

7º. La aplicación sustitutoria del sistema de cooperación

El artículo 89 sienta el principio general de legitimar el cambio del sistema de ejecución privada en el supuesto de incumplimiento de los plazos máximos previstos legalmente para desarrollar la actividad de ejecución. Por otra parte, el artículo 109 dispone que la sustitución del sistema de compensación por cualquiera de los sistemas de actuación pública se acordará, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, “en caso de incumplimiento de los deberes legales y de las obligaciones inherentes al mismo”. Por último, el artículo 125 habilita a la Administración actuante para sustituir el sistema de compensación por el de cooperación “cuando el incumplimiento de los plazos o las dificultades planteadas por los propietarios, puedan poner en peligro la ejecución de la actuación urbanística conforme a lo previsto en el Plan”.

Como puede apreciarse de los subrayados cada norma contempla un supuesto distinto que hay que interpretar de manera integradora: de una parte, debemos entender que el artículo 89 establece una causa automática de sustitución: el incumplimiento de plazos máximos; de otra, se amplía la causa –artículo 109–, aunque ya no de forma automática sino que debe ser apreciada en función de las circunstancias concurrentes, a cualquier incumplimiento de los deberes legales y obligaciones (aunque entendemos que debe ser un incumplimiento grave o afectar a deberes u obligaciones esenciales); por último, también es posible la sustitución cuando existan incumplimientos de los plazos (debemos entender que parciales ya que el plazo máximo determina la sustitución automática) que hagan peligrar la ejecución –artículo 125.1–. Además se introduce una nueva causa: que las dificultades planteadas por los propietarios también hagan peligrar la ejecución correcta. Aquí la duda surge acerca de si corresponde a los propietarios voluntariamente plantear la dificultad y proponer la sustitución del sistema, o si la Administración de oficio puede apreciarla, en cuyo caso estaríamos ante una facultad que se contempla al margen de la regulación general de los artículos 109 y 110.

El problema que se plantea en la LOUA acerca de la sustitución del sistema de compensación por uno de gestión pública es la existencia de dos regulaciones, que, a nuestro juicio, resultan innecesarias y, además, plantean dificultades de interpretación. Nos referimos, de un lado, a la regulación contenida en los artículos 109 y 110, que aborda con carácter general la sustitución del sistema de compensación con una vocación de agotar la materia (supuestos, procedimiento, criterios para la elección del sistema y efectos de la declaración de incumplimiento); de otro, la regulación específica conte-

nida en el artículo 125 para la aplicación sustitutoria del sistema de cooperación. Intentaremos poner de manifiesto algunas de las cuestiones que se suscitan:

1º Ya nos hemos referido al presupuesto de hecho determinante de la sustitución, que es más amplio en el artículo 125 que en el artículo 109.

2º En cuanto a la elección del sistema de gestión pública que sustituye al de compensación, el artículo 125 parece otorgar un amplio margen de discrecionalidad a la Administración para decidir por cual opta (expropiación o cooperación). En cambio, el artículo 109.3 expresamente fija los criterios a que debe atenerse la Administración, admitiendo únicamente la utilización del sistema de cooperación cuando la sustitución deriva de incumplimiento apreciado de oficio y medie acuerdo entre los propietarios y el municipio para la determinación de dicho sistema y siempre que quede garantizada la viabilidad de la ejecución. En el resto de los supuestos únicamente podrá utilizarse el sistema de expropiación. Entendemos que para una interpretación lógica de la Ley, la posibilidad de aplicar el artículo 125 únicamente se da cuando nos hallamos ante el supuesto del artículo 109.3,b, dado que una interpretación contraria se presenta aparentemente como irrazonable. Esta posición la avala el contenido del artículo 110.4 al regular las consecuencias de la resolución del procedimiento de declaración de incumplimiento, ya que esta sólo permite la aprobación del convenio urbanístico para la aplicación del sistema de cooperación en el supuesto de haberse iniciado de oficio dicho procedimiento (salvo que exista urgente necesidad pública de cumplir determinados fines, en cuyo caso el sistema deberá ser el de expropiación a tenor del artículo 109,c).

3º Respecto del procedimiento habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 110, que sienta los principios generales y lo remite al posterior desarrollo reglamentario. Ahora bien, el contenido mínimo de la resolución que pone fin al procedimiento –cuando el sistema va ser sustituido por cooperación– sí está regulado en el artículo 125.2, debiendo pronunciarse sobre: a) incumplimientos apreciados; b) estado de ejecución del planeamiento y, en su caso, concreción de los deberes y obligaciones pendientes de cumplimiento; c) instrumentos de ejecución del planeamiento y documentación técnica y administrativa precisa para finalizar la ejecución; d) estimación económica de las obras pendientes y plazo en que puedan ejecutarse; e) suelo edificable preciso para sufragar los gastos de gestión del sistema y de ejecución de las obras.

4º En cuanto a la exigencia de convenio con los propietarios afectados resultan implicados diversos preceptos que, nuevamente, hay que armonizar. De

una parte, el artículo 109.2 sienta el principio general de que la finalización del procedimiento de declaración del incumplimiento puede ser convencional (también puede convenirse la preparación de la terminación, incluso convencional). La amplitud del objeto de estos convenios puede constatarse al expresar el precepto que se acordará “en las condiciones que al efecto se precisen” la continuación en el proceso urbanizador. También hay que destacar que no es exigible la participación de todos los propietarios sino que la Ley se refiere a los que “así lo deseen”. De otra, el artículo 110.3 vuelve a referirse a la terminación convencional del procedimiento, contemplando nuevamente la posibilidad de convenios preparatorios para la finalización o la de poner fin al procedimiento siempre que el convenio urbanístico, ahora sí, sea suscrito con todos los propietarios y las demás personas incorporadas al sistema de actuación sustituido. Por último, el artículo 109.3,b exige, para que se opte por el sistema de cooperación, que medie acuerdo entre los propietarios y el municipio para la determinación del sistema y quede garantizada la viabilidad de la ejecución.

Los subrayados ponen de manifiesto las diversas posibilidades, aparentemente contradictorias, que pueden suscitarse, y que, a nuestro juicio, admite la siguiente interpretación: 1º en todo caso se exige un convenio para sustituir el sistema por el de cooperación, sin que la Administración pueda unilateralmente imponerlo; 2º el convenio podrá ser con todos o con parte de los propietarios; 3º en todo caso, y éste es el elemento clave, deberá quedar garantizada la viabilidad de la ejecución. El objetivo último de la Ley es que la ejecución se lleve a efecto, por ello contempla diversos supuestos y realidades, en un intento vano de agotar normativamente la diversidad que presenta la práctica, con la conclusión de que si existen propietarios interesados y presentan un proyecto que garantiza dicha ejecución se convendrá con ellos los términos de la misma, en caso contrario habrá de acudir a la expropiación.

Dos cuestiones se regulan en sede específica del sistema de cooperación, para engarzar el tránsito de un sistema privado a uno público con participación privada: la habilitación a la Administración para desarrollar determinadas actividades necesarias para implantar el sistema y los efectos de la sustitución del sistema. En el supuesto de que el sistema privado se sustituyera por el de expropiación estas cuestiones están resueltas por la propia regulación del instituto expropiatorio.

El artículo 125.3 establece que la resolución que acuerde la aplicación del sistema de cooperación habilitará a la Administración para desarrollar las siguientes actividades:

a) Proceder a la ocupación de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, previa aprobación del proyecto de reparcelación. Respecto del resto de los terrenos se aplica la regla general del artículo 127.1,a, ya comentado.

b) Localizar y ocupar los terrenos en que se sitúe el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria y gratuita. Entendemos que esta operación también debe llevarse a cabo tras la aprobación del proyecto de reparcelación, aunque el precepto no lo establezca.

c) Formular y, en su caso, ejecutar los instrumentos de planeamiento o de desarrollo del mismo. No alcanzamos a comprender cómo en sede de ejecución procede la formulación de instrumentos de planeamiento, salvo que fuera preciso una modificación de los ya aprobados para la adecuada ejecución conforme al nuevo sistema.

d) Formular y, si procede, ejecutar la reparcelación forzosa, imputando los gastos de ejecución del sistema y de gestión. Respecto de estos últimos se especifica que no superarán el 10 por 100 del total de gastos de la cuenta de liquidación, frente a la previsión del artículo 123.2 que señala que no podrán superar el 10 por 100 de los gastos previstos para la urbanización, que parece aludir a un concepto distinto.

Al acuerdo de sustitución del sistema por el de cooperación, el artículo 126, además de la aplicación con carácter subsidiario de las reglas de la reparcelación, anuda las siguientes consecuencias:

- a. La afectación legal de los terrenos, edificios y derechos que les afecten al cumplimiento de las obligaciones que les son propias.
- b. La anotación preventiva en el Registro de la Propiedad de la aplicación del sistema en las inscripciones registrales de las fincas comprendidas en su ámbito.
- c. La asunción del control directo de la actuación urbanística por parte de la Administración. Probablemente esta es la consecuencia más importante del cambio de sistema. La finalidad de esta asunción no es otra que ejecutar la actuación por cuenta y a cargo de los propietarios de los terrenos y, en su caso, del agente urbanizador al que corresponda la gestión.

8º. La participación de los propietarios

Respondiendo a los principios recogidos en los artículos 5 y 6, el artículo 123.4 habilita a los propietarios para participar en el sistema de cooperación,

con funciones meramente consultivas y de auxilio y control informativo, mediante la constitución de asociaciones administrativas, que se configuran como entidades urbanísticas colaboradoras de las reguladas en el artículo 111. Sobre su constitución, funciones y régimen jurídico nos detenemos en el apartado siguiente.

Además, a lo largo de esta exposición nos hemos referido a diferentes supuestos de participación directa de los propietarios. Así, para suscribir convenios para acordar el sistema de actuación y la forma de gestión (artículo 108.2), adoptar las mismas decisiones en el caso de incumplimiento de los deberes (artículo 109.2), finalizar el procedimiento para la declaración de incumplimiento (artículo 110.3,b), aplicar el sistema de cooperación tras declararse el incumplimiento (artículo 110.4,b), fijar las bases del sistema (artículo 123.3) o para convenir el aplazamiento de los gastos de urbanización (artículo 124.1,b).

V. LAS ASOCIACIONES ADMINISTRATIVAS DE PROPIETARIOS

El artículo 123.4 LOUA se limita a sentar los perfiles de esta figura con dos coordenadas: tendrán un alcance consultivo y de auxilio y control meramente informativo y tendrán el carácter de una entidad urbanística colaboradora de las previstas en el artículo 111. Por tanto su regulación hay que encontrarla en los principios generales que disciplinan estas entidades urbanísticas colaboradoras y en los artículos 191 a 193 RGU.

En cuanto a su naturaleza jurídica tienen carácter administrativo, adquiriendo su personalidad jurídica a partir del momento de su inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras. Esta naturaleza determina que los acuerdos que adopten en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Administración podrán impugnarse ante la Administración urbanística actuante (recurso de alzada impropio) –artículo 29 RGU–. Asimismo, la función de tutela se concreta en la necesidad de aprobación de los Estatutos por la Administración con carácter previo a la inscripción en el Registro.

Las funciones que se le atribuyen son de auxilio y control, sin que tengan funciones de gestión (salvo la residual de gestionar la concesión de los beneficios fiscales que procedan), y se enumeran en el artículo 193 RGU: ofrecer a la Administración sugerencias relativas a la ejecución; colaborar en la vigilancia de las obras, denunciando los defectos y proponiendo medidas correctoras; examinar la inversión de las cuotas de urbanización anticipadas; y promo-

ver la constitución de empresas mixtas con la Administración actuante para la ejecución de las obras de urbanización.

Únicamente podrán pertenecer a la Agrupación los propietarios de bienes que se incorporen a la misma dentro de una unidad de ejecución (artículo 192.1 RGU). La pertenencia a la asociación es voluntaria, pero no podrá constituirse más de una en el ámbito de una unidad de ejecución.

Respecto de su funcionamiento únicamente se establecen dos reglas (artículo 192. 3 y 4 RGU): 1ª la necesidad de elegir un Presidente, que ostenta la representación de todos, y a través del cual se establecerán las relaciones con la Administración; 2ª el régimen de adopción de acuerdos, que será siempre de mayoría de los presentes, ejercitando voto personal. Un aspecto a destacar es que la jurisprudencia ha admitido la competencia de la jurisdicción civil para conocer de las reclamaciones de cuotas (Auto Audiencia Provincial de Barcelona de 22 de marzo de 2004), sin perjuicio de que pueda optarse por la privilegiada vía administrativa.

Por último, debemos citar a las asociaciones administrativas de contribuyentes que pueden encontrar una función en el ámbito urbanístico, dado que el art. 105.5. LOUA permite la delimitación de unidades de ejecución en suelo urbano no consolidado a “efectos fiscales”, es decir, para fijar el ámbito de sujeción al pago de las cuotas de urbanización mediante la figura de las contribuciones especiales. Estas entidades están reguladas en los artículos 36 y 37 de la Ley de Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de enero, en sede de contribuciones especiales. Pueden constituirse en el período de exposición al público del acuerdo de ordenación de las contribuciones especiales, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de los afectados, siempre que representen, al menos, los dos tercios de las cuotas que deban satisfacerse. Su función es la de promover las obras o el establecimiento o ampliación de los servicios que se financian mediante esta figura impositiva.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Íñigo del Guayo Castiella-Silvestre Martínez García. Ed. Marcial Pons.
- *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Dir. Enrique Sánchez Goyanes. Ed. El Consultor.

-
- *Comentarios a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Dir. Venancio Gutiérrez Colomina-Angel Cabral González-Sicilia.
 - *Derecho Urbanístico de Andalucía*. Dir. Antonio Jiménez Blanco Jiménez de Albornoz-Manuel Rebollo Puig. Ed. Tirant lo Blanch.
 - *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía*. Dir. Antonio Pérez Marín. Ed. Comares.
 - *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto de Refundido de 1992)*. Jesús González Pérez. Ed. Civitas.
 - *Manual de Derecho Urbanístico*. Tomás Ramón Fernández Rodríguez. Ed. El Consultor.
 - *Asociaciones y Entidades de Interés Municipal*. Francisco López-Nieto y Mallo. Ed. El Consultor.