

# El Registro de la Propiedad y los sistemas de actuación urbanística con especial referencia a las Comunidades Autónomas

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN: DISTINTOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA ESPAÑOLA: 1.1. SITUACIÓN DEL URBANISMO ESPAÑOL TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 1.1.1. *Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional*. 1.1.2. *Normativa urbanística actual*. 1.2. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: SISTEMAS DE ACTUACIÓN: A) *Sistema tradicional*. B) *Sistema del urbanizador*. C) *Sistemas intermedios*.—2. LA EJECUCIÓN EN EL URBANISMO ESPAÑOL TRADICIONAL: 2.1. PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN, LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN: 2.1.1. *Sistema de compensación*. 2.1.2. *Sistema de cooperación*. 2.1.3. *Sistema de expropiación*. 2.2. SISTEMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 2.2.1. *Cataluña*. 2.2.2. *Islas Baleares*. 2.2.3. *País Vasco*.—3. SISTEMAS MIXTOS DE EJECUCIÓN EN LA NORMATIVA DE LAS CC.AA.: 3.1. ANDALUCÍA. 3.2. ARAGÓN. 3.3. ASTURIAS. 3.4. CANARIAS. 3.5. CANTABRIA. 3.6. CASTILLA Y LEÓN. 3.7. EXTREMADURA. 3.8. GALICIA. 3.9. LA RIOJA. 3.10. MADRID. 3.11. MURCIA. 3.12. NAVARRA.—4. LA EJECUCIÓN MEDIANTE AGENTE URBANIZADOR: 4.1. INTRODUCCIÓN: LA LEY DE LA GENERALITAT VALENCIANA 6/1994, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA. 4.2. LA FIGURA DEL URBANIZADOR EN OTRAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS: 4.2.1. *Andalucía*. 4.2.2. *Aragón*. 4.2.3. *Asturias*. 4.2.4. *Canarias*. 4.2.5. *Cantabria*. 4.2.6. *Castilla y León*. 4.2.7. *Extremadura*. 4.2.8. *Galicia*. 4.2.9. *La Rioja*. 4.2.10. *Madrid*. 4.2.11. *Murcia*. 4.2.12. *Navarra*.—5. LA RELACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

## 1. INTRODUCCIÓN: DISTINTOS SISTEMAS DE GESTIÓN EN LA NORMATIVA URBANÍSTICA ESPAÑOLA

### 1.1. SITUACIÓN DEL URBANISMO ESPAÑOL TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Tras la publicación de la Constitución de 1978, el panorama competencial del urbanismo en España varió sensiblemente, articulando un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las que éstas asumen el papel principal en cuanto a la regulación normativa, si bien el Estado conserva competencias en distintas materias (estatuto de la propiedad, valoraciones, etc.) que inciden en aquélla. El artículo 148.3.<sup>a</sup> de la Constitución es claro, al indicar que las CC.AA. «podrán asumir competencias» en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», asunción que se ha realizado por todas y cada una de ellas en sus respectivos estatutos.

No obstante este nuevo panorama competencial, el Estado aprobó una nueva reforma, la segunda, de la Ley del Suelo de 1956, mediante la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que tras modificar profundamente el urbanismo, imponía al Gobierno de la Nación la obligación de realizar una labor de refundición de normas urbanísticas vigentes a la luz de la nueva Ley.

Tras distintos avatares fue publicado el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TR92).

Este nuevo texto normativo continuaba la línea tradicional de regular de forma completa el urbanismo, si bien trataba de solventar el evidente problema competencial mediante el establecimiento en su artículo 1.º distinto régimen de aplicación de sus distintas disposiciones en función de las normas concretas contenidas en su articulado, así disponía que «la presente Ley tiene por objeto establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y regular la actividad urbanística con el carácter de pleno, básico o supletorio que, para cada artículo, se determina expresamente». Ello quedaba precisado en su Disposición Final Única, en la que se establecía una relación exhaustiva de los preceptos que se consideraban adscritos a cada uno de dichos caracteres pleno, básico o supletorio.

Distintas Comunidades Autónomas, a pesar de este intento diferenciador en cuanto al carácter aplicativo, no consideraron adecuada a la Constitución la normativa aprobada y formularon recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra una y otra Ley por entender que con ellas el legislador estatal invadía sus competencias.

### 1.1.1. *Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional*

Tras más de seis años, el Alto Tribunal ha dado la razón a las CC.AA. en gran medida mediante la sentencia 61/1997. Una sentencia polémica en la Doctrina por la que se derogan por inconstitucionales más de las dos terceras partes del TR92, al considerar que el legislador estatal se excede de sus limitadas competencias urbanísticas.

La competencia estatal para legislar al amparo del artículo 149.1.1.º sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo en sentido objetivo y estricto.

A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede, como pretendió el TR92, configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, ha de diseñar, ni tampoco definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos.

La consecuencia práctica de esta polémica sentencia del Tribunal Constitucional es una profunda revolución en la situación urbanística creada al amparo del TR92 por dos razones muy concretas:

1. Por un lado, deroga, en gran medida, el texto refundido de 1992, por considerarlo inconstitucional, dada la competencia, como se ha indicado, de las CC.AA. para legislar en materia de urbanismo.
2. Por otro, deja en vigor la normativa anterior a la Constitución que el TR92 derogaba. Esta normativa tendrá el carácter de supletoria y a ella habrá que acudir en la medida que la normativa de las CC.AA. no regulen una materia urbanística concreta o lo haga insuficientemente.

Las competencias urbanísticas han quedado por tanto perfiladas por la referida sentencia, estableciendo la siguiente configuración:

- a) Al Estado le compete fundamentalmente la definición del estatuto de la propiedad urbana y las consecuencias inmediatas del mismo en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social.

De acuerdo con esto, la normativa estatal debe de regular fundamentalmente las siguientes materias:

- El estatuto de la propiedad del suelo y lo que es inherente a la misma, los derechos y deberes de los afectados por el proceso urbanizador, determinados en función de la clase de suelo donde se ubique dicha propiedad.

- Las valoraciones del suelo.
- Los procesos expropiatorios.
- Las indemnizaciones por alteración del planeamiento, vinculaciones singulares u otros supuestos.

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

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

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

- Planeamiento: Las distintas clases de instrumentos de planeamiento, la formulación y elaboración de los planes, el distinto contenido de cada uno de ellos.
- Gestión: Las distintas formas de ejecución del planeamiento, sistemas de actuación, mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas, etc.
- Disciplina: Distintos actos sometidos a licencia, infracciones urbanísticas y procedimiento sancionador, etc.

Por todo ello, y en resumen, el urbanismo en España, salvo lo relativo al limitado contenido de competencia estatal, puede ser distinto y debe ser estudiado en base a cada una de las CC.AA., pudiendo surgir en la regulación, como ya se han producido, grandes disparidades, debiendo acudir, en caso de no regulación a la legislación urbanística estatal de forma supletoria.

#### 1.1.2. *Normativa urbanística actual*

La reacción ante la STC 61/97 por el *Estado*, que estaba inmerso ya en un proceso de modificación legislativa, el Real Decreto Legislativo 5/96 y la Ley 7/97 (de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales) fue adaptar el proyecto de Ley que tenía en tramitación para adecuarlo a los considerandos de la sentencia e introducir distintas cuestiones técnicas.

El resultado fue la publicación de una nueva Ley del Suelo de tan sólo 44 artículos, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el Régimen del Suelo y

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

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

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

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

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

Por contra, la mayor parte de las Comunidades Autónomas no tenían sino regulaciones parciales y puntuales, por lo que era necesario disponer con urgencia de una normativa urbanística completa. La opción que siguieron la mayor parte de las CC.AA. fue la publicación de una ley de medidas urgentes, asumiendo como propio el derecho estatal existente con anterioridad a la sentencia constitucional y planteando a más largo plazo la realización de una Ley Autonómica específica.

En la actualidad, siete años después, casi todas las Comunidades Autónomas ya han elaborado un texto completo, que se encuentra en vigor y con carácter definitivo.

Esta nueva legislación tiene un mayor o menor contenido y originalidad en relación a la regulación anterior, por lo que el panorama legislativo es muy variado.

## 1.2. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Tras el estudio de las distintas normativas de las CC.AA. se pueden apreciar a los efectos del estudio de los sistemas de ejecución dos tendencias perfectamente diferenciadas, aquéllas que siguen el sistema tradicional y las que, siguiendo el sistema establecido por la legislación valenciana, adoptan la figura del urbanizador como sistema único de gestión. Junto a ellas, en una postura que pudiera denominarse intermedia, otras comunidades, sintetizan ambas, buscando beneficiarse de las ventajas de ambos sistemas.

### A) *Sistema tradicional*

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

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

Las características fundamentales de estas legislaciones en relación a la ejecución son las siguientes:

1. El desarrollo del suelo se programa desde el planeamiento general o parcial, según el suelo de que se trate. Esta programación es tanto temporal, debiéndose ajustar al plan de etapas establecido, como económico, aprobándose el estudio económico financiero.
2. La ejecución del planeamiento la siguen vinculando a la propiedad del suelo. Será el encargado de ejecutar el planeamiento el titular del dominio sobre el mismo, mediante el «sistema de compensación».

No obstante ello, la administración pública podrá imponer para ciertos sectores, con mayor o menor libertad, la posibilidad de ejecutarlos ella misma sin la intervención del particular («sistema de expropiación») o con su colaboración («sistema de cooperación»).

### B) *Sistema del urbanizador*

Por el contrario, otras legislaciones de las que es precursora la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística Valenciana de 1994 (LRAU), siguen un sistema novedoso con la introducción de la figura del urbanizador.

Esta figura, no es sino el establecimiento como sistema de ejecución generalizado de uno muy similar al previsto para el suelo urbanizable no programado por la normativa urbanística tradicional, la llamada ejecución por concesión mediante la figura de los Programas de Actuación Urbanística o PAUs.

Las características esenciales y diferenciales de este grupo de legislaciones son las siguientes:

1. El planeamiento en principio no programa el desarrollo ni cronológica ni temporalmente del suelo, éste se producirá con un instrumento específico, con una naturaleza mixta planeamiento/gestión, denominado Programa para el desarrollo de actuaciones integradas (PAI) o denominación similar, instrumento mediante el cual se asume el compromiso de ejecutar determinadas unidades de ejecución.
2. El desarrollo de las unidades de ejecución se considera una función pública, por lo que se encuentra desvinculada de la propiedad del suelo. Será la administración pública o sus agentes o empresas públicas las que deban realizar dicha gestión, o cuando éstos no puedan podrá delegarse en un privado, que asumirá la condición de agente público urbanizador.
3. La selección del urbanizador se realiza en pública competencia, una vez que éste presente un programa asumiendo y garantizando, ante la administración y los propietarios, los compromisos de ejecución, económicos y temporales de la ejecución.

Es decir, aun cuando la normativa valenciana huye de la utilización de este término, es un urbanismo por concesión, como así lo reconocen otras legislaciones posteriores, desapareciendo los sistemas de ejecución, por lo menos aparentemente, como posteriormente analizaremos.

### C) *Sistemas intermedios*

Por último, un conjunto de normativas autonómicas con un criterio amplio y renovador o combinan ambos sistemas con un criterio amplio siguiendo en mayor o menor medida la línea tradicional pero permitiendo la concesión de la obra urbanizadora en figuras como el urbanizador, a la vez que buscan el perfeccionamiento de los sistemas clásicos con la introducción de nuevos modelos como el de ejecución forzosa o de concierto.

En estos últimos sistemas, no obstante ello, la intervención de la figura del urbanizador, a diferencia de los sistemas valencianos a castellano-manchego, viene en mayor o menor medida fundamentada en una inactividad temporal o incumplimiento por el propietario del terreno, no produciéndose

como en aquéllas una desvinculación de la facultad de urbanizar de la propiedad del suelo.

## 2. LA EJECUCIÓN EN EL URBANISMO ESPAÑOL TRADICIONAL

### 2.1. SISTEMAS DE EJECUCIÓN

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

- *Sistema de compensación*, en el que el protagonismo de los particulares es fundamental, pues ellos, constituidos en Junta de Compensación, realizan totalmente la ejecución.
- *Sistema de expropiación*, en el que el protagonismo absoluto es de la Administración, que previo el pago de valor de los derechos de los propietarios los excluye de la ejecución.
- *Sistema de cooperación*, es un sistema intermedio, la Administración ejecuta las obras por cuenta de los propietarios quienes le retribuyen con cuotas de urbanización y controlan su labor, pudiendo constituir para ello las asociaciones administrativas de colaboración.

### 2.2. SISTEMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Una vez analizados los distintos sistemas de actuación contemplados en nuestro Derecho Urbanístico Clásico, analizaremos la normativa de aquellas CC.AA. que siguen dichos criterios.

#### 2.3.1. *Cataluña*

La nueva Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, sigue el sistema tradicional, si bien estableciendo una nueva denominación.

La Ley configura dos sistemas de actuación: el de reparcelación y el de expropiación. El sistema de reparcelación es el denominador más común de los que concurren en las diferentes modalidades que ofrece la actuación urbanística no expropiatoria.

En concreto, el artículo 115 (Sistemas de actuación urbanística) establece que la ejecución o gestión del planeamiento urbanístico se efectúa mediante cualquiera de los siguientes sistemas de actuación urbanística:



a) De reparcelación, que incluye las siguientes modalidades:

- De compensación básica.
- De compensación por concertación.
- De cooperación.
- Por sectores de urbanización prioritaria.

b) De expropiación.

Analizaremos los supuestos de reparcelación:

- La primera modalidad del sistema de actuación por reparcelación se denomina de *compensación básica*, y para llevarla a cabo es suficiente la iniciativa de propietarios que representen más del 50 por 100 de la propiedad de la superficie del polígono o sector. Para que dicha modalidad sea viable no es preciso que la Junta de Compensación expropie a los propietarios no adheridos, dado que todos quedan afectados por la reparcelación y, consecuentemente, aun no siendo miembros de la junta, tienen también la obligación de contribuir a los gastos de urbanización.
- En la modalidad de *compensación por concertación* pueden tomar la iniciativa propietarios que representen, como mínimo, el 25 por 100 de la propiedad de la superficie del sector, que han de otorgar un convenio urbanístico con el Ayuntamiento, cuyo contenido debe incluir el proyecto de bases para el concurso de adjudicación de la gestión urbanística integrada. La Administración ha de realizar la expropiación de los propietarios no adheridos al convenio, siendo beneficiaria de la misma la persona concesionaria, que, previamente, debe haber redactado el proyecto de tasación conjunta, el de reparcelación e, incluso, la figura de planeamiento correspondiente. Así, la persona concesionaria es a la vez propietaria, empresa urbanizadora e, incluso, gerente de la Junta de Compensación si llega a alcanzar la propiedad de más del 50 por 100 del sector o el polígono de actuación.
- En la modalidad de *cooperación*, la asociación administrativa que se constituya puede redactar, también, el proyecto de reparcelación y el Ayuntamiento puede decidir someter a concurso la gestión urbanística integrada, siendo la persona concesionaria igualmente beneficiaria de la expropiación de los terrenos cuyos propietarios no son adheridos.
- La regulación de la modalidad de *sectores de urbanización prioritaria* es objeto de simplificación y supresión de determinados requisitos que restringían su aplicación, a la vez que se posibilita que los Ayuntamientos que cuenten con programa de actuación urbanística municipal puedan efectuar su declaración.

### 2.3.2. *Islas Baleares*

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

### 2.3.3. *País Vasco*

La Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana del País Vasco, siguiendo el sistema tradicional, establece en su artículo 5 que la ejecución del planeamiento urbanístico se deberá realizar mediante unidades de ejecución, salvo en los supuestos de actuaciones asistemáticas en suelo urbano o cuando se trate de ejecutar directamente sistemas generales o algunos de sus elementos.

Las unidades de ejecución se caracterizan por las siguientes notas:

Se delimitarán de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de toda su superficie.

En suelo urbano pueden ser discontinuas.

Se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración elija en cada caso, pudiendo optar indistintamente entre los sistemas de compensación, cooperación o expropiación.

## 3. SISTEMAS MIXTOS DE EJECUCIÓN EN LA NORMATIVA DE LAS CC.AA.

Se enumerarán aquí las normativas de las CC.AA. que combinan ambos sistemas, siguiendo en mayor o menor medida la línea tradicional, dando además entrada a la figura del urbanizador y otros nuevos modelos como el de ejecución forzosa.

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

### 3.1. ANDALUCÍA

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en línea con otras legislaciones autonómicas, la urbanización y la edificación (como integrantes de la ejecución), se conciben como un derecho,

pero sobre todo como un deber de lo que viene, de una parte, a colocar a los propietarios en una situación de colaboradores forzosos de la Administración en la ejecución y permite, por otro lado, la incorporación de otros agentes al proceso urbanizador, como concesionarios de la ejecución, sustituyendo a los propietarios incumplidores o coadyuvando a la misma, aportando iniciativa, capacidad de gestión y financiación.

Reforma de los sistemas de actuación, potenciando la actuación pública —expropiación y cooperación— por gestión indirecta, y dinamizando el de actuación privada por compensación, haciendo participar en ambos a otros agentes en la ejecución.

En los sistemas de actuación pública se regulan las dos modalidades de gestión establecida:

- Gestión directa por la Administración.
- Gestión indirecta por concesión de la actividad de ejecución a un agente urbanizador, a iniciativa de la Administración, mediante concurso o a instancia del propio agente mediante la presentación de la correspondiente oferta. La iniciativa del agente urbanizador sólo procede en el supuesto de la declaración de incumplimiento de deberes en el sistema de compensación, incluyendo el procedimiento de adjudicación de ofertas alternativas.

El sistema de compensación, a pesar de que mantiene sus características esenciales, incorpora algunas reformas importantes, entre otras:

- Se amplía la capacidad de iniciativa para su establecimiento, que puede llevarse a cabo, bien a instancia de los propietarios (que representen más del 50 por 100 de los terrenos), o de un Agente urbanizador, propietario o no de suelo, interesado en asumir la función urbanizadora.
- El sistema usa la reparcelación como instrumento de equidistribución, y su utilización con carácter forzoso permite la incorporación forzosa o la aportación forzosa a los costes de la actuación.
- La participación de los propietarios tiene carácter opcional, pudiendo incorporarse de inicio o mediante adhesión al sistema; o renunciar a la misma solicitando expresamente la expropiación ya que, en caso contrario, procede la reparcelación forzosa.

### 3.2. ARAGÓN

La Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, indica en el artículo 120: «Las unidades de ejecución se desarrollarán, según, por el sistema de actua-

ción, directa o indirecta, que el Ayuntamiento elija en cada caso». Las modalidades de una y otra son las siguientes:

- *Actuación administrativa directa*: que comprende los siguientes sistemas de expropiación y cooperación.
- *Actuación administrativa indirecta*: los sistemas de compensación, ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora.

— *Sistema de ejecución forzosa*: en él, el Ayuntamiento ocupa los terrenos necesarios en favor de una Comisión Gestora, que realiza las obras de urbanización y procede a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes.

El Ayuntamiento acordará la utilización de este sistema cuando se produjera el incumplimiento de cualquiera de los deberes inherentes al sistema de compensación y lo soliciten los propietarios que representen una cuarta parte al menos de la superficie de la unidad de ejecución. El acto por el que se determine el sistema de ejecución forzosa se notificará a los propietarios, otorgándoles el plazo de un mes para adherirse al mismo.

La ejecución del planeamiento corresponde a una Comisión Gestora, con naturaleza jurídica y facultades idénticas a las de la Junta de Compensación. Los Estatutos de dicha Comisión se elaborarán y aprobarán por el Ayuntamiento. La Comisión se compone por representantes, a partes iguales, de los propietarios y del Ayuntamiento. Los miembros representantes de los propietarios serán elegidos, de entre ellos, por los que se hubieren adherido en plazo a la gestión del sistema. Los miembros representantes del Ayuntamiento serán designados y revocados libremente por éste. En todo caso, el Presidente de la Comisión, que dispondrá de voto de calidad en las votaciones, será elegido por todos sus miembros entre los representantes del Ayuntamiento. Asumirá las funciones de Secretario un empleado municipal.

### 3.3. ASTURIAS

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

#### *Artículo 153. Sistemas de actuación*

1. En el *suelo urbanizable prioritario*, la ejecución del planeamiento se llevará a cabo ante el incumplimiento de plazo por los propietarios, se prevé un sistema de concurso.

2. En el suelo urbanizable no prioritario o en el suelo urbano no consolidado, los polígonos o unidades de actuación se desarrollarán por el sistema de actuación que la Administración urbanística elija en cada caso. Los sistemas de actuación son los siguientes:

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

*En referencia a los sistemas de actuación en suelo urbanizable prioritario, establece el siguiente orden de preferencia:*

1. *Los propietarios de cada polígono o unidad de actuación podrán, dentro del plazo de un año, asumir su urbanización con preferencia a cualquier otro sujeto, a no ser que se haya dispuesto la aplicación de los sistemas de cooperación o expropiación, en cuyo caso se aplicarán las normas correspondientes a estos sistemas. Dicha facultad se deberá ejercer presentando a la Administración Urbanística actuante, dentro de dicho plazo, el Proyecto de Actuación. Los propietarios podrán solicitar, antes de que venza el plazo de un año, una prórroga a la Administración. Ésta sólo la concederá cuando existan causas muy justificadas, y nunca por un plazo superior a dos meses.*
2. *Transcurrido el plazo de un año desde la aprobación definitiva del Plan Parcial, y vencida, en su caso, la prórroga, la Administración urbanística lo declarará expresamente en el plazo máximo de dos meses, previa audiencia de los propietarios, y, en el mismo acto optará entre la gestión directa de los polígonos o unidades de actuación cuyos propietarios no la hayan asumido, o la convocatoria de concurso.*
  - *Si la Administración urbanística opta por la gestión directa, podrá aplicar el sistema de cooperación o el de expropiación, o bien aprobar en el plazo máximo de dos meses un Proyecto de Actuación, de común acuerdo con la sociedad urbanística pública que, en su caso, vaya a asumir la condición de urbanizadora.*

*Si la Administración urbanística opta por la convocatoria de concurso, dicha convocatoria deberá ser aprobada y publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» en el plazo máximo de un mes desde la declaración de caducidad del plazo concedido a los propietarios, y se resolverá en el plazo máximo de cuatro meses a partir de la publicación. Los particulares, aun cuando no sean propietarios, presentarán «Proyectos de Actuación», convirtiéndose, una vez aprobado por la Administración, su suscriptor en urbanizador.*

### 3.4. CANARIAS

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, en su artículo 96 determina que para cada ámbito o sector o, en su caso, unidad de actuación, el planeamiento de ordenación urbanístico y, en su caso, territorial, deberá optar expresamente entre los sistemas de ejecución privada y pública para el desarrollo de la actividad de ejecución, especificando, además y sólo cuando opte por los segundos, el concreto sistema elegido.

La normativa reconoce y se potencia por un lado la intervención de los particulares en la ejecución y además se desvincula como ya hicieran antes otras legislaciones urbanísticas, la ejecución de la propiedad del suelo, aunque se reconozca preferencia a los propietarios.

Los sistemas de ejecución regulados son los siguientes:

*a) Sistemas de ejecución privada:*

1. Concierto.
2. Compensación.
3. Ejecución empresarial.

*b) Sistemas de ejecución pública:*

1. Cooperación.
2. Expropiación.
3. Ejecución forzosa.

Analizaremos los sistemas específicos:

1. *Concierto*

En el sistema de concierto el propietario único o todos los propietarios conjuntamente asumen la entera actividad de ejecución conforme a las condiciones libremente pactadas por ellos en convenio urbanístico aprobado por el Ayuntamiento.

En este sistema la gestión de la actividad de ejecución podrá ser realizada:

- a)* Mediante la constitución por todos los propietarios de una entidad urbanística de gestión, que tendrá naturaleza administrativa y duración limitada a la de la actuación, salvo que asuma también la conservación de la urbanización realizada.
- b)* A través de sociedad mercantil constituida al efecto y en cuyo capital participen todos los propietarios.

- c) Directamente por el único propietario de la totalidad de los terrenos afectados.

Tanto a la entidad urbanística de gestión como a la sociedad constituida por los propietarios podrán incorporarse, como miembros o socios, personas o entidades que aporten financiación o asuman la realización de las obras de urbanización y edificación precisas.

El establecimiento de este sistema requerirá la aprobación de un convenio urbanístico de gestión suscrito por todos los propietarios y formalizado en escritura pública. El convenio urbanístico de gestión concertada tendrá carácter jurídico-administrativo y tendrá por objeto los términos y las condiciones de la gestión y la ejecución del planeamiento capaz de legitimar esta última.

## 2. *Ejecución forzosa*

En el sistema de ejecución forzosa el Ayuntamiento concluye subsidiariamente la actividad de ejecución aún pendiente conforme a cualquiera de los sistemas de ejecución privada, en sustitución, por cuenta y cargo de los propietarios y de la persona o personas directamente responsables de esta ejecución. Es decir, se sustituye un sistema de ejecución privada por incumplimiento de sus obligaciones.

La aplicación del sistema de ejecución forzosa requerirá la declaración, mediante resolución que agote la vía administrativa, del incumplimiento de cualquiera, incluso los referidos a plazos, de los deberes legales y las obligaciones inherentes del sistema de ejecución sustituido.

### 3.5. CANTABRIA

*La Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria*, regula los sistemas clásicos de compensación, cooperación y expropiación, además del de concesión de la obra urbanizadora, ya estudiado en el apartado anterior. Siendo la administración la que determinará uno u otro sistema.

### 3.6. CASTILLA Y LEÓN

Las formas de gestión que la *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo* propone pueden agruparse en dos grandes conjuntos: para el suelo urbano consolidado, las actuaciones aisladas, de sencilla ejecución; y para el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable, las actuaciones integradas.

Las actuaciones integradas, llamadas sistemáticas en la terminología de 1992, tendrán por objeto la urbanización de los terrenos de suelo urbano no consolidado y urbanizable, a fin de que alcancen la condición de solar.

La gestión de las actuaciones integradas podrá ser pública o privada. La aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico, que establezca la ordenación detallada del sector, habilita la presentación de iniciativas para desarrollar la actuación mediante alguno de los sistemas regulados en la ley. En tanto la Administración no adopte iniciativas de gestión, aun sin contar con la propiedad del suelo, podrá proponer su desarrollo mediante alguno de los sistemas regulados en la Ley. Es decir, sólo la delimitación de la unidad de actuación vendrá prevista en el planeamiento (aun cuando su modificación es sencilla), mientras que el sistema de actuación no quedará fijado hasta la aprobación del denominado Proyecto de Actuación, figura que refunde la antes dispersa nomenclatura de los instrumentos de gestión.

Establece el artículo 74 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, que las actuaciones integradas se desarrollarán mediante alguno de los siguientes sistemas:

- Sistema de concierto.
- Sistema de compensación.
- Sistema de cooperación.
- Sistema de concurrencia.
- Sistema de expropiación.

Como se observa de lo indicado, la nueva Ley introduce dos nuevos sistemas, pero además modifica ciertos aspectos de los clásicos.

En cuanto a los sistemas clásicos, se introducen ajustes en los tradicionales de compensación (se rebaja al 50 por 100 la superficie habilitante y se simplifica su normativa), cooperación (se admite la iniciativa, tanto municipal como de los propietarios que reúnan el 25 por 100 de la superficie, y se otorgan nuevas facultades al Ayuntamiento, en su condición de urbanizador) y expropiación, en el que, a fin de flexibilizar en lo posible sus mecanismos, se habilita como urbanizador expropiante a cualquier entidad de Derecho público a la que se le encomiende la actuación, o bien a un concesionario.

Como nuevos sistemas se regulan dos: el de concurrencia, que analizaremos posteriormente, y el de concierto.

El *sistema de concierto* se aplicará cuando se garantice la actuación solidaria de la propiedad, es decir, cuando todos los terrenos de la unidad de actuación, excepto los de uso y dominio público, en su caso, pertenezcan a un único propietario, o bien cuando todos los propietarios de la unidad garanticen solidariamente la actuación.

En él asumirá el papel de urbanizador el propietario único, o bien el conjunto de propietarios que garanticen solidariamente la actuación.



### 3.7. EXTREMADURA

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, parte de la consideración de la actividad de urbanización como servicio público, si bien ello no es incompatible con la actividad y presencia de la iniciativa privada.

Por ello se establece que el desarrollo del suelo tendrá lugar por:

- Administración actuante (en régimen de gestión directa, operando sin organización diferenciada o a través de las empresas públicas instrumentales, actuando conforme a sistemas clásicos de ejecución pública: cooperación y expropiación).
- Agentes privados designados a través de un procedimiento concurrencial que introduzca la libre competencia sobre bases ciertas de igualdad, publicidad y transparencia (en régimen de gestión indirecta abierta a todos los ejércientes de la libertad de empresa y, por tanto, sean o no propietarios del suelo afectado y conforme a los sistemas de ejecución privada: compensación y concertación).

Así en su *artículo 125* bajo el título de *Sistemas de ejecución* de actuaciones, indica que para cada sector o, en su caso, unidad de actuación, el Municipio, de oficio o a instancia de un particular, deberá optar expresamente por uno de los sistemas de ejecución incluidos en las formas de gestión directa o indirecta para el desarrollo de la actuación urbanizadora, como ya se ha visto anteriormente.

Los sistemas de ejecución son los siguientes:

a) En la forma de gestión directa:

- Cooperación.
- Expropiación.

b) En la forma de gestión indirecta:

- Compensación.
- Concertación.

### 3.8. GALICIA

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, establece en su artículo 126: «Clases de sistemas de actuación», que los polígonos se desarrollarán por el sistema de actuación que la administración determine en cada caso, estableciendo que estos sistemas de actuación son los siguientes:

*a)* Sistemas de actuación directos:

1. Cooperación.
2. Expropiación.

*b)* Sistemas de actuación indirectos:

1. Concierto.
2. Compensación.
3. Concesión de obra urbanizadora.

### 3.9. LA RIOJA

El artículo 114 de la Ley 10/98, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, indica que las unidades de ejecución se desarrollarán mediante cualquiera de los siguientes sistemas de actuación:

- Compensación.
- Cooperación.
- Expropiación y
- Concesión de obra urbanizadora.

Será la Administración actuante la que elegirá el sistema aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, capacidad de gestión, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurren, dando preferencia al sistema de compensación, salvo cuando por razones de urgencia o necesidad, o para la construcción de viviendas de protección pública, sea conveniente cualquiera de los otros sistemas de actuación.

### 3.10. MADRID

El artículo 101 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, indica que para cada ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, el planeamiento urbanístico deberá optar expresamente, para el desarrollo de la actividad de ejecución, entre los sistemas de ejecución privada y pública, especificando el sistema elegido. Si el planeamiento no hubiera expresado el sistema de ejecución elegido, se llevará a cabo por la Administración al resolver sobre la delimitación de la correspondiente unidad de ejecución.

Los sistemas son distintos en caso de una u otra ejecución, privada o pública:

1. La ejecución privada del planeamiento en actuaciones integradas se llevará a cabo por el sistema de compensación.
2. La ejecución pública del planeamiento en actuaciones integradas, salvo que deba tener por objeto sólo obras públicas ordinarias, se llevará a cabo por alguno de los sistemas:
  - a) Cooperación.
  - b) Expropiación.
  - c) Ejecución forzosa.

La elección del sistema de actuación se efectuará por la Administración actuante entre los diferentes previstos en la presente Ley, en coherencia con su política urbanística.

Las características esenciales del sistema de ejecución forzosa son las siguientes:

1. En el sistema de ejecución forzosa la Administración actuante culmina subsidiariamente la actividad de ejecución aún pendiente, en sustitución, por cuenta y cargo de la entidad o persona directamente responsables de dicha ejecución hasta el momento de la aplicación de dicho sistema.
2. La aplicación del sistema de ejecución forzosa requerirá la declaración del incumplimiento de cualquiera de los deberes legales y las obligaciones inherentes del sistema de compensación sustituido, incluso los referidos a plazos, previo procedimiento en el que deberá oírse a la entidad o persona responsable y, en todo caso, a los propietarios.
3. La declaración a que se refiere el número anterior, con fijación del sistema de ejecución forzosa, supondrá la afectación legal de todos los terrenos, construcciones y edificaciones, así como de los derechos, al cumplimiento de dicho sistema, siendo inscribible en el Registro de la Propiedad, a cuyo efecto deberá comunicarse a éste para que se haga constar mediante nota marginal.

El sistema de ejecución forzosa se gestionará siempre de forma directa por la Administración mediante encomienda bien a sociedad mercantil de capital público propia o perteneciente a cualquiera de las otras Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid o de la que se constituya, en otro caso, con esta exclusiva finalidad. En este último caso, la sociedad podrá ser de capital mixto, pudiendo participar en él los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad o unidades de ejecución que, habiendo cumplido sus deberes, soliciten su incorporación a la gestión.

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

### 3.11. MURCIA

De acuerdo con el artículo 171 de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, las actuaciones integradas se desarrollarán mediante alguno de los siguientes sistemas:

1. De iniciativa privada:
  - a) Sistema de concertación directa.
  - b) Sistema de concertación indirecta.
  - c) Sistema de compensación.
2. De iniciativa pública:
  - a) Sistema de cooperación.
  - b) Sistema de concurrencia.
  - c) Sistema de expropiación.
  - d) Sistema de ocupación directa.

Analizaremos los sistemas novedosos previstos:

- a) *Sistema de concertación directa*: podrá utilizarse cuando todos los terrenos de la Unidad de Actuación, excepto los de uso y dominio público, en su caso, pertenezcan a un único propietario, o bien cuando todos los propietarios de la Unidad garanticen solidariamente la actuación, asumiendo el papel de urbanizador el propietario único, o bien el conjunto de propietarios, de forma solidaria.
- b) *Sistema de concertación indirecta*: Podrá utilizarse este sistema a solicitud de alguno de los propietarios que representen al menos el 25 por 100 de la superficie de la Unidad de Actuación, descontados los terrenos de dominio y uso público, en su caso, cuando no estuviera previsto el sistema de compensación o no se alcanzara acuerdo con el porcentaje de propietarios requerido para este sistema.

### 3.12. NAVARRA

La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo, dentro de los sistemas de actuación, se ha introducido la novedad

del sistema del Agente Urbanizador, tal como venía instada por el Parlamento de Navarra a través de su Resolución de 11 de febrero de 1999. Este nuevo sistema de actuación se configura como un sistema más, como indica la Exposición de Motivos, con la pretensión de que constituya un acicate que mueva la actuación de los propietarios y asimismo sirva como fuente de activación de la urbanización del suelo.

En concreto, de acuerdo con el 156, estable que las unidades de ejecución se desarrollarán por el sistema de actuación, privada o pública, que la Administración elija en cada caso.

- Los sistemas de actuación privada son los siguientes:

- a) Compensación.
- b) Reparcelación voluntaria.
- c) Agente Urbanizador.

- Los sistemas de actuación pública son los siguientes:

- a) Cooperación.
- b) Ejecución forzosa.
- c) Expropiación.

#### Sistemas específicos:

1. *Sistema de reparcelación voluntaria:* Cuando estuvieran de común acuerdo la totalidad de los propietarios de los terrenos incluidos en una unidad de ejecución, los sistemas de compensación o cooperación podrán sustituirse directamente por la reparcelación voluntaria sin necesidad de declaración o procedimiento previo, pudiendo establecer el Ayuntamiento, en el acto de la aprobación inicial del Proyecto de Reparcelación, las garantías necesarias para el cumplimiento de las cargas derivadas de la ejecución de la unidad. Este procedimiento será también de aplicación cuando la totalidad de los terrenos de la unidad de ejecución pertenezca a un solo propietario.
2. *Sistema de ejecución forzosa:* El sistema de ejecución forzosa podrá acordarse de oficio o a instancia de los propietarios de terrenos enclavados en la unidad de ejecución que representen, al menos, el 25 por 100 de la superficie total, en cualquiera de los siguientes supuestos:
  - a) Cuando así se estableciera por la Administración como sistema de actuación.
  - b) Por no presentar los propietarios ante la Administración actuante el proyecto de Estatutos de la Junta de Compensación en el plazo

máximo de seis meses desde la aprobación definitiva del Plan o, en su caso, en el plazo que establezca éste.

- c) Por no constituirse la Junta de Compensación en el plazo de tres meses desde la aprobación definitiva de los Estatutos.
- d) Por no presentar la Junta de Compensación ante la Administración actuante el Proyecto de Reparcelación en el plazo de seis meses desde que se hubiera constituido la Junta.

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

#### 4. LA EJECUCIÓN MEDIANTE AGENTE URBANIZADOR

##### 4.1. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN LA LRAU

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

Con esta salvedad y las especialidades que se analizarán se puede establecer que los *presupuestos de la ejecución*, adaptando el tradicional esquema de TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, que ya se ha analizado, son los siguientes:

1. La aprobación del instrumento de planeamiento preciso o como indica la Ley, «la aprobación de la ordenación pormenorizada», que puede estar determinada en el propio plan general o en sus instrumentos de desarrollo, Planes Parciales o de Reforma Interior.
2. La programación para ejecutar esa ordenación pormenorizada, mediante la aprobación definitiva del correspondiente programa para el desarrollo de actuaciones integradas (PAI) donde se determinará:
  - El urbanizador.
  - La delimitación de las distintas unidades de ejecución, en el caso de actuaciones integradas.
3. La aprobación del correspondiente Proyecto de Urbanización, impuesto obligatoriamente por el artículo 34, para toda obra pública.

La nueva ley hace desaparecer los sistemas de ejecución, si bien, esto es más teórico que real. La nueva Ley prevé que el programa determinará quién

ha de ser el urbanizador, que podrá ser tanto la Administración como los particulares.

- En relación con la administración prevé que, con carácter general, cuando actúe como urbanizador percibirá el pago del particular y que por excepción, en el artículo 66, puede optar por la expropiación forzosa con pago en metálico. Es decir, que en el primero de los supuestos actúa de forma muy similar al estatal sistema de cooperación, si bien con una mayor flexibilidad, y en el segundo se actúa por expropiación.
- En relación al ejecutor, persona privada, la regulación es similar, el principio general es que será retribuido por los particulares (sistema de cooperación), o bien se admite la posibilidad que se ejecute por los propietarios que se hayan constituido en Agrupación de Interés Urbanístico, en cuyo caso se establecerán los pactos específicos en el programa en virtud de acuerdo (lo que se asemeja al sistema de compensación).

Pero además el urbanizador privado puede actuar mediante expropiación con pago en metálico, cuando se trate de actuaciones excepcionales de singular rentabilidad por su gran aprovechamiento o por el destino productivo singular atribuido a los terrenos por el Plan General que éste deberá identificar al efecto. En este caso el urbanizador es beneficiario legal de la expropiación de terreno, si bien, debe compensar al erario público por el mayor aprovechamiento objetivo que éstos presenten respecto al valorable para fijar, conforme a derecho, el justiprecio.

#### 4.2. LA FIGURA DEL URBANIZADOR EN OTRAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS

La figura del urbanizador se ha seguido en distintas comunidades autónomas, siendo la de *Castilla-La Mancha* la que ha establecido un sistema paralelo a la valenciana, sistema plasmado en su Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Por ello, a esta Comunidad le son de aplicación las consideraciones anteriormente hechas.

Además de ésta existen otras que también han adoptado un sistema similar al del urbanizador pero en concurrencia con los sistemas clásicos, y, a decir de TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ, han «acertado a evitar los aspectos más polémicos de la normativa valenciana y castellano-manchega, así como la farragosidad procedimental de dicha normativa, que está en las antípodas de la simplificación administrativa, que es hoy el objetivo declarado de los ordenamientos europeos en este ámbito.

Estas Comunidades son las siguientes:

#### 4.2.1. *Andalucía*

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en los sistemas de actuación pública, como ya se ha visto, se prevé la gestión indirecta por concesión de la actividad de ejecución a un agente urbanizador, a iniciativa de la Administración, mediante concurso o, a instancia del propio agente mediante la presentación de la correspondiente oferta. La iniciativa del agente urbanizador sólo procede en el supuesto de la declaración de incumplimiento de deberes en el sistema de compensación, incluyendo el procedimiento de adjudicación ofertas alternativas.

#### Regulación de la ejecución por sustitución en el incumplimiento de deberes urbanísticos

El incumplimiento de deberes urbanísticos —urbanización, edificación y rehabilitación—, determina la correspondiente reacción administrativa, con la sustitución del sistema de ejecución privada por otro de actuación pública, o la ejecución por sustitución en el incumplimiento de los deberes de edificación y rehabilitación.

El procedimiento para la declaración de incumplimiento en el sistema de compensación puede ser iniciado, de oficio, o a instancia de cualquier persona interesada, estableciendo la legislación los criterios para la elección del sistema público de sustitución y la forma de gestión. El procedimiento de declaración de incumplimiento puede terminarse mediante convenio urbanístico con los propietarios que deseen continuar incorporados al proceso urbanizador y edificatorio.

El incumplimiento de los plazos de edificación comporta la inclusión (automática) de la parcela o solar en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, a partir del cual el Municipio puede formular a los propietarios requerimiento para el cumplimiento del deber de edificación concediendo un último y definitivo plazo de un año. El mero transcurso de dicho plazo coloca a la parcela o solar en situación de ejecución por sustitución, que habilita al municipio para la expropiación del inmueble o la convocatoria de concurso público para la sustitución del propietario. Esta última, de oficio o a solicitud del interesado («Agente edificador»).

#### 4.2.2. *Aragón*

Como se ha indicado, la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, contempla como modo de actuación administrativa directa, el denominado «Sistema de concesión de obra urbanizadora».



En éste el urbanizador realiza las obras de urbanización y procede a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes, obteniendo su retribución conforme a lo convenido con el Ayuntamiento.

El sistema es similar al del urbanizador valenciano o castellano-manchego, pudiendo establecerse las siguientes características diferenciales:

1. *En cuanto a la adjudicación:* Determinado este sistema de actuación, el Ayuntamiento procederá a la convocatoria y adjudicación de la concesión, conforme a las prescripciones de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas relativas a capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación.

La convocatoria describirá las labores a realizar por el urbanizador, que podrán consistir en la formulación de Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización y Reparcelación, distribución de beneficios y cargas entre los propietarios, realización de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación, con memorias de calidades, características básicas, costes máximos y plazos de construcción correspondientes.

2. *Subrogación en la posición del urbanizador:* Conforme al siguiente orden de preferencia, tendrán derecho a subrogarse asumiendo y garantizando sus mismos compromisos y obligaciones:
  - a) Los propietarios de terrenos que representen más del 50 por 100 de la superficie afectada por la actuación. A tal efecto, los propietarios deberán constituir una entidad con personalidad jurídica propia que asumirá la responsabilidad en la gestión de la obra urbanizadora.
  - b) Quien hubiese formulado los instrumentos de planeamiento y gestión que determinaron la aplicación del sistema de concesión de obra urbanizadora.

#### 4.2.3. Asturias

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

*En referencia a los sistemas de actuación en suelo urbanizable prioritario, establece el siguiente orden de preferencia:*

1. *Los propietarios de cada polígono o unidad de actuación podrán, dentro del plazo de un año, asumir su urbanización con preferencia a cualquier otro sujeto, a no ser que se haya dispuesto la aplicación*

*de los sistemas de cooperación o expropiación, en cuyo caso se aplicarán las normas correspondientes a estos sistemas. Dicha facultad se deberá ejercer presentando a la Administración Urbanística actuante, dentro de dicho plazo, el Proyecto de Actuación. Los propietarios podrán solicitar, antes de que venza el plazo de un año, una prórroga a la Administración. Ésta sólo la concederá cuando existan causas muy justificadas, y nunca por un plazo superior a dos meses.*

2. *Transcurrido el plazo de un año desde la aprobación definitiva del Plan Parcial, y vencida, en su caso, la prórroga, la Administración urbanística lo declarará expresamente en el plazo máximo de dos meses, previa audiencia de los propietarios, y, en el mismo acto, optará entre la gestión directa de los polígonos o unidades de actuación cuyos propietarios no la hayan asumido, o la convocatoria de concurso.*

- *Si la Administración urbanística opta por la gestión directa, podrá aplicar el sistema de cooperación o el de expropiación, o bien, aprobar en el plazo máximo de dos meses un Proyecto de Actuación, de común acuerdo con la sociedad urbanística pública que, en su caso, vaya a asumir la condición de urbanizadora.*

*Si la Administración urbanística opta por la convocatoria de concurso, dicha convocatoria deberá ser aprobada y publicada en el «Boletín Oficial del Principado de Asturias» en el plazo máximo de un mes desde la declaración de caducidad del plazo concedido a los propietarios, y se resolverá en el plazo máximo de cuatro meses a partir de la publicación. Los particulares, aun cuando no sean propietarios, presentarán «Proyectos de Actuación», convirtiéndose, una vez aprobado por la Administración, su suscriptor en urbanizador.*

#### 4.2.4. Canarias

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, regula el:

##### — Sistema de ejecución empresarial

El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, establece como uno de los de ejecución privada el denominado «Sistema de ejecución empresarial».

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

Se caracteriza por las siguientes notas:

1. El beneficiario de la atribución de la ejecución asumirá la entera actividad y deberá realizar ésta conforme al convenio urbanístico de ejecución aprobado y suscrito con el Ayuntamiento y la oferta efectuada a los propietarios de suelo, así como los restantes compromisos asumidos voluntariamente.
2. El Ayuntamiento aprobará el convenio urbanístico de ejecución que fija las condiciones del sistema y la oferta formulada a los propietarios de suelo y dirigirá, supervisará, intervendrá y controlará la actividad de ejecución.

#### 4.2.5. *Cantabria*

*La Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria*, regula los sistemas clásicos, de compensación, cooperación y expropiación, además del de concesión de la obra urbanizadora, ya estudiado en el apartado anterior, siendo la Administración la que determinará uno u otro sistema.

##### — *Sistema de concesión de obra urbanizadora*

La Ley 2/2001 regula en su artículo 168 el «sistema de concesión de obra urbanizadora».

Es un sistema de base privada en el que la Administración concede a un agente urbanizador la realización de las obras de urbanización, la localización de los terrenos de cesión obligatoria y la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios, obteniendo su retribución de éstos conforme a lo convenido con el Ayuntamiento.

Las *características* del sistema son las siguientes:

- a) El concesionario realiza las obras de urbanización y los deberes de cesión y equidistribución de acuerdo con lo establecido en el convenio de adjudicación.
- b) El concesionario será retribuido por los propietarios en terrenos edificables o en metálico en los términos establecidos en el pliego de condiciones.

- c) Le es de aplicación supletoria al sistema lo dispuesto para el contrato de concesión de obra pública en la legislación del Estado, que será de aplicación también para todos los aspectos comunes a los contratos administrativos.

#### 4.2.6. *Castilla y León*

##### — *Sistema de Concurrencia*

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, determina el llamado Sistema de Concurrencia. En él la iniciativa privada o el Ayuntamiento solicita la condición de urbanizador, sustituyendo a la propiedad, mediante procedimiento selectivo, a cuyo término se adjudicará la ejecución de la actuación.

El sistema de concurrencia podrá utilizarse a iniciativa de:

- Un particular que, reuniendo los requisitos establecidos reglamentariamente, presente un Proyecto de Actuación al Ayuntamiento; en tal caso, éste deberá convocar un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública.
- El Ayuntamiento que, cuando concurren circunstancias de urgencia o manifiesta inactividad de la iniciativa privada, elaborará y aprobará inicialmente un Proyecto de Actuación y convocará un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública.

Las *características generales* del sistema son las siguientes:

1. El adjudicatario del Proyecto de Actuación, para acceder a la condición de urbanizador, debe suscribir los compromisos, asumir las obligaciones y prestar las garantías que se establezcan en el planeamiento, en el Proyecto aprobado y en el acuerdo de adjudicación.
2. Ejecutada la actuación, los propietarios recibirán solares urbanizados en proporción al aprovechamiento que les corresponda, y retribuirán al urbanizador cediéndole parte de los mismos, o bien en metálico mediante cuotas de urbanización, que se considerarán gastos de urbanización.
3. Al urbanizador corresponde ejecutar la actuación, elaborando los Proyectos de Reparcelación y Urbanización cuando no se contuvieran en el Proyecto de Actuación, y financiando los gastos de urbanización, que le serán retribuidos por los propietarios mediante la cesión de solares urbanizados, o bien en metálico mediante cuotas de urbanización.

4. Los propietarios podrán constituir asociaciones con carácter de entidad urbanística colaboradora, si bien ello no afectará a sus derechos y obligaciones como tales propietarios.

#### 4.2.7. Extremadura

La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, regula el *Sistema de concertación*.

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

Este sistema persigue, según la *Exposición de Motivos* de la Ley, «el establecimiento, en la esfera de actuación privada bajo control público, de la libre competencia mediante la generación de las condiciones necesarias para el libre acceso a la actividad de ejecución del planeamiento, es decir, de la urbanización precisamente del suelo que ha de ser objeto de ella. La clave que lo hace posible radica en la figura del urbanizador (público o privado), que opera de manera concertada con los propietarios que libremente decidan no asumir dicho papel, y siempre bajo el control y condiciones establecidas por la Administración Pública actuante, produciéndose así la retribución al urbanizador, bien en metálico, bien en solares edificables equivalentes a los costes de producción (sistema de “aportación” o pago “en especie”)». Se vincula, de acuerdo con las nuevas tendencias urbanísticas, la programación del suelo al compromiso fehaciente de inversión en la ejecución de la urbanización y estableciéndose las garantías jurídico-económicas necesarias para ello.

No obstante ello, la Ley prevé un régimen preferencial, a manera de excepción licitatoria, para los propietarios de suelo que hayan manifestado su voluntad y prestado las garantías para ejecutar la urbanización en plazos y condiciones concretas.

En el artículo 129, definiendo concretamente el sistema, indica que en él la persona que resulte seleccionada en el proceso concurrencial para la adjudicación de la ejecución de la actuación urbanizadora, sea o no propietario de terrenos en el ámbito de ésta, asume y lleva a cabo aquella ejecución en condición de agente urbanizador y en los términos del Programa de Ejecución aprobado al efecto.

Se determinará el sistema de concertación, bien de oficio o bien previa consulta formulada en primer lugar por propietario o propietarios de terrenos que no alcancen el 50 por 100 de la superficie de la actuación o por un interesado que no sea propietario de terrenos en aquélla.

La determinación de este sistema comportará la apertura de un proceso concurrencial por un período de dos meses para la presentación de Progra-

mas de Ejecución y demás documentos técnicos y garantías preceptivas formulados por cualquier interesado en concursar por la adjudicación de la condición de agente urbanizador de la actuación.

Cuando no se contengan en el planeamiento, el municipio establecerá unas bases orientativas de la actuación relativas a calidades, plazos, diseño urbano y otros extremos, con la finalidad de homogeneizar las eventuales alternativas que se pudieran presentar al concurso.

La Ley extremeña, dando un paso más, ha establecido el sistema para la edificación y rehabilitación mediante la figura del edificador. En esta línea, aun cuando el propietario tiene el derecho a edificar, nada impide que la Administración proceda a la expropiación o venta forzosa por razón del incumplimiento de su función social, pueda sustituirse por la institución de un nuevo procedimiento de ejecución sustitutoria, de tipo concursal para proceder a la edificación (o rehabilitación) de manera análoga a la establecida para el suelo urbanizable, estableciéndose de esta forma el tradicional sistema de la «aportación» en suelo urbano. Con ello se consigue la finalidad pública de edificar los solares vacantes (o rehabilitar el patrimonio edificado que así se reclame) sin tener que recurrir a drásticos procedimientos expropiatorios, por otro lado escasamente eficaces y difícilmente aplicables, tal como acredita la experiencia.

#### 4.2.8. *Galicia*

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural, establece en su artículo 161 el denominado «sistema de concesión de obra urbanizadora». Este es un sistema de actuación recta en el que el municipio otorga al agente urbanizador o concesionario la realización de las obras de urbanización, procediendo éste a la distribución de los beneficios y cargas correspondientes, obteniendo su retribución en terrenos edificables o en metálico conforme a lo convenido con el municipio.

Este sistema se encuentra vinculado a la inactividad de los propietarios, bien por no ejecutar el sistema de compensación, bien una vez transcurrido el plazo de dos años a contar desde la aprobación definitiva del planeamiento detallado que ordene el polígono, la aplicación efectiva de este sistema.

Se acordará de oficio por el municipio o por iniciativa de cualquier persona, aunque no sea propietaria de suelo en el ámbito de actuación.

El procedimiento de selección del urbanizador es distinto en función de que la iniciativa sea pública o privada:

1. *En caso de iniciativa pública*, el municipio aprobará las bases que regirán el concurso para la selección de la oferta. El procedimiento de selección y adjudicación de la concesión se regirá por las dispo-

siciones contenidas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

2. *En los supuestos de iniciativa privada:*

Comienza con la propuesta de los particulares para participar de la acción urbanizadora. Deberá contener los siguientes documentos:

- Proposición jurídico-económica que habrá de incluir los compromisos adquiridos voluntariamente por el promotor de la iniciativa, las garantías financieras y reales, los plazos de inicio y conclusión de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación, además de las cláusulas penales previstas para el supuesto de incumplimiento.
- Las condiciones económicas dirigidas a los propietarios de suelo, que incluirán la oferta de compra de terrenos, por precio determinado, y la oferta de incorporación al proceso urbanizador, especificando la retribución que corresponda al urbanizador en terrenos edificables o en metálico a través de las cuotas de urbanización. En caso de no existir acuerdo, la valoración se realizará con arreglo a lo dispuesto en la legislación básica estatal.
- Un anteproyecto de urbanización detallado, que permita evaluar correctamente las calidades y ofertas económicas presentadas, así como las cesiones y compensaciones que estime oportunas superiores a las previstas en la ley.

Presentada la iniciativa, el municipio en un plazo de dos meses podrá desestimarla por causas justificadas, incluidas las referidas al ejercicio de la potestad de planeamiento.

En caso de asumir la iniciativa privada, se procederá a tramitar un procedimiento de concurrencia, con las siguientes particularidades:

- Durante el período de información pública, que no podrá ser inferior a un mes, podrán ser presentadas mejoras o alternativas a la iniciativa formulada.
- El pleno de la corporación elegirá entre las proposiciones presentadas la que estime más adecuada a los intereses públicos, otorgando el título concesional donde deberán figurar las cláusulas, obligaciones y derechos del concesionario.

Los propietarios que rechacen la oferta de compra y de incorporación al proceso urbanizador serán expropiados y se procederá a la ocupación urgente de los terrenos.

#### 4.2.9. *La Rioja*

##### — *Sistema de concesión de obra urbanizadora*

La Ley 10/98, como se ha visto, contempla como uno de los sistemas de ejecución indirecta el de «concesión de obra urbanizadora».

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

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

1. Se podrá acudir a él cuando sea conveniente por razones de urgencia o necesidad, o para la construcción de viviendas de protección pública, pues sino tiene preferencia la ejecución por los propietarios mediante la compensación.
2. Será convocado por la Administración, y en dicha convocatoria del concurso se especificarán las obligaciones asumidas por el urbanizador, y en todo caso las siguientes: formulación del proyecto de urbanización y del proyecto de reparcelación, y realización de las obras de urbanización.
3. El urbanizador habrá de garantizar la actuación en la forma y con las condiciones que se fijen en el pliego concesional. En todo lo demás, la concesión de obra urbanizadora se regirá por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

#### 4.2.10. *Madrid*

La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, regula, dentro del sistema de compensación, la:

##### — EJECUCIÓN POR ADJUDICATARIO EN CONCURSO

La transformación del suelo se podrá realizar según el siguiente orden:

1. En primer lugar, por los propietarios que cumplan con el programa de gestión, que consiste en la ejecución del planeamiento en los plazos fijados por la Ley que comienzan a computar a partir de la ejecutividad del planeamiento que legitime la ordenación pormenorizada en cada caso.



2. Transcurridos los plazos citados, los propietarios podrán seguir desarrollando su suelo, pero con la posible competencia del promotor o promotores interesados en ese desarrollo. En todo caso, la adjudicación al promotor se hace previo concurso convocado al efecto.

La realidad es que se da preferencia al propietario, por cuanto el único sistema de gestión privada, el de compensación, da preponderancia al propietario, como ya se ha visto. El no propietario podrá presentar su iniciativa cuando no la presente el propietario en plazo.

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

#### 4.2.11. *Murcia*

La Ley 1/2001, ya se visto, introduce el sistema denominado «Sistema de concurrencia».

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

Las razones para la realización del concurso serán algunas de las siguientes:

- Existencia de circunstancias de urgencia.
- Demanda de suelo.
- Manifiesta inactividad de la iniciativa privada.

En él actuará como urbanizador el adjudicatario del concurso de selección, pudiendo los propietarios constituir asociaciones con carácter de entidad urbanística colaboradora, si bien ello no afectará a sus derechos y obligaciones como tales propietarios.

#### 4.2.12. *Navarra*

En la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo, dentro de los sistemas de actuación se ha introducido la novedad del *Sistema de Agente Urbanizador*, siendo sus características esenciales las siguientes:

1. Podrá ser o no propietario de suelo, es el agente responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración actuante y según el convenio estipulado, seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.
2. La determinación de la ejecución mediante el sistema del Agente Urbanizador deberá hacerse por la Administración, de oficio o a instancia de personas interesadas, en los siguientes supuestos:
  - Cuando así se determine en el planeamiento urbanístico o en la delimitación de la unidad de ejecución.
  - Cuando habiéndose incumplido por los propietarios o la Administración actuante los plazos para la ejecución del planeamiento, equidistribución o urbanización de las unidades y sectores previstos en aquél, así lo solicite un Agente Urbanizador mediante la presentación del correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.
  - Cuando a juicio de la Administración actuante resulte conveniente la adopción del sistema para facilitar la actuación urbanizadora o la conclusión de la misma.
3. El Agente Urbanizador, en su actuación urbanizadora, tendrá la consideración jurídica de la Junta de Compensación.

## 5. LA RELACIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR CON EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

El propietario puede decidir no intervenir para nada en el proceso urbanizador, siendo indemnizado por el valor inicial. En caso contrario, el derecho de los propietarios afectados por la actuación se determinará en función de su aprovechamiento subjetivo.

El propietario que decida quedarse tendrá derecho a recibir en todo momento información sobre los costes de urbanización que hayan de asumir, el deber de cooperar con la actuación en los términos establecidos por la Ley y el programa. Podrán asimismo, y para la mejor ejecución de dicho programa, someter a consideración de la Administración actuante, sugerencias y enmiendas para la elaboración, corrección o modificación de los proyectos y presupuestos, siempre que las pongan en conocimiento del urbanizador.

El propietario, en el desarrollo del programa, puede decidirse por aportar su terreno originario y recibir a cambio un solar urbanizado, puede aportar también, además del terreno, la financiación necesaria para la ejecución de la urbanización, en la parte que le correspondiese, en cuyo caso recibirá mayor suelo urbanizado resultante.

En los casos de ejecución indirecta, la técnica prevista para asegurar el desarrollo obligado del planeamiento es la reparcelación forzosa. La reparcelación la aprueba la Administración actuante a solicitud del urbanizador. Su función es adjudicar al propietario forzosamente, en defecto de acuerdo, la parcela edificable que le corresponda a resultas de la actuación a cambio de su terreno originario. Al urbanizador también le puede corresponder la adjudicación de parcelas si esa es la forma prevista de retribución de su labor. Asimismo corresponden a la Administración las cesiones legalmente obligatorias y gratuitas.

Las relaciones entre urbanizador y propietario se regularán en el Programa de Actuación, aunque las relaciones entre ambos se articularán preferentemente en los términos que libremente convengan, siempre que respeten la ordenación urbanística y la programación aprobada. Las prerrogativas y facultades del urbanizador serán:

- Someter a aprobación administrativa proyectos de urbanización, presupuestos de cargas de urbanización y, a falta de acuerdo con los afectados, uno o varios proyectos de reparcelación forzosa, dentro del ámbito de la actuación, así como a ser oído antes de dicha aprobación.
- Oponerse a la parcelación y a la edificación en el ámbito de la actuación, hasta el pleno cumplimiento de las previsiones del programa. El otorgamiento de esas licencias está sujeto a audiencia previa del urbanizador. No podrán otorgarse licencias de parcelación o edificación en las Unidades de Ejecución o para terrenos sometidos a actuaciones integradas hasta que, una vez aprobado su correspondiente programa, se cumplan las condiciones legales previstas en él para ello, debiendo el titular de la parcela haber contribuido proporcionalmente a las cargas de la actuación y haber quedado garantizada la urbanización de dicha parcela simultánea, al menos, a su edificación.
- Exigir que los propietarios le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la actuación. El urbanizador, en cuanto receptor de dicha retribución, tendrá la consideración legal de la Junta de Compensación a los efectos tributarios y registrales determinados por la legislación estatal.
- Solicitar la ocupación directa de los terrenos sujetos a reparcelación y necesarios para desarrollar las infraestructuras de urbanización, en los términos previstos por la legislación estatal.

El urbanizador, en cuanto preceptor de dicha retribución, tendrá la consideración legal de la Junta de Compensación a los efectos tributarios y registrales determinados por la legislación estatal.

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

Las relaciones entre el urbanizador y la Administración, en el caso de gestión indirecta, giran sobre el esquema contractual administrativo con las peculiaridades propias de la legislación urbanística.

Los programas preverán el inicio de su ejecución material dentro de su primer año de vigencia y la conclusión de la urbanización antes de un lustro desde su inicio. Por causas excepcionales, y previo informe favorable del Consejo Superior de Urbanismo, pueden aprobarse programas con plazos más amplios o prórrogas a éstos. El programa especificará el calendario de su desarrollo en sus distintas fases, trabajos y gestiones que integran la actuación. El incumplimiento del plazo de ejecución de un programa determina, salvo prórroga justificada por causa de interés público, la caducidad de la adjudicación. El adjudicatario que incumpla sus compromisos puede ser objeto de las penas contractuales previstas en el propio programa y ser, en casos graves, privado de su condición de urbanizador.

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

La Administración ejercerá sus potestades públicas (como la expropiación o la reparcelación forzosa) cuando resulte necesario para desarrollar la actuación. El urbanizador puede proponerlo, redactando los proyectos técnicos y financiando los gastos que ello conlleve. El incumplimiento del plazo de ejecución de un programa determinará, salvo prórroga justificada en causa de interés público, la caducidad de la adjudicación. El adjudicatario que incumpla sus compromisos puede ser objeto de las penas contractuales previstas en el propio programa y ser, en casos graves, privado de su condición de urbanizador. Los adjudicatarios de programas tendrán derecho a que se les compense, en los términos previstos por la legislación general de contratación administrativa, por su revocación anticipada o cuando el inadecuado ejercicio de sus potestades públicas por la Administración actuante impida el normal

desarrollo de la actuación. Las decisiones públicas que alteren el desarrollo de una actuación integrada, variando las previsiones del programa, comportarán las compensaciones económicas que procedan para restaurar el equilibrio económico de la actuación en favor de la Administración o del adjudicatario. Cuando estas alteraciones, por su importancia, afecten en más de un 20 por 100 el coste de los compromisos y las obligaciones asumidos por el adjudicatario, se resolverá la adjudicación, salvo que, por el estado de desarrollo de la actuación, ello lesione los intereses públicos o que, para la mejor satisfacción de éstos, se alcance acuerdo entre las partes afectadas que permita proseguir la actuación.

Finalmente destacar que el urbanizador puede ceder —en escritura pública— su condición en favor de tercero que se subroga en todas sus obligaciones ante la Administración actuante. Ésta ha de aprobar la cesión, y si menoscaba el interés general o supone defraudación de la pública competencia en la adjudicación, la denegará o acordará la gestión directa. La cesión parcial, para tramo o porción minoritaria de la actuación, requiere que entre cedente y adquirente asuman, solidaria o mancomunadamente, una programación debidamente coordinada y un conjunto de compromisos que satisfagan las exigencias de la programación originaria. Para que el urbanizador particular pueda contratar prestaciones accesorias de su gestión con tercero, sin transmitirle sus responsabilidades ante la Administración actuante, bastará que dé cuenta de ello a ésta.

Las relaciones entre el urbanizador y el Registro, en las legislaciones de Castilla-La Mancha y Valencia, se podrían calificar de «prudentes» en su regulación, ya que intentan contemplar la mayor parte de los supuestos posibles desde el suelo sin programar hasta el programa y urbanización, pero sin profundizar en el campo registral debido al problema competencial y a una regulación estatal del registro genérica que permite contemplar la mayor parte de supuestos. Sin embargo supuestos como el pago al Agente Urbanizador con terrenos urbanizados para su edificación no está contemplado de manera expresa en la legislación urbanística.

Para el suelo sin programar, y clasificado como urbanizable por el planeamiento general, se contempla, desde el punto de vista registral, la posibilidad de realizar usos y obras provisionales, con el mismo esquema que en las legislaciones autonómicas tradicionales, el cual sería anotación en el Registro de la Propiedad de la provisionalidad de las obras y la obligatoriedad de la demolición de las mismas, sin derecho a indemnización, cuando así lo requiera la Administración actuante. Sin embargo, en Valencia se va más lejos, en una regulación paralela, a la hora de regular dichas obras provisionales, diciendo en el artículo 58.5 de la Ley 6/1994 de Valencia, que se pueden otorgar licencias para usos u obras provisionales, no previstos en el plan, siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven. El otorgamiento

requerirá previo informe favorable de la Consejería competente en Urbanismo, en municipios de población menor que 25.000 habitantes. La provisionalidad de la obra o uso debe deducirse de las propias características de la construcción o de circunstancias objetivas, como la viabilidad económica de su implantación provisional o el escaso impacto social de su futura erradicación. La autorización se otorgará sujeta al compromiso de demoler o erradicar la actuación cuando venza el plazo o se cumpla la condición que se establezca al autorizarla, con renuncia a toda indemnización, que deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad antes de iniciar la obra o utilizar la instalación.

En la elaboración del programa, que transformará el suelo de no programado a programado, se prevé, por un lado, que los particulares no propietarios que pretenda elaborar una propuesta de Programa de Actuación Urbanizadora podrá ser autorizada, por el Municipio, para ocupar temporalmente terrenos a fin de obtener la información precisa, mientras que los propietarios de terrenos afectados por una iniciativa urbanizadora podrán asociarse como agrupación de interés urbanístico, siempre que cumplan entre los requisitos, contar con poder dispositivo sobre los terrenos, expresando que la afección de una finca a los fines y obligaciones de una agrupación de interés urbanístico podrá ser inscrita en el Registro de la Propiedad, sin embargo, esa posibilidad no queda constancia si los propietarios deciden no formar una agrupación de interés urbanístico, pese a que se inicie un procedimiento de programación del suelo y la licitación de un agente urbanizador, omisión que podría perjudicar la fe pública registral.

Finalmente en el procedimiento de ejecución del programa se prevé la afección de las parcelas al pago de las cuotas de urbanización, con la correspondiente inscripción en el Registro, siguiendo un esquema paralelo al sistema de compensación y la afección de las fincas registrales al sistema de compensación.

FERNANDO ACEDO-RICO HENNING  
Registrador de la Propiedad  
Director de los Servicios Jurídicos de la EMVS