

ÍNDICE

I.– INTRODUCCIÓN	3
II.– NORMATIVA URBANÍSTICA DE CASTILLA Y LEÓN	3
2.1.– Introducción a la Ley 56/1999, de 5 de abril, de Urbanismo de Castilla y León .	4
2.2.– Contenido urbanístico de la propiedad del suelo	6
2.3.– Planeamiento urbanístico	9
2.4.– Gestión urbanística	11
2.5.– Intervención en el mercado del suelo	16
III.– NORMATIVA URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA	21
3.1.– Introducción a la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	21
3.2.– Contenido urbanístico de la propiedad del suelo	22
3.3.– Instrumentos de planeamiento urbanístico	28
3.4.– Gestión urbanística	31
3.5.– Intervención pública en el mercado inmobiliario	33
IV.– EL URBANISMO APLICABLE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA . .	37
4.1.– Introducción	37
4.2.– Introducción: La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística	38
4.3.– Estatuto de la propiedad urbana	40
4.4.– Planeamiento urbanístico	43
4.5.– Gestión urbanística	51
4.6.– Intervención de la Administración en el mercado inmobiliario	60

I.- INTRODUCCIÓN

El panorama legislativo urbanístico español ha cambiado enormemente tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, en el que declara inconstitucional la mayor parte del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, “por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana”. Esta sentencia considera que existe una diferenciación esencial entre la regulación del contenido de la propiedad del suelo, competencia del Estado, y el urbanismo, competencia de las CCAA.

Ante esta nueva distribución competencial, cada uno de los intervinientes se vio forzado a elaborar leyes para su desarrollo. Así, el Estado, por un lado, promulgó una nueva Ley, la 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Por otro lado, la mayor parte de las CCAA dictaron, en un primer lugar, distintas leyes de carácter urgente y transitorio, también denominadas *leyes puentes*, hasta tanto pudieran promulgar una ley lo suficientemente elaborada. Otras, que ya tenían en vigor leyes propias, se vieron afectadas en menor medida, si bien también se vieron envueltas en procesos legislativos para la adecuación de las mismas al nuevo panorama.

Hoy día, tras casi dos años desde aquella sentencia, la mayor parte de las CCAA se encuentran con leyes del suelo en vigor, o están a punto de tenerlas, pues los procesos legislativos se encuentran muy avanzados.

Habiendo ya estudiado tanto la nueva ley estatal del suelo (Boletín n.º 49) y la legislación urgente y transitoria de las CCAA (Boletín n.º 46), es conveniente que analicemos nuevas normativas urbanísticas de Comunidades Autónomas.

En el presente boletín abordaremos las legislaciones de Castilla y León, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana, iniciando el estudio con estas tres porque siguen una línea homogénea, línea que ya inició la normativa urbanística valenciana, haciendo hincapié en la mejora de los instrumentos de gestión como medida para la producción del necesario suelo urbanizado, utilizando como específico elemento para gestión la figura del *urbanizador*.

Parten estas legislaciones de la premisa de que la urbanización del suelo es una función pública y, por lo tanto, competencia de la Administración. Será ésta la que viene obligada a realizar esta función, que, en principio, no puede ser impuesta al propietario, desvinculando así la función urbanizadora pública de la propiedad del suelo.

Esta función pública urbanizadora podrá ser acometida por la propia Administración, en cuyo caso nos encontramos con la gestión directa, o encomendada a un tercero, normalmente profesional del sector, que ejercerá indirectamente dicha función, como si de un concesionario de un servicio público se tratase. Este tercero lo seleccionará la administración competente, por lo que no es necesario que tenga propiedad alguna en el suelo urbanizado, siendo remunerado por su actuación. Éste es el denominado *Urbanizador*.

II.- NORMATIVA URBANÍSTICA DE CASTILLA Y LEÓN

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, dictó una ley, la 9/1997, de medidas urgentes (“Medidas Transitorias en Materia de Urbanismo”). Una vez superada la premura, ha desarrollado su competencia en materia de urbanismo mediante las siguientes disposiciones legales:

- Ley 5/1999, de 5 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- Decreto 223/1999, de 5 de agosto, por el que se aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Analizaremos la Ley de Urbanismo 5/1999, pues es la normativa fundamental a nuestros efectos.

2.1.- INTRODUCCIÓN A LA LEY 5/1999, DE 5 DE ABRIL, DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN

2.1.1.- Estructura de la Ley

La nueva Ley se compone de 150 artículos, estructurados en siete Títulos, precedidos por uno preliminar y por cuatro disposiciones adicionales, siete transitorias, una derogatoria y tres finales.

Los títulos son los siguientes:

- I. Régimen del suelo.
- II. Planeamiento urbanístico.
- III. Gestión urbanística.
- IV. Intervención en el uso del suelo.
- V. Intervención en el mercado del suelo.
- VI. Organización y coordinación administrativa.
- VII. Información urbanística y participación social.

2.1.2.- Objetivos y características de la nueva ley

La Ley, como indica su Exposición de Motivos, parte de la aceptación de los principios del ordenamiento urbanístico consolidados en España a partir de 1956, pero, al mismo tiempo, busca aportar soluciones nuevas, muchas de las cuales provienen del llamado Documento de Salamanca, que en 1994 recogió las recomendaciones de la comisión de expertos sobre urbanismo.

Los **objetivos concretos** que se persiguen son los siguientes:

1. Reducir la complejidad normativa, codificando dentro del ya aclarado por el Tribunal Constitucional marco competencial, el conjunto de preceptos reguladores del urbanismo. Por ello, esta Ley desarrolla la legislación básica del Estado y sustituye a las normas de carácter supletorio. Por lo que respecta a los reglamentos urbanísticos, mediante el citado Decreto 223/1999, de 5 de agosto, se aprueba la tabla de preceptos de los mismos que resultan aplicables en Castilla y León.
2. Se adapta la normativa urbanística a las características y problemas particulares de Castilla y León, estableciendo una regulación en la que se tienen en cuenta situaciones específicas como las relativas a la existencia de núcleos de población pequeños y dispersos, escasos niveles de urbanización, y la existencia preponderante del suelo rústico o rural.

3. Se introducen nuevos criterios, ya apuntados por la legislación estatal, como la transparencia administrativa mediante el acceso a la información, el fomento de la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico.
4. La Ley se limita a regular la actividad urbanística, proporcionando los instrumentos y técnicas para que la Administración competente, en primera línea la municipal, pueda desarrollar el modelo urbanístico que se ajuste a su propia experiencia y necesidades.

En relación con las **características generales** de la nueva ley, es necesario indicar, con carácter previo, que en la misma se realiza una regulación completa e integral del urbanismo, haciendo hincapié en la protección del medio ambiente e introduciendo novedosas técnicas de gestión como la figura del urbanizador o los convenios urbanísticos con un amplio contenido y posibilidades. Las características más significativas, por tanto, son las siguientes:

1. Al igual que la normativa valenciana, se establece que la actividad urbanística es una función pública, por lo que corresponde su dirección a la Administración. Ahora bien, la condición de función pública no implica necesariamente la gestión directa por la Administración, ya que las propias características del urbanismo, como típica actividad empresarial en su fase de ejecución, hacen necesaria y conveniente la intervención de la iniciativa privada.
2. En consecuencia con la anterior característica, no se vincula la gestión del suelo a los propietarios del mismo, sino que puede ser realizada por un tercero que, mientras reúna ciertas características, no tiene que tener propiedad alguna en el suelo. No obstante ello, a los propietarios del suelo se les garantiza el reparto equitativo de los beneficios de la actividad urbanística.
3. Se establece una mayor flexibilidad en el planeamiento, que puede ser puntualmente modificado por planes inferiores o de desarrollo y por los convenios urbanísticos para permitir una mayor adaptación del planeamiento a la realidad social e intervención de la iniciativa privada en el proceso de desarrollo urbanístico.
4. Se potencian, como se ha reiterado, los valores medioambientales y los elementos de protección del referido medio, desarrollando la Ley Autonómica de Espacios Naturales. Así, se establece una completa regulación del suelo no urbanizable, que la nueva ley denomina *suelo rústico*, siguiendo la doctrina clásica. El de este suelo se encuentra perfilado por una extensa categorización del mismo, en función de sus valores agropecuarios, cinegéticos, históricos, culturales, etc.
5. En acatamiento de la Ley estatal, se fija el porcentaje de cesión en el 10% del aprovechamiento en desarrollo del suelo, pero se usa de la previsión de la misma, eliminando los costes de urbanización inherentes a la cesión de dicho suelo. Es decir, que las administraciones actuantes recibirán la cesión de suelo ya urbanizado, sin costes de urbanización, en consonancia con lo ya prevenido en su ley de medidas urgentes.
6. Se potencia la participación social, tanto en la elaboración de planeamiento como en la gestión o desarrollo del mismo, obligando a las administraciones intervinientes a garantizar los derechos de información e iniciativa, en especial los de aquéllos directamente afectados por una actividad urbanística concreta.

La presente Ley, que entró en vigor el 5 de mayo, ya ha sido objeto, al igual que lo fue la valenciana, de duras **críticas**, que se centran fundamentalmente en:

- La desprotección que supone al propietario al que se desvincula el proceso urbanizador.

- El peligro que supone la posibilidad de modificación del planeamiento por planes de desarrollo, pero sobre todo mediante el convenio urbanístico.
- La eliminación de los costes de urbanización de la administración.
- La desmesurada regulación y protección del suelo rústico.

2.2.- CONTENIDO URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

El contenido urbanístico de la propiedad del suelo viene definido por la clasificación del referido suelo y por la asignación de los deberes y derechos inherentes a los propietarios a cada uno de ellos.

Esta cuestión se encuentra regulada en el Título I, que sigue con carácter general la Ley Estatal 6/1998, si bien establece ciertas precisiones y matizaciones que destacaremos.

2.2.1.- Clasificación del suelo

En el artículo 10 se asume la división del suelo en las tres clases tradicionales, de urbano, urbanizable y no urbanizable, con la definición fijada por el Estado. Sin embargo, se desarrollan los criterios de clasificación para adaptarlos a la realidad regional: así se hace, fundamentalmente en cuanto al suelo no urbanizable, denominado de nuevo suelo rústico, tanto para manifestar su carácter no subordinado al urbano, como para reconocer la pervivencia real del concepto.

Analizaremos la clasificación:

1) Suelo urbano

En la regulación del suelo urbano, el criterio clásico de la existencia de servicios complementa con la exigencia de que los terrenos formen parte de un núcleo de población y sean suficientes para la edificación futura.

Tendrán la **condición de suelo urbano** los terrenos que, formando parte de un núcleo de población, cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- a) Los terrenos que cuenten con acceso rodado integrado en la malla urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica, en condiciones suficientes y adecuadas para servir a las construcciones e instalaciones que sobre ellos permita el planeamiento urbanístico.
- b) Los terrenos que estén ocupados por la edificación en al menos la mitad de los espacios aptos para la misma, conforme a la ordenación que establezca el planeamiento urbanístico.
- c) Los terrenos urbanizados conforme al planeamiento urbanístico.

En el anterior suelo clasificado como urbano, el planeamiento general podrá distinguir las siguientes **categorías**:

- a) Suelo urbano consolidado: constituido por los solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, así como por los terrenos que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas.

- b) Suelo urbano no consolidado: constituido por los demás terrenos que se puedan clasificar como suelo urbano, y que a efectos de su consolidación se agruparán en ámbitos denominados sectores. En particular, se incluirán en esta categoría los terrenos urbanos aquellos en los que:
- Sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas.
 - Deban ser objeto de equidistribución entre los afectados, así como aquéllos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente.

2) Suelo urbanizable

Tendrán la condición de suelo urbanizable los terrenos que no puedan ser considerados como suelo urbano o como suelo rústico.

Al igual que en el urbano, en el suelo urbanizable, el planeamiento general podrá distinguir las siguientes **categorías**:

- a) Suelo urbanizable delimitado: constituido por los terrenos cuya transformación en suelo urbano se considere adecuada a las previsiones del planeamiento urbanístico, y, que a tal efecto, se agruparán en ámbitos denominados *sectores*.
- b) Suelo urbanizable no delimitado: constituido por los demás terrenos que se clasifiquen como suelo urbanizable.

Como se observa conforme a la legislación del Estado, el suelo urbanizable será el que no se clasifique como urbano o rústico, si bien, y es lo novedoso, la Administración podrá utilizarlo para orientar el crecimiento urbano, delimitando los sectores cuyo desarrollo se considere más oportuno. Éste será el suelo urbanizable delimitado, o incluido en sectores para su inmediato desarrollo como lo denomina la Ley estatal. En el resto, el carácter imprevisto de una eventual actuación justifica mayores exigencias en cuanto a urbanización y procedimiento, incluyendo la necesaria evaluación de impacto ambiental.

3) Suelo rústico

Tendrán la condición de suelo rústico los terrenos que deban ser preservados de su urbanización, entendiendo como tales los siguientes:

- a) Los terrenos sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su urbanización, conforme a la legislación de ordenación del territorio o a la normativa sectorial.
- b) Los terrenos que presenten manifiestos valores naturales, culturales o productivos, entendiendo incluidos los ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, educativos, recreativos u otros que justifiquen la necesidad de protección o de limitaciones de aprovechamiento, así como los terrenos que, habiendo presentado dichos valores en el pasado, deban protegerse para facilitar su recuperación.
- c) Los terrenos amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, tales como inundación, erosión, hundimiento, incendio, contaminación o cualquier otro tipo de perturbación del medio ambiente o de la seguridad y salud públicas.
- d) Los terrenos inadecuados para su urbanización, conforme a los criterios señalados en esta Ley, y los que se determinen reglamentariamente.

En el suelo rústico, el planeamiento general podrá distinguir las siguientes **categorías**, a fin de adecuar el régimen de protección a las características específicas de los terrenos:

- a) Suelo rústico común: constituido por los terrenos que no se incluyan en ninguna de las otras categorías, conforme a los criterios señalados en los siguientes apartados.
- b) Suelo rústico de entorno urbano: constituido por los terrenos contiguos a los núcleos de población que el planeamiento estime necesario proteger para no comprometer su desarrollo futuro, o para preservar el paisaje y las perspectivas tradicionales.
- c) Suelo rústico con asentamiento tradicional: constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger para preservar formas tradicionales de ocupación humana del territorio.
- d) Suelo rústico con protección agropecuaria: constituido por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por su interés, calidad u otras características agrícolas o ganaderas.
- e) Suelo rústico con protección de infraestructuras: constituido por los terrenos ocupados o a ocupar por infraestructuras y sus zonas de defensa no susceptibles de urbanización, conforme a las previsiones del planeamiento sectorial y urbanístico.
- f) Suelo rústico con protección cultural: constituido por los terrenos ocupados por inmuebles declarados como Bien de Interés Cultural o catalogados por el planeamiento, o próximos a los mismos, así como por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por sus valores culturales.
- g) Suelo rústico con protección natural: constituido por los terrenos calificados como zonas de reserva o de uso limitado de los Espacios Naturales Protegidos, así como por los terrenos definidos en la normativa de aguas como cauces naturales, riberas y márgenes, lecho o fondo de las lagunas y embalses, zonas húmedas y sus zonas de protección, e igualmente por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por sus valores naturales presentes o pasados, o bien a fin de proteger el suelo, las aguas subterráneas, la fauna o la flora.
- h) Suelo rústico con protección especial: constituido por los terrenos amenazados por riesgos naturales o tecnológicos incompatibles con su urbanización, así como por los terrenos que el planeamiento estime necesario proteger por cualesquiera otras razones justificadas.

4) Clasificación del suelo en municipios sin planeamiento general

En los municipios sin planeamiento urbanístico, el suelo se considerará como urbano o rústico de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Suelo urbano: los terrenos que formen parte de un núcleo de población y cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica, así como los terrenos consolidados por la edificación en al menos la mitad de los espacios no ocupados por vías públicas o espacios libres existentes.
- b) Suelo rústico: los demás terrenos del término municipal.

2.2.2.- Deberes y derechos de los propietarios

a) Derechos y deberes en suelo urbano y urbanizable

En este punto, la Ley desarrolla el sistema definido en la legislación estatal (derechos a urbanizar y a edificar, y deberes de urbanización, cesión, equidistribución y edificación), estableciendo algunas notas diferenciales:

- En relación a las **cesiones de aprovechamiento** se determinan las siguientes:
 - En suelo urbano consolidado: no habrá cesión, pues el propietario tiene derecho al aprovechamiento real, resultante de aplicar directamente a la parcela las determinaciones del planeamiento urbanístico
 - En el suelo urbano no consolidado de los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, será:
 - En sectores incluidos en conjuntos históricos declarados de Interés Cultural, el que resulte de aplicar a los terrenos el aprovechamiento medio del sector.
 - En los demás sectores, el que resulte de aplicar a los terrenos el 90% del aprovechamiento medio del sector.
 - En el suelo urbano no consolidado de los demás municipios, el que resulte de aplicar a los terrenos el aprovechamiento medio del sector.
 - En suelo urbanizable, el 90% del aprovechamiento medio del sector
- En cuanto a los **deberes**, como ya se ha indicado, han de **costear la totalidad de los gastos de urbanización**, incluso los que pudieran corresponderle a la administración por el aprovechamiento cedido.

b) Derechos y deberes en suelo rústico

En relación al régimen del suelo rústico, como ya se ha indicado, se establece una delimitación positiva que se impone y consecuentemente limita la discrecionalidad municipal.

A cada una de las categorías de suelo rústico que se han indicado, corresponde un régimen especial, en el que los usos del suelo se definen como permitidos (por ser característicos, sometidos sólo a la obtención de la licencia municipal y las autorizaciones sectoriales que procedan), prohibidos (los incompatibles con la protección) o autorizables, para los que se arbitra un procedimiento, previo a la licencia municipal, que permitirá valorar las circunstancias de interés público que justifiquen su autorización, con las cautelas oportunas en cada caso.

Por último, se ha separado en un capítulo independiente el régimen del suelo en los municipios sin planeamiento, especificándose los criterios de clasificación del suelo y el régimen de derechos y deberes de los propietarios, de forma que la normativa aplicable en estos casos presente una estructura sencilla y de fácil comprensión.

2.3.– PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

El planeamiento urbanístico, según su objeto y su ámbito de aplicación, se distingue en *planeamiento general* y *planeamiento de desarrollo*.

La Ley regula los siguientes, estableciendo algunos cambios de concepto y de denominación.

a) Planeamiento general:

Los instrumentos de planeamiento general tienen como principal objeto la ordenación general de términos municipales completos.

- Planes Generales de Ordenación Urbana: Su elaboración es obligatoria en los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes y en los que se determine reglamentariamente por su función de centro comarcal, su situación en entornos urbanos u otras circunstancias de especial complejidad urbanística, y potestativa en los demás municipios.
- Normas Urbanísticas Municipales: Su elaboración es obligatoria en los municipios que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbana.

Se prevé que en tanto los municipios no se doten de dichos instrumentos de ordenación general, esta ordenación será establecida por la Comunidad Autónoma mediante el procedimiento de subrogación regulado en el artículo 59 o bien mediante los instrumentos de ordenación del territorio habilitados para ello en su legislación específica. Dichos instrumentos podrán también establecer la ordenación detallada de forma subsidiaria en ausencia de planeamiento municipal, o bien en los supuestos excepcionales de interés regional previstos en la legislación sobre ordenación del territorio.

En el planeamiento general, una novedad importante es la sistematización de contenidos en torno a los conceptos de ordenación general (heredero de la «estructura general y orgánica del territorio») y ordenación detallada. El planeamiento general debe establecer la primera para todo el término municipal; la segunda, tan solo en suelo urbano consolidado, aunque será posible hacerlo también en los sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable en los que se considere oportuno, ahorrando así el planeamiento de desarrollo.

b) Planeamiento de desarrollo

Los instrumentos de planeamiento de desarrollo tienen como principal objeto la ordenación detallada de los sectores u otros ámbitos a los que se apliquen:

- Estudios de Detalle: de aplicación en suelo urbano, que así se constituyen en instrumentos de planeamiento. Éstos pueden tener por objeto:
 - En suelo urbano consolidado, modificar la ordenación detallada ya establecida por el planeamiento general, o completarla ordenando los volúmenes edificables.
 - En los sectores de suelo urbano no consolidado, establecer la ordenación detallada, o bien modificar o completar la que hubiera ya establecido el planeamiento general, en su caso.
- Planes Parciales: de aplicación en suelo urbanizable, que pueden tener por objeto:
 - En los sectores de suelo urbanizable delimitado, establecer la ordenación detallada, o bien modificar o completar la que hubiera ya establecido el planeamiento general, en su caso.
 - En suelo urbanizable no delimitado, establecer la ordenación detallada de sectores que delimiten los propios Planes Parciales, según los criterios señalados en el planeamiento general.
- Planes Especiales: de aplicación en cualquier clase de suelo, según su objeto específico, que podrán ser desarrollar, completar e incluso, de forma excepcional, sustituir las determinaciones del planeamiento general, a fin de proteger ámbitos singulares; llevar a cabo operaciones de reforma interior; y coordinar la ejecución de dotaciones urbanísticas, u otras finalidades que se determinen reglamentariamente.

2.4.– GESTIÓN URBANÍSTICA

La gestión urbanística se regula en el Título III. Analizaremos distintos aspectos novedosos o de especial incidencia en nuestro sector.

2.4.1.– Entidades para la gestión urbanística

De acuerdo con el artículo 67, son entidades que pueden actuar en la gestión urbanística:

- a) Las Administraciones públicas y las entidades de Derecho público dependientes de ellas, bien directamente o mediante la constitución de mancomunidades, gerencias, consorcios y sociedades mercantiles para la gestión urbanística, conforme a lo dispuesto en su legislación reguladora. A los consorcios y sociedades mercantiles podrán incorporarse los particulares y las entidades de Derecho privado.
- b) Los propietarios afectados por actuaciones urbanísticas, que podrán participar en su gestión mediante entidades urbanísticas colaboradoras, como son las juntas de compensación, las asociaciones de propietarios en los sistemas de cooperación, concurrencia y expropiación y las destinadas a la conservación y mantenimiento de la urbanización.

Estas formas asociativas de propietarios, según la Ley reunirán las siguientes condiciones:

- Tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden del ayuntamiento; asimismo, se registrarán por el Derecho público en lo relativo a organización, formación de voluntad de sus órganos y relaciones con el ayuntamiento.
- Su constitución y estatutos deberán ser aprobados por el ayuntamiento y adquirirán personalidad jurídica con su inscripción en el correspondiente registro de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- Deberán reconocer el derecho de los propietarios afectados por la actuación urbanística a la que estén vinculados, a incorporarse en las mismas condiciones y con análogos derechos que los miembros fundadores.
- La afección de una finca a los fines y obligaciones de una entidad urbanística colaboradora tendrá carácter real, y, a tal efecto, su constitución y estatutos se harán constar en el Registro de la Propiedad.

2.4.2.– Modalidades de Gestión

En relación a la gestión urbanística, la Ley despliega a disposición de las administraciones una pluralidad de sistemas.

Las formas de gestión que la Ley 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.

- a) Actuaciones aisladas: Las actuaciones aisladas pueden tener por objeto:
 - Completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen la condición de solar, si aún no la tuvieran.
 - Ejecutar los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como ampliar los patrimonios públicos de suelo, en cualquier clase de suelo.

Éstas corresponden a las actuaciones asistemáticas de la ley de 1992, pero, a diferencia de aquéllas, no se conciben como instrumento de uso excepcional y dificultoso, sino al contrario, general y simplificado, reconociendo así la realidad de los pequeños municipios, y aun dentro de los grandes, de la ciudad construida. Asimismo, se habilita la ejecución de dotaciones urbanísticas mediante actuaciones aisladas, con los conocidos sistemas de expropiación y contribuciones especiales, regulados en la legislación específica.

La **gestión** de estas actuaciones aisladas puede ser:

- Pública, con cualquiera de las finalidades previstas anteriormente, mediante los sistemas de expropiación o de contribuciones especiales previstos en su legislación específica.
- Privada, pero sólo con la primera de las finalidades prevista anteriormente, directamente sobre las parcelas de suelo urbano consolidado o previa normalización de fincas.

b) 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, cualquiera, 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.

La persona que gestiona y se compromete a la realización de dicha actuación integrada, al igual que en la legislación valenciana se le denomina *urbanizador*. El urbanizador será el responsable de ejecutar la actuación, asumiendo las obligaciones establecidas en el Proyecto de Actuación (figura similar al programa valenciano) elaborando los Proyectos de Reparcelación y de Urbanización cuando no estén contenidos en aquél, y financiando los gastos de urbanización que procedan, sin perjuicio de la obligación de los propietarios de costearlos.

La gestión de las actuaciones integradas se desarrollará sobre áreas interiores al sector o coincidentes con el mismo denominadas *unidades de actuación*, utilizándose como instrumento el Proyecto de Actuación. A tal efecto los sectores, que son los ámbitos de planeamiento, se dividirán en ámbitos de gestión denominados unidades de actuación (sector y unidad de actuación pueden ser coincidentes).

2.4.3.– Proyecto de Actuación

Como **instrumento para la gestión** de actuaciones integradas, el Proyecto de Actuación establecerá sus bases técnicas y económicas (reparcelación, obras, plazos, etc.) así como los compromisos que correspondan a los propietarios del suelo y al promotor, que puede ser alguno de los propietarios, una entidad de Derecho público, o bien un tercero. La aprobación del Proyecto de Actuación, siempre municipal, requiere el compromiso del promotor para desarrollarlo en determinadas condiciones, y a la vez, convierte a dicho promotor en urbanizador.

1) Concepto

Los Proyectos de Actuación son instrumentos de gestión urbanística que tienen por objeto establecer las bases técnicas y económicas de las actuaciones integradas, y cuyo ámbito abarcará una o varias unidades de actuación completas del mismo sector. Como se ha indicado, se asemejan a los programas de la LRAU.

No podrán aprobarse Proyectos de Actuación en ausencia de planeamiento urbanístico, ni tampoco podrán modificar las determinaciones del mismo que estuvieran vigentes, sin perjuicio de las adaptaciones materiales exigidas por la realidad física de los terrenos.

2) Contenido

Sin perjuicio de las especialidades que se determinen para cada sistema de actuación, los Proyectos de Actuación contendrán:

- Identificación del urbanizador propuesto, y relación de los propietarios que consten en el Registro de la Propiedad y de los titulares que consten en el Catastro.
- Reparcelación de las fincas, con determinación de las cesiones al ayuntamiento y, en su caso, adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios.
- Definición técnica y económica de las obras necesarias para la ejecución material de las determinaciones del planeamiento urbanístico, incluyendo el detalle de los gastos de urbanización a realizar, de forma que pueda estimarse el coste y distribución del mismo en proporción al aprovechamiento correspondiente.
- Plazos para la ejecución de la actuación, que no podrán exceder de los señalados en el planeamiento urbanístico para el cumplimiento de los deberes urbanísticos exigibles.
- Garantías que aseguren la ejecución de la actuación mediante crédito comprometido con cargo a fondos públicos, o mediante prestación de aval o fianza por el urbanizador, en la forma que se determine reglamentariamente.
- En su caso, compromisos complementarios del urbanizador en cuanto a edificación, ejecución de dotaciones urbanísticas, afección de inmuebles a fines sociales u otras prestaciones.

3) Elaboración y aprobación de los Proyectos de Actuación

Los Proyectos de Actuación podrán aprobarse y modificarse:

- a) Conjuntamente con el instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada de los terrenos; en tal caso, durante la tramitación procederá la notificación a los propietarios que consten en el Registro de la Propiedad y a los titulares que consten en el Catastro.
- b) Por separado de los planes, siguiendo las siguientes reglas, con las especialidades señaladas para cada sistema de actuación:
 - Corresponde al ayuntamiento la aprobación inicial y la apertura de un período de información pública de un mes como mínimo, que se notificará a los propietarios que consten en el Registro de la Propiedad y a los titulares que consten en el Catastro, y se anunciará en el BOP.
 - Concluida la información pública, corresponderá al ayuntamiento acordar la aprobación definitiva, señalando los cambios respecto de lo aprobado inicialmente, lo que se notificará a los propietarios que consten en el Registro de la Propiedad, a los titulares que consten en el Catastro y a quienes hubieran presentado alegaciones, y se publicará en el BOP.

- Una vez firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación, en un plazo de tres meses el urbanizador depositará el Proyecto en el Registro de la Propiedad, para su publicidad y práctica de los asientos que correspondan. No obstante, cuando el Proyecto no contenga la reparcelación, este trámite se realizará tras la aprobación del correspondiente Proyecto de Reparcelación.

Cuando se trate de Proyectos elaborados por particulares u otras Administraciones públicas, el ayuntamiento deberá resolver sobre su aprobación inicial antes de tres meses desde su presentación, transcurridos los cuales podrá promoverse la información pública y notificación a propietarios por iniciativa privada, Asimismo, siempre que se hubiera realizado la información pública, el ayuntamiento deberá resolver sobre la aprobación definitiva antes de seis meses desde la aprobación inicial, transcurridos los cuales podrá entenderse aprobado el Proyecto, conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo.

4) Efectos de los proyectos de actuación

La aprobación del Proyecto de Actuación, como efecto fundamental, otorga la condición de urbanizador a su promotor, quedando éste obligado a ejecutar la actuación en las condiciones establecidas en dicho Proyecto de Actuación, así como en los Proyectos de Reparcelación y Urbanización, cuando éstos no se contuvieran en el primero.

Además de ello, la aprobación del Proyecto de Actuación, cuando contenga la reparcelación, producirá los siguientes efectos inmediatos, que en caso contrario se derivarán de la ulterior aprobación del Proyecto de Reparcelación correspondiente:

- Transmisión al ayuntamiento, en pleno dominio y libres de cargas, gravámenes y ocupantes, de los terrenos que deban ser objeto de cesión, para su afectación a los usos previstos en el planeamiento y su incorporación al Patrimonio Municipal de suelo, en su caso.
- Subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas fincas por las nuevas, siempre que quede establecida su correspondencia.
- Afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas al pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente.

2.4.4.– Sistemas de Actuación

2.4.4.1.– Modalidades

Establece el artículo 74 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 ciento la superficie habilitante y se simplifica su normativa), cooperación (se admite la iniciativa tanto municipal, como de los propietarios que reúnan el

25 por ciento 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:

a) 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.

b) Sistema de concurrencia

En él, la iniciativa privada o el ayuntamiento solicita la condición de urbanizador, sustituyendo a la propiedad, mediante el procedimiento selectivo que se ha estudiado, 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.

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

Las **características y condiciones 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. Los propietarios podrán solicitar la expropiación de sus bienes y derechos afectados en beneficio del urbanizador o del ayuntamiento, e igualmente el urbanizador podrá instar la expropiación cuando los propietarios incumplan sus obligaciones. En ambos casos, el ayuntamiento deberá iniciar el procedimiento de expropiación antes de seis meses desde la solicitud.
4. 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.

5. El urbanizador tendrá los siguientes derechos, conforme a la legislación de contratación administrativa:

- A ser informado del otorgamiento de licencias en la unidad de actuación, a partir de la aprobación del Proyecto de Actuación y hasta su pleno cumplimiento.
- A imponer la modificación de los gastos de urbanización previstos, por causas objetivas no previsibles en el Proyecto de Actuación.
- A ceder total o parcialmente su condición a favor de tercero que se subroga en sus obligaciones, previa autorización del ayuntamiento.
- A ser compensado cuando el ejercicio de las potestades administrativas impida o modifique el normal desarrollo de la actuación; y cuando por estas causas se altere en más de un 20 por ciento el coste de sus compromisos y obligaciones, a la resolución de la adjudicación.

2.4.4.2.– Determinación del sistema

Se determinará uno u otro sistema mediante la presentación, por el que pretenda ser urbanizador, y consiguiente aprobación, en su caso, de Proyectos de Actuación por el ayuntamiento, una vez aprobado definitivamente el instrumento de planeamiento urbanístico que establezca la ordenación detallada del sector en el que se delimita la unidad de actuación.

Una vez presentado en el ayuntamiento un Proyecto de Actuación, no podrá aprobarse definitivamente ningún otro que afecte a la misma unidad, hasta que el ayuntamiento no resuelva, en su caso, denegar la aprobación del primero.

No obstante ello, el ayuntamiento acordará el cambio de sistema en caso de incumplimiento de los plazos señalados en el Proyecto de Actuación, o bien si el urbanizador perdiera las condiciones que le habilitaban para serlo, previa tramitación de procedimiento establecido.

2.5.– INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO

En el Título V se recogen y desarrollan los instrumentos de intervención en el mercado del suelo presentes en el Texto Refundido de 1992, los patrimonios públicos de suelo, los derechos de tanteo y retracto y la cesión del derecho de superficie; también se regulan instrumentos complementarios, como la delimitación de reserva sobre suelo urbanizable para su incorporación a los patrimonios públicos, y la elaboración de Programas Municipales de Suelo. Los estudiaremos.

2.5.1.– Patrimonios públicos de suelo

Es de destacar que la Comunidad de Castilla y León trasciende de la Legislación estatal y amplía el concepto de Patrimonio Municipal del Suelo a Patrimonio Público del Suelo, pues se regula no sólo el que deben constituir los entes locales municipales, sino también, los de otros órganos administrativos supramunicipales como la propia Comunidad o las Diputaciones.

2.5.1.1.– Objeto

Respetando los criterios vigentes de la Legislación estatal, los artículos 280 y 285 del Texto Refundido de 1992, que imponen la finalidad y obligatoriedad del mismo de PMS, la Ley Autonómica establece, en primer lugar, las distintas formas finalidades en función del ente que lo constituya y gestione:

- a) La Comunidad Autónoma de Castilla y León gestionará el Patrimonio de Suelo de Castilla y León, con la finalidad de facilitar la ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio, obtener reservas de suelo para actuaciones de interés regional y contribuir a la consecución de los fines de los demás patrimonios públicos de suelo.
- b) Los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, gestionarán su propio Patrimonio Municipal de Suelo, con la finalidad de facilitar la ejecución del planeamiento urbanístico, obtener reservas de suelo para actuaciones previstas en aquél, y contribuir a la regulación del mercado inmobiliario.
- c) Las diputaciones provinciales y los municipios con población inferior a 20.000 habitantes que dispongan de Normas Urbanísticas Municipales, podrán constituir y gestionar su propio Patrimonio Público de Suelo, con las finalidades señaladas en el número anterior.

2.5.1.2.– Bienes integrantes

Integrarán el Patrimonio Público de Suelo que proceda, según cual sea su administración titular, tanto los terrenos como los fondos siguientes:

a) Terrenos

- Los que teniendo ya naturaleza patrimonial sean clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o suelo urbanizable.
- Los obtenidos por cesiones o expropiaciones urbanísticas, ejercicio de los derechos de tanteo retracto y, en general, por la ejecución del planeamiento urbanístico o de los instrumentos de ordenación del territorio, incluido siempre el aprovechamiento que exceda del que corresponda a los propietarios de suelo urbano y urbanizable.
- Los adquiridos con la finalidad de incorporarlos a los propios patrimonios públicos de suelo.

b) Fondos

Serán fondos adscritos a los patrimonios públicos de suelo los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en ellos, los intereses o beneficios de sociedades o entidades en las que se aporten como capital público bienes de dichos patrimonios, así como las transferencias y consignaciones presupuestarias cuyo fin sea la conservación, ampliación o gestión de los mismos.

El Plan General de Ordenación Urbana, así como los instrumentos de ordenación del territorio habilitados para ello en su legislación específica, podrán delimitar reservas de terrenos sobre suelo urbanizable no delimitado para su incorporación al correspondiente Patrimonio Público de Suelo. En tal caso, la aprobación de los citados instrumentos implicará:

- La declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos incluidos en la reserva, a efectos expropiatorios, por un plazo máximo de cuatro años.
- La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto previstos en el capítulo siguiente, a favor de la administración correspondiente.

2.5.1.3.– Destino

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, los fondos adscritos a los mismos, así como los ingresos obtenidos por su enajenación, deberán destinarse necesariamente a alguno de los siguientes fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico:

- Conservación, gestión o ampliación de los propios patrimonios públicos de suelo.
- Construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública.
- Ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales.
- Compensación a propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos, así como a propietarios cuyos terrenos hayan sido objeto de ocupación directa.
- Otros fines de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o vinculados a su ejecución, de la forma que se determine reglamentariamente.

Cuando el planeamiento urbanístico establezca determinaciones para los bienes de los patrimonios públicos de suelo que resulten incompatibles con los fines señalados en el número anterior, su administración titular deberá enajenarlos por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, destinando los ingresos obtenidos a los citados fines.

2.5.1.4.– Gestión

La gestión de los patrimonios públicos de suelo podrá ejercerse directamente por su administración titular, o encomendarse a otras administraciones públicas, entidades de Derecho público dependientes de ellas o a mancomunidades, consorcios o sociedades urbanísticas.

Para la constitución y ampliación de los patrimonios públicos de suelo podrá utilizarse la expropiación forzosa.

2.5.1.5.– Transmisión

La transmisión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrá realizarse mediante enajenación o permuta por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, previo concurso público, cuyo pliego de condiciones señalará, según los casos, plazos de urbanización y edificación, precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones, y demás condiciones que procedan.

Por excepción se admite:

1. Cesión directa gratuita o enajenación por precio inferior al valor de su aprovechamiento a favor de:
 - Administraciones públicas, entidades de Derecho público dependientes de ellas, mancomunidades o consorcios, siempre que se comprometan a destinarlos a alguno de los fines señalados en el artículo anterior.
 - Entidades privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que se comprometan a destinarlos a la construcción de viviendas con protección pública o a otros usos de interés social que redunden en manifiesto beneficio del municipio.
2. Enajenación o permuta por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, de forma directa:
 - A favor de propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos.
 - A favor de propietarios a los que corresponda un aprovechamiento inferior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos, únicamente cuando se trate de transmitirles dicho exceso de aprovechamiento.
3. Enajenarse directamente antes de un año conforme al mismo pliego en el supuesto general, si el concurso referido anteriormente quedara desierto.

2.5.2.– Programas municipales de suelo

Los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana podrán elaborar Programas municipales de suelo con la finalidad de concretar y facilitar la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico que se consideren prioritarias y, en general, contribuir a la regulación del mercado inmobiliario.

Las **condiciones** de dichos programas son las siguientes:

- No podrán contener determinaciones propias del planeamiento urbanístico, ni modificar las que estuvieran vigentes.
- Establecerán previsiones técnicas, económicas y temporales para la ejecución de los sistemas generales y otras dotaciones urbanísticas públicas previstas en el planeamiento urbanístico, así como para el desarrollo de los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado cuya incorporación al mercado de suelo se considere prioritaria.
- Podrán vincular expresamente a los presupuestos municipales de su período de vigencia, así como incorporar convenios con otras administraciones públicas.
- Podrán aprobarse y modificarse conjuntamente con el Plan General de Ordenación Urbana o bien de forma independiente, en cuyo caso se aprobarán por el ayuntamiento una vez concluido un período de información pública de un mes.
- Su período de vigencia no podrá exceder del mandato de la Corporación municipal que lo apruebe.

2.5.3.– Derecho de superficie

Las administraciones públicas, las entidades de Derecho público dependientes de ellas, los consorcios y las sociedades urbanísticas podrán constituir el derecho de superficie sobre terrenos de su propiedad o integrantes de patrimonios públicos de suelo cuya gestión les corresponda, con destino a la construcción de viviendas con protección pública o a otros usos de interés social previstos en el planeamiento urbanístico o vinculados a su ejecución.

Al régimen del derecho de superficie establecido en la legislación del Estado, se aplicarán de forma complementaria las siguientes reglas:

- a) El procedimiento de constitución del derecho de superficie y el carácter oneroso o gratuito del mismo se regirán por lo dispuesto en el artículo 127, en función de la naturaleza del superficiario.
- b) El derecho de superficie gozará de los beneficios derivados de la normativa de viviendas con protección pública, siempre que se cumplan los requisitos en ella establecidos.

2.5.4.– Derechos de tanteo y retracto

1) Determinación del derecho

Los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, podrán delimitar áreas de suelo urbano o urbanizable en las que las transmisiones onerosas de terrenos y demás bienes inmuebles quedarán sujetas al ejercicio

de los derechos de tanteo y retracto, a fin de facilitar la ejecución del planeamiento urbanístico, ampliar el Patrimonio Municipal de Suelo, garantizar el régimen de las viviendas acogidas a protección pública y, en general, contribuir a la regulación del mercado inmobiliario.

La delimitación de las áreas de tanteo y retracto se efectuará en el Plan General de Ordenación Urbana, y para su efectividad se requerirá:

- Que en la memoria del Plan General se incluyan las causas que justifiquen su necesidad y el ámbito concreto delimitado, así como la relación de bienes y predios afectados.
- Que durante el período de información pública del Plan General se realice notificación personal a los propietarios afectados.
- Que se remita al Registro de la Propiedad correspondiente copia certificada del acuerdo de aprobación del Plan General que incluya la delimitación del área y de los planos que la reflejen, así como relación de los bienes y propietarios afectados.

Dentro de las áreas de tanteo y retracto, el ejercicio de tales derechos no podrá extenderse a todas las transmisiones de bienes inmuebles sino que se limitará a los siguientes supuestos:

- Terrenos sin edificar o en construcción.
- Terrenos con edificación declarada en ruina o fuera de ordenación.
- Terrenos destinados a la construcción de viviendas con protección pública.
- Viviendas con protección pública.

En terrenos comprendidos en Áreas de Actuación Integrada, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto podrá extenderse a las transmisiones onerosas de todo tipo de bienes inmuebles, incluso parcialmente en caso de fincas en régimen de propiedad horizontal.

2) Plazo de sujeción

El plazo máximo de sujeción de las transmisiones al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto será de ocho años, salvo que al delimitarse el área respectiva se fijara otro menor.

3) Condiciones del ejercicio

El procedimiento para el ejercicio de los referidos derechos de adquisición preferentes es el siguiente:

a) Tanteo:

Se produce antes de la transmisión; a tal efecto, los propietarios de los bienes incluidos en áreas de tanteo y retracto deberán notificar al ayuntamiento su decisión de enajenarlos o permutarlos, con expresión del precio o contraprestación y demás condiciones esenciales de la transmisión.

El ayuntamiento podrá ejercitar el derecho de tanteo en un plazo de sesenta días naturales desde la recepción de dicha notificación.

b) Retracto:

Se produce después de la transmisión. En este caso los adquirentes de los bienes incluidos en áreas de tanteo y retracto deberán notificar al ayuntamiento la transmisión efectuada, mediante entrega de copia de la escritura o documentos en que se formalizase.

El ayuntamiento podrá ejercer el derecho de retracto en un plazo de sesenta días naturales desde la recepción de la notificación del adquirente, cuando:

- No se hubiera realizado correctamente la notificación prevista para el tanteo.
- Hubiera transcurrido más de un año desde la misma.
- Si las condiciones de la transmisión hubieran resultado menos onerosas que las indicadas en ella.

El pago del bien adquirido deberá realizarse en un plazo de tres meses desde el ejercicio del derecho de tanteo o retracto, transcurrido el cual caducará el derecho. El pago se realizará en metálico o, con el acuerdo del transmitente, mediante la adjudicación de terrenos exteriores al área.

Las viviendas adquiridas en el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto serán adjudicadas entre quienes reúnan los requisitos establecidos por la normativa reguladora del régimen de protección pública aplicable y de acuerdo con ella.

III.– NORMATIVA URBANÍSTICA DE CASTILLA-LA MANCHA

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, tras la sentencia del Tribunal Constitucional, dictó una Ley de 5/1997, de Medidas Urgentes, siendo, posteriormente, una de las primeras en dictar ya una ley amplia y completa que desarrolla sus competencias en materia de urbanismo. Esta es la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, que como su propio nombre indica su objeto es doble, pues no sólo desarrolla la materia urbanística, sino que desarrolla también las competencias de ordenación territorial. Analizaremos con detalle los aspectos urbanísticos.

3.1.– INTRODUCCIÓN A LA LEY 2/1998, DE 4 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

3.1.1.– Estructura de la Ley

La nueva Ley se compone de 210 artículos, estructurados en siete Títulos precedidos por una Disposición Preliminar, que contiene una serie de definiciones de términos y conceptos empleados por la Ley, y de una disposición adicional, siete transitorias, una derogatoria y tres finales.

Los títulos son los siguientes:

- I. Disposiciones generales.
- II. La concertación de la actuación pública.
- III. Instrumentos de la ordenación territorial y urbanística.
- IV. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo.
- V. Ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística.
- VI. Expropiación forzosa.
- VII. Garantías y protección de la ordenación territorial y urbanística.

3.1.2.– Características de la nueva Ley

Las características principales de la nueva regulación, siguiendo a Antonio Carceller, son las siguientes:

1. Es una ley con una doble finalidad, pues como se ha indicado, por un lado regula la ordenación del territorio estableciendo las directrices de la misma y los instrumentos de ordenación precisos, y por otro lado, regula la actividad urbanística.
2. La actividad urbanística es una función pública. Al igual que en las dos normativas anteriormente estudiadas, esta actividad podrá realizarse directamente por la administración o encomendada a un particular, el agente urbanizador, sea o no propietario de los terrenos sobre los que se actúa. La primera es la gestión directa; la segunda, la indirecta.
3. Se potencia la intervención de los particulares con una amplia regulación de los convenios urbanísticos sujetando la negociación a reglas de transparencia, publicidad y, en su caso, concurrencia, pero con salvaguarda de la potestad de planeamiento.
4. En materia de planeamiento se amplían los instrumentos, destacando la introducción de las Normas Técnicas y las Instrucciones Técnicas, reconociendo, además, un nivel de planificación supramunicipal (planes de ordenación del territorio y proyectos de singular interés).
5. La regulación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo se establece plenamente compatible con el régimen estatal.
6. La totalidad del suelo del correspondiente término municipal deberá clasificarse en alguna de las clases de urbano, urbanizable y rústico, salvo en los municipios exentos del deber de formulación del Plan de Ordenación Municipal, en los que el suelo se clasificará en urbano y rústico.

3.2.– CONTENIDO URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

Al igual que en otras legislaciones, estudiaremos el contenido de la propiedad urbana analizando en primer lugar la clasificación que del suelo realiza la Ley, y estableciendo posteriormente el régimen jurídico del titular de cada uno de los referidos suelos.

3.2.1.– Clasificación del suelo

De acuerdo con el artículo 44, solo el planeamiento puede clasificar el suelo. La totalidad del suelo del correspondiente término municipal deberá clasificarse en alguna de las clases de urbano, urbanizable y rústico, a excepción de los municipios exentos del deber de formulación de Plan de Ordenación Municipal, en los que se clasificarán como suelo urbano y rústico.

3.2.1.1.- Municipios con Plan de Ordenación

1) Suelo Urbano

Se establece una compleja distinción de suelos que se adquirirán *per se* o que deberán ser adscritos:

a) Pertenece al **suelo urbano** los siguientes:

- Los terrenos que el planeamiento territorial y urbanístico adscriba a esta clase legal de suelo mediante su clasificación por:
 - Estar ya urbanizados, contando como mínimo y en los términos que se precisen en las correspondientes instrucciones técnicas del planeamiento, con los servicios legalmente precisos para la condición de solar.
 - Estar ya ocupados por la edificación al menos en las dos terceras partes del espacio servido efectiva y suficientemente por las redes de los servicios, antes referidos, y delimitados en la forma que precisen las correspondientes instrucciones técnicas del planeamiento.
- Los terrenos que, reuniendo las condiciones exigidas a las parcelas, adquieran la condición de solares por haber sido urbanizados en ejecución del planeamiento territorial y urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.

b) Se clasificará como **suelo urbano no consolidado**, quedando sujetos al deber de urbanización, en los términos que precise el planeamiento territorial y urbanístico, en los siguientes supuestos:

- Los terrenos ya urbanizados del número anterior, cuando:
 - La urbanización que justifique su clasificación no comprenda todos los servicios e infraestructuras previstos por el planeamiento territorial o urbanístico, que deberá precisar, en todo caso, los términos en que deba cumplirse el deber de completar o mejorar la urbanización existente o cuando, unos y otros, no cumplan los requerimientos mínimos establecidos en las correspondientes instrucciones técnicas del planeamiento.
 - El planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al existente realmente, cuya materialización requerirá, en su caso, la delimitación previa de la pertinente unidad de actuación.
- Los terrenos anteriormente referidos que se encuentren consolidados por la edificación en sus 2/3 partes.

2) Suelo Urbanizable

Pertenece al suelo urbanizable los terrenos que dicho Plan adscriba a esta clase legal de suelo, mediante su clasificación, por poder ser objeto de transformación, mediante su urbanización, en las condiciones y los términos que dicho planeamiento determine, de conformidad, en su caso, con las correspondientes instrucciones técnicas del planeamiento.

De acuerdo con el artículo 46 en relación con el 24, se pueden distinguir dos tipos de suelo urbanizable, el sectorizado y el no sectorizado:

– **Suelo urbanizable sectorizado:** Es aquél que el Plan de Ordenación Municipal (Plan General) debe delimitar y ordenar detalladamente por encontrarse contiguo al suelo urbano, además de aquéllos que sean precisos para absorber la demanda inmobiliaria a corto y medio plazo, facilitando con dicha ordenación la pronta programación de los terrenos y excusando la ulterior exigencia de plan parcial. Es de obligatoria delimitación por el Plan de Ordenación Municipal.

– **Suelo Urbanizable no sectorizado:** El resto del suelo urbanizable, que no se encuentra ordenado y que por lo tanto necesita plan parcial para su desarrollo.

3) Suelo Rústico

Como se observa, se vuelve a la terminología tradicional con el objeto de darle sustantividad propia y no en relación al suelo urbano o urbanizable, estableciéndose un completo régimen y categorización de este tipo de suelo.

Pertenece al suelo rústico los terrenos que dicho Plan adscriba a esta clase de suelo, por:

- a) Tener la condición de bienes de dominio público natural.
- b) Ser mercedores de algún régimen urbanístico de protección o, cuando menos, carente del mantenimiento de sus características por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter ambiental, natural, paisajístico, cultural, científico, histórico o arqueológico.
- c) Ser procedente su preservación del proceso urbanizador, además de por razón de los valores e intereses a que se refiere la letra anterior, por tener valor agrícola, forestal o ganadero por contar con riquezas naturales.
- d) Resultar objetiva y razonadamente inadecuado su destino para servir de soporte, previa urbanización, a aprovechamientos urbanos, bien sea por sus características físicas, bien sea por su innecesidad para un desarrollo urbano racional de acuerdo con el modelo territorial adoptado por el planeamiento territorial y urbanístico y conforme, en todo caso, a los criterios establecidos en las correspondientes instrucciones técnicas del planeamiento.

El Plan de Ordenación Municipal deberá diferenciar, dentro de esta clase de suelo, las **categorías de suelo rústico** protegido y de reserva.

- a) Dentro del suelo rústico protegido deberá a su vez, diferenciarse entre:
 - Suelo rústico de protección ambiental, natural, paisajista, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en ellos se hagan presentes. A este tipo de suelo se adscribirán en todo caso:
 - Los bienes de dominio público natural y sus zonas de protección, en la variedad específica de protección ambiental.
 - Los terrenos incluidos en parques y reservas naturales o figuras administrativas análogas, en la variedad específica de protección natural.
 - Suelo rústico de protección estructural, sea hidrológica, agrícola, ganadera, forestal, extractiva, por razón de su potencialidad para los expresados aprovechamientos.
 - Suelo rústico de protección de infraestructuras y equipamientos, por razón de la preservación de la funcionalidad de infraestructuras, equipamientos o instalaciones.
- b) Se adscribirán al tipo de suelo rústico de reserva los terrenos cuya clasificación resulte de lo dispuesto en el apartado d) anteriormente analizado.

3.2.1.2.– Municipios sin Plan de Ordenación

Los municipios que estén exentos del deber de contar con Plan de Ordenación Municipal, la adscripción de los terrenos a una clase de suelo se producirá mediante Plan de Delimitación del Suelo Urbano.

En estos municipios deberá adscribirse:

a) Al suelo urbano:

Se clasificarán como suelo urbano:

- Consolidado: los terrenos de cualquiera de los núcleos de población existentes en el correspondiente término que estén ya urbanizados, contando como mínimo y en los términos que se precisen en las correspondientes instrucciones técnicas del planeamiento, con los servicios legalmente precisos para la condición de solar.
- De reserva: Los terrenos inmediatamente contiguos a los consolidados, que estén servidos por las redes de servicios, queden comprendidos en áreas de tamaño análogo al medio de las manzanas del suelo urbano consolidado colindante, cuya delimitación además de evitar en lo posible la formación de travesías en las carreteras, deberá ser proporcionada a la dinámica urbanística del municipio que haya motivado su exención del deber de contar con Plan de Ordenación, y especificar y localizar a través de la correspondiente ordenación detallada la reserva de al menos un tercio de su superficie para viario y dotaciones.

b) Al suelo rústico:

Se adscribirán todos los restantes terrenos del término municipal.

3.2.2.– **Derechos y deberes de los propietarios**

3.2.2.1.– Función Social

La Ley, como punto de partida, deja perfectamente clara la función social de la propiedad del suelo. Así, el artículo 49 es rotundo al disponer que:

“La delimitación del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, la clasificación y, en su caso, la calificación urbanística del suelo vinculan los terrenos y las construcciones o edificaciones a los correspondientes destinos y usos y definen la función social de los mismos, delimitando el contenido del derecho de propiedad”.

Con carácter general, forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, los siguientes derechos y deberes –precisándose, expresamente, que el cumplimiento de los deberes previstos es condición del legítimo ejercicio de los derechos–.

3.2.2.2.– Derechos

Fundamentalmente le corresponde el uso y disfrute y la explotación normales de la finca a tenor de su situación, características objetivas y destino, conformes o, en todo caso, no incompatibles con la legislación que le sea aplicable por razón de su naturaleza, situación y características, y en particular de la ordenación territorial y urbanística.

Además, en función de cada tipología, con carácter previo tienen distintos derechos.

a) Suelo rústico

Los derechos de carácter general previstos comprenderán, con excepción de los especialmente protegidos, la realización de los actos no constructivos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios, que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de dicho destino o el uso residencial o de vivienda, ni de las características de la explotación, y permitan la preservación, en todo caso, de las condiciones edafológicas y ecológicas, así como la prevención de riesgos de erosión, incendio o para la seguridad o salud públicas.

b) Suelo urbanizable

Los derechos de carácter general previstos comprenden los siguientes:

- Competir, en unión con los restantes propietarios afectados cuando así se exija, por la adjudicación de la urbanización en régimen de gestión indirecta de la actuación; es decir, la condición de urbanizador.
- Participar, en unión forzosa con los restantes propietarios afectados en la forma, en la gestión indirecta de la actuación en las condiciones libremente acordadas con el adjudicatario de la misma.
- Ceder voluntariamente por su valor o percibir, en el caso de no participar en la ejecución de la urbanización, el correspondiente justiprecio.

c) Suelo urbano

Se distingue entre los que tienen la condición de solar y los que no cuenten con la urbanización necesaria o ésta deba ser reformada.

- En el primero de los supuestos (solar) se incluyen los derechos de materializar, mediante la edificación, el aprovechamiento urbanístico atribuido al suelo correspondiente y destinar las edificaciones realizadas a los usos autorizados por la referida ordenación, desarrollando en ellas las correspondientes actividades.
- En el segundo, se incluyen el derecho a ejecutar las obras de urbanización precisas, en su caso y en los términos prevenidos reglamentariamente con carácter simultáneo a la edificación, salvo que el planeamiento territorial y urbanístico no permita la realización de dichas obras en régimen de actuaciones edificatorias. En este último supuesto, los derechos serán idénticos a los reconocidos a los propietarios de suelo urbanizable.

3.2.2.3.- Deberes

Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que éste esté sujeto por razón de su clasificación, los siguientes deberes:

- Destinar el suelo al uso previsto por la ordenación territorial y urbanística y conservar las construcciones e instalaciones existentes.
- Conservar y mantener el suelo y, en su caso, su masa vegetal en las condiciones precisas para evitar riesgos de erosión y para la seguridad o salud públicas y daños o

perjuicios a terceros o al interés general, incluido el ambiental, así como realizar el uso y la explotación de forma que no se produzca contaminación indebida de la tierra, el agua y el aire, ni tengan lugar inmisiones ilegítimas en bienes de terceros.

En caso de incendio o erosión ambiental que produzcan la pérdida de masas forestales preexistentes, quedará prohibida la reclasificación como suelo urbano o urbanizable o su recalificación para cualquier uso incompatible con el forestal.

- Realizar las plantaciones y los trabajos y obras de defensa del suelo y su vegetación que sean necesarios para mantener el equilibrio ecológico, preservar el suelo de la erosión, impedir la contaminación indebida del mismo y prevenir desastres naturales. En particular, proceder a la reforestación precisa para la reposición de la vegetación en toda la superficie que la haya perdido como consecuencia de incendio, desastre natural o acción humana no debidamente autorizada.
- Respetar las limitaciones que deriven de la legislación administrativa aplicable por razón de la colindancia con bienes que tengan la condición de dominio público natural, en los que estén establecidos obras o servicios públicos o en cuyo suelo o subsuelo existan recursos naturales sujetos a explotación regulada.
- Cumplir los planes y programas sectoriales, así como los aprobados para la protección de los espacios naturales, la flora y la fauna.
- Permitir la realización, por la administración pública competente, de los trabajos de plantación que sean necesarios para prevenir la erosión.

– Deberes específicos en suelo urbanizable y urbano

Cuando los terrenos pertenezcan a la clase de suelo urbanizable y urbano, tendrán, además, las siguientes obligaciones:

- a) Solicitar y obtener las autorizaciones administrativas preceptivas y, en todo caso, la licencia municipal con carácter previo a cualquier acto de transformación o uso del suelo.
- b) Realizar la edificación en las condiciones requeridas por la ordenación urbanística, una vez el suelo tenga la condición de solar y se haya legitimado la materialización del aprovechamiento correspondiente a la administración actuante y, en su caso, del excedente de aprovechamiento previsto por la ordenación urbanística.
- c) Conservar, o, en su caso, rehabilitar la edificación a fin de que ésta mantenga en todo momento las condiciones mínimas requeridas para el otorgamiento de autorización para su ocupación, siempre que el importe de las obras a realizar no supere la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la existente que reúna las condiciones mínimas imprescindibles para obtener la autorización de primera ocupación.
- d) Ceder obligatoria y gratuitamente a la administración municipal los terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones públicas.
- e) Ceder obligatoria y gratuitamente a la administración municipal los terrenos en que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico que corresponda a dicha administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías. Esta cesión es distinta según el régimen del suelo:

- En el suelo urbanizable, que se desarrolla mediante el necesario Programa de Actuación Urbanizadora, el 10% del aprovechamiento tipo del área de reparto.
 - En suelo urbano, el referido 10% calculado sobre la diferencia entre el aprovechamiento urbanístico permitido por el nuevo plan y el preexistente lícitamente realizado.
- f) Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización, incluyendo, en todo caso, la parte que proceda de las precisas para asegurar la conexión y la integridad de las redes generales de servicios y dotaciones públicas, siempre que la ordenación territorial y urbanística sujete los terrenos a una actuación urbanizadora.
- g) Proceder, en su caso, a la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.

3.3.– INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

3.3.1.– Introducción

La regulación sobre los distintos instrumentos de planeamiento que realiza la presente Ley, se perfila por las siguientes **notas definitorias**:

1. Se regulan conjuntamente y con un notable grado de coordinación e interrelación los instrumentos tanto de la ordenación territorial como de la urbanística. La interacción de estos dos tipos de planificación se encarna en un sistema de planeamiento caracterizado por:
 - El reconocimiento de un nivel de planificación supramunicipal constituido por los Planes de Ordenación del Territorio, que afecta a la ordenación y organización racional del territorio y los denominados Proyectos de Singular Interés.
 - El desarrollo municipal de la ordenación urbanística a través de Planes de Ordenación Municipal y los correspondientes instrumentos de desarrollo y complementarios. Este sistema se complementa con los Planes especiales.
2. Se ha cargado con un mayor peso la pormenorización de los contenidos legales y de los planes territoriales, supramunicipales y en los planes generales, intentando simplificar al máximo los instrumentos de desarrollo, que pueden tener un contenido relativamente simple al encontrarse ya delimitados por aquéllos.
3. La Ley establece en las determinaciones de alcance normativo de los planes dos niveles funcionales: el de la ordenación estructural y el de la detallada, que asemeja en cierta medida a los sistemas generales y locales, si bien es de contenido más amplio. La finalidad perseguida es reformular el contenido del plan, identificando las determinaciones integrantes de la estructura fundamental, que el plan de desarrollo ha de conservar, frente a las de ámbito más urbano concreto, sujetas a la dinámica evolutiva de la ciudad y de fácil modificación.
4. La Ley dedica una atención especial a los pequeños municipios con escasa capacidad de gestión. Se prevé para ellos una figura de planeamiento más sencilla: los Planes de Delimitación de Suelo Urbano, complementada con la introducción de mecanismos de gestión simplificados, acordes con la capacidad gestora de aquéllos.

5. Se regula pormenorizadamente el procedimiento de elaboración y aprobación de los distintos instrumentos haciendo hincapié en los mecanismos de participación, ciudadana y de las distintas administraciones, como instrumento de integración de los distintos intereses de uso territorial, y el diseño de la eficacia de los mismos.

3.3.2.– Instrumentos de la ordenación territorial y urbanística

La ordenación territorial y urbanística se establece, en el marco de esta Ley y de las normas reglamentarias generales de desarrollo o en el de aquéllas a que la misma remite, por los siguientes instrumentos:

3.3.2.1.– Las Normas y las Instrucciones Técnicas del Planeamiento

Las **Normas Técnicas del Planeamiento** tienen por objeto:

- La determinación de los requisitos mínimos de calidad, sustantivos y documentales, que deben ser cumplidos por los distintos Planes de ordenación territorial y urbanística.
- La concreción y, en su caso, el aumento de los estándares mínimos de suelo para dotaciones públicas.
- La precisión de los conceptos de urbanización y edificación.

Son aprobadas por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

Las **Instrucciones Técnicas del Planeamiento** tienen por objeto la fijación de criterios y directrices sobre:

- Objetivos y prioridades de los Planes de ordenación territorial y urbanística.
- Soluciones-tipo para las cuestiones de más frecuente planteamiento en la formulación del planeamiento, conforme a la experiencia práctica.
- Diseño de guías y elementos para la ejecución de obras de urbanización.
- Modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación urbanística más usuales en la práctica urbanística, con determinación para cada una de ellas de los elementos tipológicos definitorios de las construcciones en función de su destino y uso característicos. Los Planes de ordenación territorial y urbanística podrán establecer el régimen urbanístico de las zonas resultantes de las operaciones de calificación que realicen por simple remisión al pertinente modelo de regulación.

Son aprobadas por el Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística, previo informe de la Comisión Regional de Urbanismo, y son vinculantes para la administración de la Junta de Comunidades y los municipios.

3.3.2.2.– Las Ordenanzas Municipales de la Edificación y la Urbanización

Las **Ordenanzas Municipales de la Edificación** tienen por objeto la regulación de todos los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no definitivas directamente de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, edificación y utilización de los inmuebles.

Deben ajustarse a las disposiciones relativas a la seguridad, salubridad, habitabilidad, accesibilidad y calidad de las construcciones y edificaciones y ser compatibles con los planes territoriales y urbanísticos y las medidas de protección del medio ambiente urbano y el patrimonio arquitectónico e histórico-artístico.

Las **Ordenanzas Municipales de la Urbanización** tienen por objeto la regulación de todos los aspectos relativos a la proyección, ejecución material, entrega y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización.

Deben ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de los distintos servicios públicos y, en su caso, a las instrucciones técnicas dictadas por la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

Tanto unas como otras se **aprueban y modifican** de acuerdo con la legislación de régimen local y se adecuarán a lo establecido en la presente Ley. El acuerdo municipal de aprobación, acompañado del texto íntegro de las Ordenanzas, debe comunicarse a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística con carácter previo a su publicación.

3.3.2.3.– Planes de ordenación territorial y urbanística

Los Planes de ordenación territorial y urbanística pueden ser:

a) Supramunicipales:

1. Los Planes de Ordenación del Territorio, de carácter integral o sectorial, que establecen directrices de coordinación territorial para la formulación de los diferentes instrumentos de ámbito espacial menor.
2. Los Proyectos de Singular Interés, que ordenan y diseñan , con carácter básico y para su inmediata ejecución, obras (fundamentalmente de infraestructuras, planes de viviendas, dotaciones o equipamientos deportivos, culturales, sanitarios, etc.) pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales.

b) Municipales:

1. Planes de Ordenación Municipal, que definen la estrategia de utilización del territorio y su ordenación urbanística estructural, así como la ordenación detallada del suelo urbano y del urbanizable de ejecución prioritaria y la ordenación del suelo rústico conforme a su régimen propio, en los municipios que deban contar con este tipo de Planes, y los Planes de Delimitación del Suelo Urbano, en los municipios exentos del deber de formulación de los anteriores, que suplen la función propia de éstos.
2. Planes parciales, que desarrollan o incluso modifican el correspondiente Plan de Ordenación Municipal estableciendo la ordenación detallada de sectores concretos de suelo urbanizable.
3. Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos, que identifican y determinan el régimen de protección especial de determinados elementos inmuebles o espacios naturales que merezcan una valoración cultural y social relevante.
4. Estudios de Detalle, que complementan o adaptan determinaciones establecidas en el planeamiento urbanístico, en ámbitos espaciales no superiores a una manzana o unidad urbana equivalente.
5. Planes especiales que desarrollan complementan o, incluso, modifican el planeamiento territorial o urbanístico, cumpliendo diversos cometidos sectoriales de relevancia para la ordenación espacial.

3.4.– LA GESTIÓN URBANÍSTICA

La Ley dedica una especial atención al régimen de gestión partiendo del hecho de que es un principio importante la incorporación de la iniciativa privada a la gestión, pero sin que dicha colaboración suponga la posibilidad de sustitución de la actividad pública constitutiva de la función urbanística. Es por ello que la Ley aborda la separación entre las esferas de actuación pública y privada precisando el ámbito y los límites de la colaboración y participación de los particulares garantizando que, en definitiva, la dirección, inspección y control público del conjunto de las actividades de gestión.

3.4.1.– Sistemas de Ejecución

Sin perjuicio de los sistemas de ejecución simplificados apoyados en instrumentos más tradicionales (proyectos de obras ordinarias, contribuciones especiales, etc.) que se diseñan para los municipios de dinámica urbanizadora y capacidad de gestión escasos, en el resto de los municipios la ejecución se realiza conforme a la organización funcional establecida en el correspondiente planeamiento, y precisa de la existencia de los instrumentos de planificación y programación –mediante el correspondiente Programa de Actuación Urbanística– y urbanización que en cada caso sea preciso.

Siendo la actividad de ejecución de carácter claramente operativo, la Ley establece tipos fundamentales de operaciones:

3.4.1.1.– Realización de actuaciones urbanizadoras

De acuerdo con el artículo 99, son actuaciones urbanizadoras “las que supongan la realización material de obras públicas para la urbanización conjunta de dos o más parcelas, desarrolladas de una sola vez o por fases conforme a una única programación”.

Estas consisten, por lo tanto, en la realización material de las obras públicas para la dotación de los servicios previstos en la Ley a una o más parcelas, regulándose dos variantes, la ejecución de actuaciones urbanísticas en sentido estricto y la urbanización mediante obras públicas ordinarias.

1) Actuaciones urbanísticas en sentido estricto

En el primero de los casos nos encontramos ante las tradicionales actuaciones sistemáticas, pues se desarrollan mediante unidades de actuación definidas por el planeamiento, estableciendo una justa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados.

Será preceptiva la ejecución mediante la realización previa e integrada de las precisas obras de urbanización cuando el planeamiento territorial y urbanístico prevea la nueva urbanización de terrenos o la reforma de la existente, cuya conexión a las redes de servicio existentes vaya a dar lugar a dos o más solares mediante la transformación de suelo que aún carezca de tales servicios o aquéllos con los que cuente sean inadecuados.

El planeamiento territorial y urbanístico podrá sujetar en todo caso su ejecución al régimen de actuaciones urbanizadoras, cuando la realización previa e integrada de ésta sea conveniente para asegurar la homogeneidad y calidad adecuada de las correspondientes obras.

Las parcelas objeto de una actuación urbanizadora no adquirirán la condición de solares hasta que, además de estar efectivamente dotadas y servidas por los correspondientes servicios, estén ejecutadas y entregadas a la administración actuante las infraestructuras mínimas de integración y conexión con el entorno de la entera unidad objeto de la actuación, establecidas en la programación de ésta última.

El sistema de gestión puede ser directo, por la propia administración directa, o indirecto, dando lugar a la aparición de la figura del urbanizador, como ya se ha indicado.

- **Gestión directa:** Es cuando se realiza por la propia administración competentemente. Es de destacar las distintas formas de gestión directa que regula el artículo 105, previstas para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha u otras administraciones, permitiendo la posibilidad de realizarla mediante la constitución de consorcios, la creación de organismos autónomos o sociedades mercantiles para la gestión.
- **Gestión indirecta:** Como se ha indicado, se realiza mediante la figura del urbanizador. Esta constituye una de las principales innovaciones que se introduce en la presente Ley.

Cumple la función principal de garantizar la ejecución del planeamiento eliminando la necesaria y tradicional dependencia de esta actividad respecto de los propietarios del suelo, con la falta de operatividad de éstos. Con la figura del urbanizador no se impide la ejecución por los propietarios –de hecho se les reconoce un régimen especial de adjudicación preferente– ni presupone la eliminación de los mismos, en cuanto que estos pueden permanecer y apropiarse de las plusvalías derivadas de la legítima transformación del suelo. Por el contrario, el agente urbanizador desarrolla un papel propio y diferenciado por asumir la ejecución material de la obra urbanizadora y recibir una retribución por ello.

La selección del agente se sujeta a un procedimiento de selección en competencia con otras propuestas de Programas de Actuación Urbanística, similar al que se ha estudiado en anteriores legislaciones.

2) Actuaciones de urbanización mediante obras públicas ordinarias

Las obras de urbanización podrán realizarse mediante la ejecución directa en virtud de lo establecido en el artículo 129 por la administración actuante de las obras públicas y la percepción por ésta, con cargo a los propietarios del ámbito al que sirvan, de las pertinentes cuotas de urbanización, en los siguientes supuestos:

- a) En el suelo urbano de los municipios exentos del deber de contar con Plan de Ordenación Municipal.
- b) En el suelo urbano de los restantes municipios, en el que no sea posible la delimitación de las correspondientes unidades de actuación ni la de carácter discontinuo sea idónea para garantizar una adecuada ejecución del planeamiento territorial y urbanístico.

3.4.1.2.– La ejecución de sistemas generales

Junto con la ejecución mediante unidades de actuación, la Ley prevé regímenes específicos para la ejecución de sistemas generales, dirigidos principalmente a la previsión de las formas de obtención del suelo destinado a su realización-ejecución mediante obra pública ordinaria, prevista para la realización de actuaciones aisladas o de complemento de la urbanización existente, y de edificación.

La ejecución de los sistemas generales comprenderá las obras de urbanización y edificación que sean adecuadas en cada caso.

3.4.1.3.– Las actuaciones edificatorias

Son actuaciones edificatorias las que tienen por objeto un único solar o una sola parcela para su edificación, con previa o simultánea realización de las obras de urbanización precisas

para su conversión en solar y conexión con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatos, cuando proceda. Estas actuaciones sólo serán posibles en el suelo urbano que no esté ni deba quedar sujeto al régimen propio de las actuaciones urbanizadoras conforme a la ordenación territorial y urbanística.

En concreto, se define un régimen específico de intervención, creando una figura que podríamos denominar *edificador*. Éste sustituye al propietario incumplidor de los plazos de edificación, por otro sujeto que se comprometa a la materialización de acuerdo con el correspondiente Programa de Actuación Edificadora, régimen sustitutivo del tradicional de edificación forzosa. El procedimiento a seguir guarda gran analogía con el de los Programas de Actuación Urbanizadora.

3.5.– LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO INMOBILIARIO

3.5.1.– Los patrimonios públicos de suelo

– Constitución

Al igual que Castilla y León, la Ley extiende el concepto de la normativa estatal no sólo a los municipios, sino también a las distintas administraciones, regulando el patrimonio público del suelo, no limitándose exclusivamente al municipal, imponiendo la obligación de su constitución a las distintas administraciones

Así, se impone tanto a la Administración de la Junta de Comunidades como a los municipios, de forma independiente o mancomunada o consorciada, que deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas para actuaciones públicas y de facilitar el planeamiento territorial y urbanístico y su ejecución en el marco de sus correspondientes competencias.

Para garantizar el cumplimiento de la anterior obligación, establece que los presupuestos anuales de las distintas administraciones deberán consignar una cantidad equivalente, como mínimo el 5% del presupuesto de inversiones,

Son notas **características** de dichos patrimonios de suelo las siguientes:

1. Carácter de patrimonio separado: a tal efecto cada patrimonio público de suelo integrará un patrimonio independiente, separado del restante patrimonio de la administración titular.
2. Principio de afección real: los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos incluidos en los patrimonios públicos de suelo, o sustitución por su equivalente económico de la cesión relativa a la parte de aprovechamiento urbanístico perteneciente a la Administración, deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dichos patrimonios.
3. Principio de determinación e identificación: las administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo deberán documentar, en los términos que se precisen reglamentariamente, los bienes integrantes y depósitos en metálico y/o las enajenaciones de los mismos y el destino final de éstos.
4. Los PPS constituirán el medio principal para el desarrollo del servicio público de intervención en el mercado de suelo y de la política de vivienda.

5. Las administraciones titulares podrán gestionar dicho servicio en cualesquiera de las formas permitidas por su legislación reguladora y la de la contratación de las administraciones públicas

– Bienes Integrantes

De acuerdo con el artículo 77, integran los patrimonios públicos de suelo:

- Los bienes patrimoniales de la administración correspondiente a los que el planeamiento territorial y urbanístico asigne expresamente tal destino.
- Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones correspondientes a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico.
- Las cantidades adquiridas como ingresos derivados de la sustitución de cesiones de aprovechamiento por dinero.
- Los derechos de aprovechamiento urbanístico, los terrenos y construcciones adquiridos en virtud de cualquier título y, en especial, mediante expropiación, por la administración titular, con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en la Ley.

Además, el planeamiento territorial y urbanístico podrá establecer, en el suelo urbanizable y rústico de reserva, áreas reservadas de terrenos de posible adquisición para la constitución, sustitución o ampliación por la administración correspondiente de su patrimonio público de suelo.

El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con la finalidad expresada comportará los siguientes efectos:

- La declaración de la nulidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable una sola vez por otros dos.
- La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley a favor de la administración correspondiente.

– Destino

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, deberán ser destinados a:

- a) La construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o destinadas a ser alquiladas por precio tasado e, incluso, subvencionado, con derecho a acceder a la propiedad, en los términos que se determinen reglamentariamente.
- b) Usos de conservación o mejora del medio ambiente.
- c) Usos de interés social.

– Transmisión de los PPS

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser cedidos mediante:

- a) Enajenación pública onerosa: En ella el precio a satisfacer por el adjudicatario no podrá ser nunca inferior al valor del aprovechamiento que tenga ya atribuido el terreno.

Podrá efectuarse mediante cualesquiera de los procedimientos de adjudicación de contratos previstos en la legislación reguladora de los contratos de las administraciones públicas.

Cuando los procedimientos anteriores queden desiertos, la administración actuante podrá enajenar directamente los bienes, con sujeción a los pliegos o bases de unos y otros.

- b) Cedidos gratuitamente o por precio fijado: Para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o la realización de programas de conservación o mejora medioambiental, bien a cualesquiera de las otras administraciones públicas territoriales o a entidades públicas mediante convenio suscrito a tal fin, bien a entidades cooperativas o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro mediante concurso.
- c) Cedidos gratuitamente: Mediante convenio suscrito a tal fin, a cualesquiera de las restantes administraciones territoriales o de las entidades públicas de ellas dependientes o adscritas, para la ejecución de equipamientos públicos o de otras instalaciones de utilidad pública de interés social.

En todo caso, la enajenación o cesión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo deberá efectuarse en condiciones que aseguren, cuando proceda, los plazos máximos de urbanización y edificación y los precios finales de las viviendas e impidan, en todo caso, a los adquirentes tanto de aquéllos como de éstas, la ulterior enajenación por precio superior al de adquisición con el incremento derivado de los índices pertinentes, salvo que previamente se devuelva a la Administración el total importe actualizado de la inversión a ésta imputable.

3.5.2.– Derecho de superficie

Tanto la Administración de la Junta de Comunidades como los municipios, podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad o integrantes del patrimonio público del suelo.

Las condiciones de estos derechos reales limitativos del dominio son las siguientes:

- El destino para el que deben constituirse es la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o con precio tasado u otros usos de interés social, cuyo derecho corresponderá al superficiario.
- La concesión del derecho de superficie se regirá por las mismas reglas establecidas para los patrimonios públicos de suelo.
- La concesión del derecho de superficie por la Administración y demás personas públicas y su constitución por los particulares gozará de los beneficios derivados de la legislación de viviendas de protección pública, siempre que se cumplan los requisitos en ella establecidos.

3.5.3.– Derechos de tanteo y retracto sobre suelo y edificaciones

Para la determinación de los **bienes sujetos a tanteo y retracto**, la Ley establece una distinción según la administración beneficiaria de los referidos derechos reales de adquisición preferente:

- a) La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: Establece el artículo 83 que estarán sujetos al derecho de tanteo y, en su caso, de retracto por las transmisiones onerosas de los bienes inmuebles, sean terrenos o edificaciones, los siguientes:

- Los comprendidos en Proyectos de Singular Interés formulados para la ejecución de programas de vivienda.
- Las viviendas de promoción pública autonómica, las sujetas a un régimen de protección pública o de precio tasado y las resultantes de operaciones de rehabilitación promovidas por las Administraciones Públicas o entidades públicas dependientes de ellas.
- Los que tengan la condición de bienes de interés cultural o estén situados en conjuntos de interés histórico o artístico.

b) Municipios: Se permite que los municipios, a través del planeamiento territorial y urbanístico, puedan delimitar zonas en las que las transmisiones onerosas de bienes inmuebles estén sujetas, en su favor, al derecho de tanteo y, en su caso, al de retracto. Dichas zonas únicamente podrán comprender los siguientes terrenos:

- Que tengan la condición de suelo urbanizable o rústico.
- Destinados por el planeamiento territorial y urbanístico, en virtud de su calificación, para la construcción de viviendas sometidas a un régimen de protección pública o a otros usos de interés público y social.
- Sujetos expresamente por el planeamiento territorial y urbanístico a actuaciones de rehabilitación.

Las **características generales** del régimen jurídico son las siguientes:

1. El plazo de vinculación durará mientras permanezca la declaración cultural o la afectación al correspondiente régimen y, con carácter máximo, el plazo de diez años a contar desde la aprobación del Proyecto de Singular Interés o la delimitación de la zona correspondiente.
2. Su ejercicio se regirá por esta Ley y sus normas de desarrollo y, en todo lo no previsto en ellas, por la legislación general de pertinente aplicación.
3. Para la efectividad del mismo, en la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística y en los municipios que hayan delimitado zonas conforme a lo previsto en el número 2 del artículo anterior y que así lo acuerden, funcionará un registro organizado por zonas de las transmisiones onerosas de que sean objeto los bienes sujetos en dichas zonas a los derechos de tanteo y retracto.
4. Los propietarios de terrenos o edificaciones sujetos a los derechos de tanteo y retracto que pretendan transmitir onerosamente dichos bienes, deberán notificar al registro administrativo de la administración titular de los derechos en debida forma, su propósito de efectuar aquella transmisión, decidiendo la administración si ejercita o no los referidos derechos.
5. Los efectos derivados del mismo caducarán, recuperando el propietario la plena disposición sobre el bien correspondiente, por transcurso del plazo de tres meses, a contar desde la adopción de la correspondiente resolución, sin que la Administración haya hecho efectivo el precio en la forma convenida.
6. El precio podrá pagarse en metálico o mediante la entrega de terrenos de valor equivalente, si las partes así lo convienen. En el caso de pago mediante entrega de terrenos el plazo para su ejercicio será el que fijen de mutuo acuerdo las partes.
7. Si el bien no se incorpora al correspondiente patrimonio público de suelo o, en todo caso, a un destino conforme a las finalidades legales de la intervención pública en el mercado inmobiliario, dará derecho al transmitente a instar la resolución de la transmisión realizada en favor de la Administración.

IV.– EL URBANISMO APLICABLE A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

4.1.– INTRODUCCIÓN

La Comunidad Valenciana ha ejercido de una forma amplia sus competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ya que en base a lo prevenido en el artículo 148.3 de la Constitución, las había asumido en el artículo 31.9 de su Estatuto de Autonomía.

Desde el principio de la nueva situación competencial del Estado de las Autonomías se dictó distinta normativa, fundamentalmente a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, el denominado Texto Refundido de 1992. Esta situación se ha acelerado tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, que deroga en dos terceras partes el mismo, además de establecer la competencia de las CCAA en materia de urbanismo.

En concreto, la normativa más fundamental ha sido la siguiente:

a) En materia de Régimen del Suelo

1.– Ley 4/1992, de 5 de junio, del Suelo No Urbanizable (LSNU).

Ésta ha sido modificada por la Ley 2/1997, de 13 de junio, de modificación de la Ley de la Generalitat Valenciana 4/1992, de 5 de junio, del Suelo No Urbanizable, respecto al régimen de parcelación y de construcción de viviendas aisladas en el medio rural.

2.– Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU).

Esta Ley ha sido desarrollada por las siguientes disposiciones:

- Orden de 29 de marzo de 1996, de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (COPUT), por la que se aprueba la Instrucción de Planeamiento 1/1996, de 23 de enero, sobre la homologación de planes de urbanismo a la LRAU.
- Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana, que sufrió una importante corrección de errores el 29 de enero de 1999.
- Orden de 8 de marzo de 1999, de la COPUT, por la que se declara de necesaria observancia en la redacción de planes urbanísticos o territoriales que se formulen en el ámbito de la CAV determinadas cartografías temáticas y estudios integrantes de información territorial publicadas por la misma.

3.– Ley 14/97, de 26 de diciembre de 1997, de Medidas de Gestión Administrativa y Financieras y de Organización de la Generalitat, donde se disminuye el porcentaje de cesión del aprovechamiento tipo al 10%.

b) En materia de Ordenación del Territorio

– Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio.

Esta Ley ha sido desarrollada, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones normativas:

- Decreto 45/1991, de 20 de marzo, sobre redacción del Plan de Acción Territorial.
- Orden del 26 de abril de 1999, por el que se aprueba el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística de la Comunidad Valenciana.

Son las dos primeras de ellas las más fundamentales ya que con ellas se pretende establecer una regulación completa. Con la primera de éstas, la del suelo no urbanizable, y su reciente modificación, se regula la utilización del suelo vedado a la acción urbanizadora, y con la segunda, la reguladora de la actividad urbanística, regla el proceso urbanizador.

4.2.– INTRODUCCIÓN: LA LEY REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

4.2.1.– Estructura

La nueva Ley se compone de 99 artículos, estructurados en cuatro títulos, precedidos por un Título Preliminar y seguidos de diez disposiciones adicionales, doce transitorias y cuatro finales.

Los títulos son los siguientes:

Preliminar: Disposiciones Generales.

- I. Ordenación Urbanística del Territorio.
- II. Régimen de la potestad de la ordenación urbanística.
- III. Régimen del ejercicio de las potestades de gestión urbanística.
- IV. Intervención de la Administración en el mercado inmobiliario. La actividad urbanística de fomento de la edificación y rehabilitación.

4.2.2.– Caracteres de la LRAU

La LRAU es una ley novedosa en cuanto que supone una gran revolución en relación a la regulación urbanística en nuestro país, ya que rompe con los esquemas tradicionales preconizados desde la ley de 1956, continuada en sus dos sucesivas reformas, los textos refundidos de 1976 y 1992. Debido a que el propósito de la presente Ley excede la mera adaptación de la Ley estatal a las peculiaridades territoriales autonómicas, como se indica en su preámbulo, respetando las coordenadas que el legislador estatal ha reclamado para su propia competencia, se formula una alternativa al sistema vigente en su dimensión propiamente urbanística. Se pretende sustituir el antiguo modelo con una visión nueva y soluciones diferentes.

Analizaremos someramente las más destacadas:

1.– Creación de la figura del urbanizador: Es la novedad fundamental, pues produce una ruptura total del concepto tradicional de la propiedad del suelo.

Pues bien, la LRAU parte de que al propietario del terreno, en cuanto tal, no le es exigible que asuma la obligación de realizar la urbanización, ya que ésta es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos, porque requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por ello, la urbanización debe ser considerada como una típica función empresarial. Como consecuencia de ello, el urbanizador de un terreno será con carácter general o la Administración o una empresa urbanizadora que no tiene por qué ser propietaria de terreno alguno.

Es decir, que el agente ejecutor del Plan sea siempre un agente que actúa, jurídicamente, asumiendo la calidad de agente público: así, la urbanización la lleva a cabo la Administración, asumiendo directamente ese papel activo por sí misma o mediante una empresa pública. Pero también puede gestionar indirectamente el planeamiento adjudicando el protagonismo activo a una empresa (seleccionada en pública competencia) en la que delegue esa responsabilidad, apareciendo la figura del urbanizador, siendo indiferente, en principio, que sea o no propietario de los terrenos afectados.

2.- Nueva concepción del suelo urbanizable. El programa: En el derecho urbanístico español tradicional el suelo urbanizable era programado o no programado, según zonas territorialmente diferenciadas. En la LRAU, la distinción de los suelos urbanizables no es espacial, sino cronológica.

El Plan, que contiene la clasificación y la calificación urbanística, la atribución de volúmenes y usos edificables al suelo urbanizable, no lo programa. El suelo urbanizable, por el solo hecho de ser clasificado como tal, no es todavía programado. El suelo no se incorpora al proceso urbanizador por la mera aprobación de un Plan General o Parcial. Su propiedad no queda obligada a ejecutar la urbanización, pero tampoco adquiere derechos como consecuencia de la mera clasificación o calificación del suelo.

La incorporación del suelo urbanizable al efectivo proceso urbanizador la determina otro tipo específico de Plan: el Programa. Éste se **caracteriza** por las siguientes notas:

- Su aprobación es independiente a la de los restantes planes (aunque pueda ser simultánea), ya que no califica el suelo, no regula u ordena su destino sino que se limita a planificar el proceso de gestión urbanística.
- Al aprobarse el Programa su promotor se convierte en agente urbanizador.
- Su aprobación necesita el compromiso, efectivo y voluntario, asumido por su promotor de desarrollarlo en plazos y condiciones determinadas. Si lo ha promovido un empresario particular, para su gestión indirecta, habrá de garantizar su compromiso en términos similares a todo contratista de la Administración. Si el Programa lo promueve directamente la Administración, su aprobación debe comportar análogo compromiso respaldado con fondos públicos.

3.- Flexibilización del planeamiento: Es una de las finalidades de la Ley, evitar el encorsetamiento de los planes y facilitar su aprobación y modificación. Este efecto flexibilizador es doble:

- En cuanto a su tramitación: Por un lado, se ha simplificado la tramitación del planeamiento haciendo depender la aprobación del mismo de un número mínimo de acuerdos municipales, potenciando la figura del alcalde. Además, con la llamada *cédula de urbanización* y la consulta simultánea a las distintas administraciones afectadas por el proceso urbanizador, se evitan dilaciones en la tramitación, que suponían las sucesivas consultas a las distintas administraciones con competencia sectorial.
- Se ha flexibilizado la excesiva rigidez de las determinaciones del planeamiento clásico: así, aun cuando las previsiones del Plan General podrán ser concretas y exhaustivas (incluso se dispone que lo sean para una parte del suelo urbanizable en la que excuse la formulación de Planes Parciales, para alentar su rápido desarrollo) nada impide que, en el momento de la Programación del compromiso inversor, y en atención a las demandas sociales que se concreten al formularlo, se remodelen las originarias previsiones del Plan General, que deja de tener una posición jerárquicamente preeminente respecto al Parcial.

Las formas de gestión de la actuación urbanística

Se pueden producir distintas **formas de gestión**, ya que dicha gestión podrá realizarla la propia administración, en cuyo caso se denominará gestión pública, o realizarla los particulares, en cuyo caso se denomina privada. Ahora bien, la Ley analiza las distintas formas de gestión, en función de las denominadas formas de actuación, que clasifica en integradas o aisladas:

- a) Actuaciones integradas: Se considera como actuación integrada la obra pública de urbanización conjunta de dos o más parcelas, realizada de una sola vez o por fases, conforme a una única programación.
- b) Actuación aislada: Es aquella que tiene por objeto una sola parcela y supone su edificación, así como, en su caso, la previa o simultánea urbanización precisa para convertirla en solar conectándola con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatos.

4.2.4.- Adaptación del planeamiento existente

La LRAU, a diferencia de las leyes estatales, no establece la obligatoriedad de adaptación del planeamiento a la misma; así, establece en su Disposición Transitoria I, bajo el título "Innecesidad de adaptación de los nuevos planes a la presente Ley" que:

"Los municipios no estarán obligados a promover un expediente de adaptación de su planeamiento a la presente Ley..."

No obstante ello, con acertado criterio, impone la obligación de justificar, cuando se pretenda desarrollar el planeamiento existente (el nacido con anterioridad a la entrada en vigor de la LRAU), que el mismo cumple con las exigencias de la misma. El procedimiento previsto para ello es el llamado *Expediente de Homologación*. A tal fin se indica en el n.º 2 de la referida Disposición Transitoria Primera, que los ayuntamientos podrán solicitar de la Consejería competente en Urbanismo que declare la homologación a la Ley de los Planes y Normas Subsidiarias vigentes o de alguno de sus sectores.

El contenido de la homologación se ha desarrollado por la Orden de 29 de marzo de 1996, de la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba la Instrucción de Planeamiento 1/1996 de 23 de enero, sobre la homologación de planes de urbanismo a la LRAU.

4.3.- ESTATUTO DE LA PROPIEDAD URBANA

Para determinar el contenido de la propiedad, analizaremos por un lado la distinta clasificación del suelo y por otro los derechos y deberes de los propietarios según la clase de suelo, tal y como se regula en la normativa valenciana.

4.3.1.- Clasificación del Suelo

4.3.1.1.- Determinación en el planeamiento

La clasificación de las distintas clases de suelo viene determinada en la LRAU y completada por los artículos 8 y siguientes del Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.

El artículo 8 de la LRAU establece que "la clasificación urbanística del suelo la constituye y confiere el Plan y sólo éste podrá establecerla, mantenerla o modificarla. El Plan clasificará el suelo en alguna de siguientes clases: urbano, urbanizable y no urbanizable".

El artículo 8 del Reglamento indica, además, que no podrá prescindirse de ninguna de estas clases de suelo, salvo que las circunstancias que concurren en el municipio así lo aconsejen. De lo indicado, complementado con el hecho de que en la Comunidad Valenciana no se permite la existencia de poblaciones sin planeamiento general, todas se han de dotar de plan general,

si bien puede tener contenidos muy básicos en pequeñas poblaciones, apunta una primera diferencia con el criterio de la Ley estatal, al no existir la distinción entre la clasificación de suelos en municipios con planeamiento general y sin él.

El plan clasificará como suelo urbano o urbanizable solamente aquellos terrenos que, por convenir al modelo territorial, se pretendan mantener o incorporar dentro del proceso urbanizador, de acuerdo con las condiciones que seguidamente se indicarán. Por el contrario, clasificará, como suelo no urbanizable, aquellos terrenos que pretenda excluir de dicho proceso.

4.3.2.– Criterios de clasificación

La clasificación del suelo en la normativa valenciana viene íntimamente ligada en función del sistema de desarrollo del suelo, pues si se desarrolla mediante actuaciones aisladas, el suelo será urbano, mientras que si se ha de desarrollar por actuaciones integradas, el suelo será clasificado como urbanizable.

De lo expuesto se puede clasificar el suelo como:

a) Suelo urbano

Con carácter general, serán suelo urbano aquellos terrenos cuya actuación se ha previsto en el plan mediante actuaciones aisladas, por estar dotados total o parcialmente de los servicios urbanísticos.

Excepcionalmente, el Plan podrá clasificar también como suelo urbano aquellos terrenos cuyo desarrollo prevea realizar mediante actuaciones integradas en los siguientes casos:

- Los terrenos clasificados como suelo urbano por el planeamiento general anterior a la LRAU, consolidados por la urbanización por contar con todos o algunos de los servicios urbanísticos que permitirían realizar actuaciones aisladas, que, sin embargo, fuera más conveniente desarrollarlos por actuaciones integradas.
- Los terrenos clasificados como suelo urbano en el planeamiento general aprobado con anterioridad a la LRAU, integrados en el núcleo urbano y consolidados por la edificación.

Se considera a estos efectos “consolidación por la edificación” la ocupación del suelo por la edificación en más de un 50% del suelo edificable del ámbito de gestión propio de una actuación integrada definido.

Es decir, la Ley autonómica establece, con carácter general, un modelo de clasificación de suelo urbano en el que, en función de los criterios previstos en estos preceptos, se entiende que el grado de transformación (por servicios o por consolidación) permite la ejecución por actuación aislada, lo que determina la clasificación como suelo urbano. Y por excepción, permite, si bien solamente en los casos de suelos clasificados anteriormente a la LRAU, utilizar subsidiariamente el criterio de la consolidación. Este modelo tiene plena cabida dentro del artículo 8 de la Ley estatal.

b) Suelo urbanizable

La clasificación como suelo urbanizable supone la mera aptitud de los terrenos para su urbanización, previa la programación de los mismos. Será el Programa el que defina para cada actuación integrada, con carácter definitivo, el ámbito y las condiciones para el desarrollo del suelo.

De acuerdo con el artículo 11 del Reglamento de Planeamiento, el Plan clasificará como suelo urbanizable:

- Los terrenos cuyo desarrollo prevea realizar mediante actuaciones integradas (es decir, mediante actuaciones sistemáticas).
- Los suelos dotacionales que, no estando incluidos en ningún sector o unidad de ejecución, el Plan considere que merecen la clasificación de suelo urbanizable.
- Los terrenos que el Plan General incluya en sectores, a desarrollar mediante Plan de Reforma Interior (no obstante ello, en determinados supuestos éstos pueden ser clasificados como suelo urbano).

Hasta que se apruebe el Programa para el desarrollo de la correspondiente actuación integrada, quedarán sujetos al régimen propio del denominado suelo urbanizable no programado, en la Ley del Suelo No Urbanizable.

c) Suelo no urbanizable

Se clasificará de acuerdo con lo establecido respetando lo dispuesto en la Ley del Suelo No Urbanizable, 4/1992, de la Generalitat, si bien con carácter general será aquél preservado del proceso urbanizador.

De acuerdo con el artículo 15 del Reglamento de Planeamiento, el Plan general deberá ordenar íntegramente todo el suelo no urbanizable, de acuerdo con la legislación específica de aplicación.

4.3.3.- Derechos y deberes de los propietarios

Los derechos, salvo precisiones son los mismos que en la Ley estatal, si bien los analizaremos siguiendo la circular 6/1998 de la COPUT.

a) Derechos de los propietarios en suelo urbano

Los propietarios de suelo urbano, además del derecho a completar la urbanización para que adquieran la condición de solares y del derecho a edificarlos, tendrán todos aquéllos expresamente recogidos en la LRAU.

b) Deberes de los propietarios en suelo urbano

Los propietarios de suelo urbano, además del deber de completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen, si aún no la tuvieran, la condición de solar y edificarlos en plazo, conforme al artículo 14.1 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, deberán cumplir con las obligaciones, cesiones y cargas derivadas de la LRAU para esta clase de suelo.

En los supuestos excepcionales en los que proceda la Actuación Integrada en Suelo Urbano, conforme al artículo 9.2 de la LRAU, a sensu contrario, además de los deberes establecidos en el artículo 14.2 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, deberán cumplimentarse las obligaciones, cesiones y cargas definidas en la LRAU. Debe advertirse que la cesión obligatoria y gratuita a la administración actuante correspondiente al 10% del aprovechamiento del ámbito que como máximo fija la referida Ley estatal, en la Comunidad Autónoma Valenciana ha quedado fijada por el artículo 19 de la Ley 14/1997, de 26 de diciembre, de Medidas de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, en el 0%, al coincidir en el suelo urbano el aprovechamiento subjetivo con el aprovechamiento tipo.

c) Derechos de los propietarios en suelo urbanizable

A los propietarios de terrenos clasificados como suelo urbanizable que aún no tengan el Programa aprobado, les será de aplicación el régimen jurídico establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/1992.

Además, tendrán derecho a promover su transformación instando a la Administración la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación de acuerdo con la normativa que sobre este particular contiene la LRAU.

A los efectos del ejercicio de este derecho, se considera el suelo urbanizable previsto en los Planes Generales carente de la delimitación de ámbito de desarrollo y de las condiciones de ordenación del mismo, a que se refiere el artículo 16.1 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones, características que se adquirirán mediante la aprobación del correspondiente programa para el desarrollo de la actuación integrada. Solamente aprobado el Programa este suelo urbanizable pasa a estar en la situación del artículo 16. 1 de la mencionada Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones.

d) Deberes de los propietarios de suelo urbanizable

Además de los deberes establecidos en el artículo 18 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones deberán de cumplimentarse los derivados de la LRAU.

En este caso, la cesión obligatoria y gratuita a la administración actuante del suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente, que con carácter máximo fija la Ley estatal, se concreta en el artículo 19 de la antedicha Ley 14/1997 en el 10% del aprovechamiento tipo, salvo en áreas de reforma interior para las que el planeamiento establezca un porcentaje menor.

e) Derechos y deberes de los propietarios del suelo no urbanizable

Los derechos y deberes de los propietarios del suelo no urbanizable serán los recogidos en la Ley 4/1992 y 2/1997 del Suelo No Urbanizable, compatibles con la Ley estatal.

f) Derechos y deberes del agente urbanizador

Los derechos y deberes del agente urbanizador en la actividad urbanística serán los definidos en la LRAU, que posteriormente se analizarán.

4.4.– PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

4.4.1.– Clases de Planes

La LRAU estudia el planeamiento en dos títulos distintos, el Primero (la Ordenación Urbanística del Territorio) y el Segundo (el Régimen de la Potestad de Ordenación Urbanística). En estos dos títulos que vamos a estudiar conjuntamente se regulan, fundamentalmente, los distintos instrumentos de planeamiento, así como su elaboración y aprobación.

Para su estudio pormenorizado estableceremos tres apartados concretos: en primer lugar, los distintos instrumentos de planeamiento; en segundo lugar su elaboración, aprobación y otras incidencias sobre los mismos; y en tercer lugar, los programas para el desarrollo de actuaciones integradas, que aunque la LRAU los regula dentro de los dos apartados anteriores, los analizaremos separadamente debido a su importancia y con el objeto de su estudio sistemático.

La nueva Ley establece una clasificación del planeamiento bastante parecida a la del RDL 1/1992.

En concreto, el **artículo 12** enumera los siguientes:

- a) Planes de Acción Territorial de Finalidad Urbanística.
- b) Planes Generales.
- c) Planes Parciales.
- d) Planes de Reforma Interior.
- e) Planes Especiales.
- f) Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos.
- g) Programas para el Desarrollo de Actuaciones Integradas.
- h) Estudios de Detalle.

Con carácter previo al estudio del Programa para el Desarrollo de Actuaciones Integradas, que es el único de los instrumentos que se analizará en profundidad por ser totalmente novedoso, de la presente enumeración y del análisis de las figuras reguladas, se pueden extraer las siguientes **características generales** del planeamiento en la nueva ley.

a) En principio, la regulación es similar, si bien esta similitud es más aparente que real, ya que se incluyen nuevos instrumentos de planeamiento, como es el programa, desaparecen otros, como las normas subsidiarias de planeamiento o los proyectos de delimitación del suelo urbano, y otros tienen un significado distinto del tradicional, como los planes de reforma interior y los planes especiales.

b) A diferencia de la tendencia clásica, los planes que se encuentran en vigor en el momento de la aparición de la nueva ley, no es necesario que se adapten a ella y, como ya se ha indicado, se prevé la figura de la homologación como procedimiento para acreditar el cumplimiento de los parámetros de la nueva ley cuando se ejecuten dichos planes.

c) Se prevé la continuidad de la tramitación de aquellos planes no adaptados a la presente Ley, conforme a las disposiciones de la legislación anterior, si ya hubieran sido objeto de aprobación inicial o de exposición al público de su Avance, siempre que su aprobación se produzca dentro del primer año de su vigencia o de otros plazos especificados. No obstante ello, se permite que el promotor del expediente podrá desistir en cualquier momento de su tramitación, si prefiere acogerse a las disposiciones de la nueva Ley (D.T. 2.^a).

4.4.2.– Programas para el Desarrollo de Actuaciones Integradas

4.4.2.1.– Concepto y contenido

El programa es aquel instrumento de ordenación que planifica la realización de las actuaciones integradas, y que es necesario para su ejecución.

La figura del programa es algo novedoso de la LRAU. Si el suelo urbanizable no se ha ordenado pormenorizadamente por el Plan General, es necesario que se realice su programación, y es precisamente ésta la función de esta figura híbrida, ya que es a la vez instrumento de ordenación y de gestión. La aprobación del Programa puede ser simultánea o posterior a la de la ordenación pormenorizada. Excepcionalmente, también puede ser anterior cuando el programa se desarrolle en fases correspondientes a varios sectores y junto a él se apruebe el Plan Parcial de la primera fase

Los Programas tienen por **objeto** con carácter general el establecido en el artículo 29:

1. Identificar el ámbito de una actuación integrada, pudiendo abarcar una o varias unidades de ejecución, con expresión de las obras que se han de acometer.
2. Programar los plazos para su ejecución: preverán el inicio de su ejecución material dentro de su primer año de vigencia y la conclusión de la urbanización antes de 5 años desde su inicio. Por causas excepcionales, 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.
3. Establecer las bases técnicas y económicas para gestionar la actuación.
4. Regular los compromisos y obligaciones que asume el urbanizador designado al aprobar el Programa, definiendo sus relaciones con la Administración y con los propietarios afectados.
5. Fijar las garantías de cumplimiento y las sanciones por incumplimiento de dichas obligaciones.

El Programa puede prever, excepcionalmente, la elaboración de planes complementarios, compromisos de edificación o rehabilitación y de afección de inmuebles a fines sociales o limitaciones económicas determinadas y otras prestaciones en beneficio de los patrimonios públicos de suelo o de la ejecución de obras públicas.

Los programas preverán el inicio de su ejecución material dentro de su primer año de vigencia y la conclusión de la urbanización antes de 5 años desde su inicio. Por causas excepcionales 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.

Todo programa ha de asegurar el cumplimiento de sus previsiones; a tal fin, la Ley prevé que si es ejecución directa por la Administración, esta garantía será mediante crédito comprometido con cargo al presupuesto, o bien con garantía –financiera o real– prestada y mantenida por el adjudicatario seleccionado como urbanizador, por el importe mínimo que reglamentariamente se determine y que nunca excusará la prestación de aval o fianza por valor mínimo del 7% del coste de urbanización previsto.

El hecho de la presentación de aval o fianza por esta cantidad ha sido criticado por algunos sectores empresariales valencianos, indicando que con una garantía tan elevada puede vedar la posibilidad de ser urbanizador de las pequeñas empresas promotoras constructoras.

El Programa contendrá los siguientes documentos:

- Copia de la Cédula de Urbanización o resguardo acreditativo de que ésta se ha solicitado, salvo en los casos en que sea innecesario.
- Anteproyecto de urbanización.
- Convenio urbanístico entre la Administración Local, si optase por la gestión indirecta del Programa, a suscribir con el adjudicatario particular, que contendrá los compromisos propios del PAI. Cuando se prevea la gestión directa, el convenio se sustituirá por una relación precisa de los compromisos que la administración urbanizadora adquiere por aprobar el Programa.
- Proposición económico-financiera.

4.4.2.2.– Procedimiento para la aprobación de los PAI

Se compone de las siguientes fases:

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN AUTONÓMICA DE LOS PLANES

I) FORMULACIÓN	- Competencia Propia	- Planes de acción territorial - COPUT				
		- Planeamiento General - Ayuntamientos / Entidades comarcales				
		- Planeamiento Desarrollo	- Sectorial - Admón. específica		- VIVIENDA	
					- INDUSTRIA	
			- P. Especial y Catálogos		- Administración sectorial	
		- Ayuntamientos				
		- Concesionarios				
- Competencia por sustitución - COPUT - por		- No aprobación a plazo				
		- A petición propio Ayuntamiento				
II) TRAMITACIÓN	1. Fase previa. "REDACCIÓN TÉCNICA" - Consultas y acuerdos con			- Municipios colindantes		
				- Colectivos ciudadanos afectados		
				- Concierto con la COPUT		
	2. Acuerdo de sometimiento (Aprobación inicial)		- Información pública – 1 mes desde publicación D.O.G.V. y periódico			
			- Informes Administraciones concurrentes – 1 mes			
			- Dictamen Ayuntamientos colindantes - No acuerdo - Resolución COPUT			
	3. Aprobación provisional - Acuerdo Ayuntamiento Pleno			- Inclusión modificaciones		
				- Remisión a la COPUT		
	4. Aprobación definitiva		- Competencia COPUT			
	- Fases		- Previa período consultivo		- Con	- Ayuntamientos
					- Admones. concurrentes	
		- Tramitación - Propuestas alternativas				
		- Incondicionada				
- Aprobación		- Otras		- Parcial		
				- Supeditada a alternativas técnicas		
		- Plazo – 3 meses → silencio positivo				

a) Fase previa

Como ya se ha indicado, los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, pueden elaborar y presentar, para su aprobación, propuestas de programa. Para ello la Ley permite a los particulares:

- Entablar consultas con cualquier administración pública sobre el contenido de ellas.
- Solicitar y obtener de las administraciones completa información sobre las resoluciones y previsiones oficiales que condicionen el desarrollo de cada actuación.
- Ser autorizado por el ayuntamiento para ocupar temporalmente terrenos a fin de obtener la información precisa, en los términos dispuestos por la legislación expropiatoria.
- Tener acceso a la información y documentación que obre en los registros y archivos de las administraciones públicas conforme a la legislación estatal sobre Régimen Jurídico de éstas.

b) Iniciativa

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

Una vez recibida la propuesta, el alcalde podrá:

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

c) Información pública

En el caso de decidir someterla a información pública, se anunciará mediante edicto publicado en un diario de información general editado en la Comunidad Valenciana y –posterior o simultáneamente– en el Diario Oficial de la Generalitat, advirtiendo de la posibilidad de formular alegaciones, proposiciones jurídico-económicas en competencia y alternativas técnicas.

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

d) Pública concurrencia

Durante la exposición al público, la propuesta presentada podrá ser consultada por cualquier interesado, admitiéndose tanto alegaciones como alternativas técnicas a la expuesta al público y, tras su conclusión, quienes –siendo o no propietarios del terreno– interesen competir por ser seleccionados como adjudicatarios del correspondiente programa, podrán presentar proposiciones jurídico-económicas.

Es decir, se publica con el objeto de que se produzca una concurrencia pública o especie de concurso, tanto de propuestas técnicas distintas (diversas formas de ejecución, con distintas soluciones técnicas, mayores cesiones de aprovechamiento a la Administración, o de terrenos dotacionales), como de la elaboración de las mismas a un menor coste.

Para ello, esta fase se subdivide en dos subfases, una primera donde se decide la alternativa técnica más adecuada y una segunda en la que se fija el coste de la misma y el urbanizador que la ejecutará.

Las alternativas técnicas a la propuesta se presentarán a la vista, mientras que las propuestas jurídico-económicas para su desarrollo se presentarán en plica cerrada. Esto tiene un fin evidente: se quiere que los eventuales urbanizadores siempre conozcan la propuesta o la alternativa para mejorarla, pero al desconocer la oferta económica o los distintos compromisos adicionales que asuman los otros, presenten las mayores mejoras económicas o ventajas para la administración o para los particulares.

– Alternativa técnica

El plazo previsto para presentar alternativas técnicas y alegaciones es de 20 días contados desde la última publicación del edicto. Las proposiciones jurídico-económicas se presentarán durante los cinco días siguientes al vencimiento del plazo anterior. Estos plazos quedarán prorrogados, por veinte días adicionales, si durante los diez primeros de información pública alguna persona se comprometiera a presentar una alternativa técnica sustancialmente distinta a la inicial y prestara caución de ello en la cuantía que reglamentariamente se determine. La prórroga se hará constar en el expediente, se anunciará en el tablón de anuncios del ayuntamiento y se comunicará a quienes, por desconocerla, presenten plicas prematuramente.

– Proposición jurídico-económica

Pasado el plazo indicado para la alternativa técnica, se procederá al acto de apertura de plicas, que se celebrará en la siguiente fecha hábil a la conclusión del plazo para presentarlas, con el objeto de conocer públicamente las ofertas económicas y jurídicas presentadas. De su desarrollo y resultado se levantará acta, bajo fe pública y ante dos testigos. Todas las actuaciones podrán ser objeto de consulta y alegación por los interesados durante los diez días siguientes al de apertura de plicas. Los competidores, durante este período, podrán asociarse uniendo sus proposiciones.

e) Aprobación y adjudicación

Concluidas las anteriores actuaciones el ayuntamiento-pleno, en el plazo de 20 días, adoptará **acuerdo** con cualesquiera de los siguientes contenidos:

- Aprobar un programa definiendo sus contenidos por elección de una alternativa técnica y una proposición entre las presentadas, con las modificaciones parciales que estime oportunas.
- Adjudicar, motivadamente, la ejecución del programa aprobado en favor de quien hubiera formulado la proposición jurídico-económica y asumido la alternativa técnica más adecuada para ejecutar la actuación.
- Rechazar, razonadamente, todas las iniciativas para ejecutar la actuación por considerar que ninguna de ellas ofrece base adecuada para ello, resolviendo la no programación del terreno o programarlo, sin adjudicación, optando por su gestión directa cuando ésta sea viable y preferible para los intereses públicos municipales.

El urbanizador seleccionado deberá aceptar la adjudicación, suscribiendo los compromisos, asumiendo las obligaciones y prestando las garantías correspondientes. En el caso de haberse aprovechado de iniciativas o propuestas de otro, deberá indemnizarle.

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

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

Aprobado el programa por el municipio se dará **traslado de él a la Consejería competente en Urbanismo**. Este traslado tiene una doble finalidad:

- a) Si el programa o los planes a cuyo desarrollo se refiera carecen de Cédula de Urbanización y ésta fuese necesaria, su aprobación municipal y adjudicación se entenderán provisionales y no legitimarán la ejecución de la actuación hasta la expedición de la Cédula o, en su caso, hasta la aprobación definitiva del plan o programa correspondiente por dicha Consejería.
- b) Si por el contrario cuentan con Cédula, así como en los casos de innecesariedad de ella, bastará la simple remisión de actuaciones para que proceda publicar su aprobación y adjudicación.

– Régimen de adjudicación preferente.

Tiene por objeto fomentar la elaboración de iniciativas de programa por los particulares e incentivar su inmediata ejecución. Para su aplicación es imprescindible que quien lo solicite haya presentado una alternativa técnica de programa propia y original y que se ofrezca a ejecutarla en plazo inferior a 3 años.

Se puede solicitar la adjudicación preferente a favor de:

- La proposición que se acompañe de alternativa técnica con proyecto de reparcelación, en condiciones de ser aprobado junto al programa, para todos los terrenos afectados, suscrito por sus propietarios.
- La proposición acompañada de proyecto de urbanización, susceptible de aprobarse junto al programa y refrendada o concertada con una Agrupación de Interés Urbanístico, cuyos estatutos y acuerdos sociales serán expuestos al público junto a la correspondiente alternativa.

Las iniciativas de programa que satisfagan estos requisitos tendrán preferencia en la adjudicación respecto a las que –sin cumplirlos– pretendan competir con ellas. Si concurren varias iniciativas que reclaman fundadamente la adjudicación preferente, tendrá preferencia la que se promueva para una sola Unidad de Ejecución –según delimitación ordenada por el

planeamiento ya previamente vigente— respecto a la que pretenda abarcar un ámbito distinto o mayor. No obstante, si la alternativa de programa que reclame la adjudicación preferente conlleva propuestas complementarias de aprobación de otros planes o de modificación de los vigentes, se podrá adjudicar el programa al tercero que propugne desarrollar mejor alternativa de planeamiento.

f) Tramitación privada de los PAI

Los particulares que formulen una alternativa técnica de programa y pretendan su ejecución, podrán obviar las actuaciones reguladas en el artículo 45 dando cumplimiento a lo siguiente:

- Depositarán una copia de la alternativa ante el ayuntamiento, acompañada, en su caso, de los proyectos de planeamiento y gestión urbanística que la complementen.
- Protocolizarán la alternativa y los proyectos que la acompañen mediante acta, autorizada por notario con competencia territorial en el municipio afectado.
- La expondrán al público por sus propios medios, publicando anuncios en la forma exigida para los edictos municipales, si bien, antes de ello, deberán remitir los avisos regulados en ese mismo precepto.

4.4.2.3.– El urbanizador

Es el agente público responsable de ejecutar la actuación. El urbanizador puede ser:

- a) La Administración: cuando asume la gestión directa, pudiendo actuar por sí o mediante cualesquiera de las forma que para la prestación de servicios públicos les permite la legislación administrativa, organismo autónomo, empresa pública etc.
- b) Los particulares: cuando se opta por el sistema de gestión indirecta. En este caso se podrá adjudicar a un particular –sea o no propietario del terreno–, seleccionado como urbanizador en pública competencia al aprobar el programa y según convenio estipulado en éste, como analizaremos posteriormente.

Como ya se ha indicado, la figura del urbanizador privado es una de las novedades más importantes de la LRAU. La urbanización se considera una actividad industrial, no es ya algo inherente a la propiedad del suelo por lo que cualquiera, sea o no propietario del suelo, puede, mediante la presentación de una propuesta de programa, solicitar a la administración que le permita urbanizar un terreno. Esta actividad industrial le producirá el rendimiento que específicamente se establezca en el programa y convenio con la Administración y con los propietarios, que puede consistir en dinero, terrenos urbanizados o ambas cosas.

Con carácter general, el urbanizador es el responsable de la ejecución del programa; por ello, el coste de las inversiones, instalaciones, obras y compensaciones necesarias para ello, será financiado por él, quien podrá repercutirlo en la propiedad de los solares resultantes. Tal es su responsabilidad que incluso si el Proyecto de Urbanización, necesario como se ha indicado, no es aprobado simultáneamente junto al Programa, le corresponde redactarlo. Para garantizar este compromiso fundamental ya se ha visto que el programa prevé la forma y proporción suficientes.

El elemento fundamental para definir el contenido de sus derechos y obligaciones es el programa. Éste, como ya se ha indicado, precisará y regulará los compromisos, sustantivos y

temporales, que asume expresamente el urbanizador, así como las relaciones con la Administración y con los propietarios. Habiendo analizado el contenido del programa analizaremos las relaciones específicas:

1) Relaciones con los propietarios

El Programa regulará las relaciones entre el urbanizador y los propietarios afectados desarrollando las siguientes bases:

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

– Los propietarios afectados por una actuación integrada pueden cooperar con ella aportando su primitivo terreno sin urbanizar y recibiendo, a cambio, parcelas edificables urbanizadas. Dicha cooperación admite dos modalidades; a saber, que el propietario:

- a) Contribuya proporcionadamente a las cargas de la urbanización cediendo terrenos. En este caso le corresponde recibir, libre de cargas, menor solar que en el regulado en el ordinal siguiente, constituyendo la diferencia la retribución del urbanizador.
- b) Abone –en metálico y como retribución en favor del urbanizador– su cuota parte de las cargas de la urbanización.

– Los propietarios que expresamente declinen cooperar, pueden renunciar a ello si piden –mediante solicitud presentada en documento público antes del acuerdo aprobatorio del Programa– la expropiación y pago según su valor inicial o el que corresponda conforme a la legislación estatal.

2) Relaciones con la administración

Las relaciones administración-urbanizador se regirán por el contenido del programa, la LRAU y las normas rectoras de la contratación administrativa, en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por ésta ni sean incompatibles con los principios de la misma.

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 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.

4.5.– GESTIÓN URBANÍSTICA

Comienza la Ley con una **definición de conceptos fundamentales**, lo que es muy acertado –y de agradecer– con el objeto de clarificar unos conceptos que no siempre han sido unánimemente aceptados y utiliza una terminología que se va imponiendo tanto en la jurisprudencia como por los profesionales del urbanismo. Estos conceptos son:

- **Aprovechamiento objetivo o real:** Es la cantidad de metros cuadrados de construcción de destino privado cuya materialización permite o exige el planeamiento en un terreno dado.
- **Aprovechamiento subjetivo** (o aprovechamiento susceptible de apropiación): Es la cantidad de metros cuadrados edificables que expresan el contenido urbanístico lucrativo del derecho de propiedad de un terreno, al que su dueño tendrá derecho sufragando el coste de las obras de urbanización que le correspondan. El aprovechamiento subjetivo es el porcentaje del aprovechamiento tipo que, para cada caso, determina el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
- **Aprovechamiento tipo:** Es la edificabilidad unitaria que el planeamiento establece para todos los terrenos comprendidos en una misma área de reparto, delimitada conforme a lo dispuesto en los artículos siguientes, a fin de que a sus propietarios les corresponda –en régimen de igualdad– a un aprovechamiento subjetivo idéntico o similar, con independencia de los diferentes aprovechamientos objetivos que el plan permita construir en sus fincas.
- **Excedente de aprovechamiento:** Es la diferencia positiva que resulta al restar del aprovechamiento objetivo de un terreno el aprovechamiento subjetivo que corresponde a la propiedad del mismo.
- **Adquisición del excedente de aprovechamiento:** Es la operación jurídico-económica, de gestión urbanística, por la que el propietario del terreno adquiere onerosamente el derecho al excedente de aprovechamiento que presenta su terreno para construirlo. Los excedentes de aprovechamiento se adquieren cediendo terrenos equivalentes, libres de cargas, a la administración o abonándole su valor en metálico, en los términos dispuestos por esta ley. Los particulares no pueden construir un excedente de aprovechamiento sin haberlo adquirido previamente. Los ingresos públicos por este concepto quedarán afectos al patrimonio municipal de suelo.

4.5.1.– Formas de gestión

La Generalitat y los municipios comparten la competencia urbanística. Las competencias concretas del ejercicio de dicha actividad las establece la Ley, si bien se establece una cláusula de competencia residual en favor de los municipios, ya que les corresponde, además de las competencias urbanísticas que la Ley les atribuya, las que no estén expresamente atribuidas a la Generalitat. Los propietarios y titulares de derechos sobre bienes inmuebles intervendrán en la gestión conforme a lo previsto en esta Ley. En todo caso, las facultades que supongan ejercicio de autoridad se ejercerán siempre en régimen de Derecho Público y de gestión directa.

De lo indicado se observa que se pueden producir distintas formas de gestión, ya que dicha gestión podrá realizarla la propia administración, en cuyo caso se denominará gestión pública, o realizarla los particulares, en cuyo caso se denomina privada. Ahora bien, la Ley analiza las distintas formas de gestión, en función de las denominadas formas de actuación, que clasifica en integradas o aisladas. Las analizaremos por separado, indicado en cada una de ellas el tipo de gestión previsto

1) Actuaciones integradas

Se considera actuación integrada la obra pública de urbanización conjunta de dos o más parcelas, realizada de una sola vez o por fases, conforme a una única programación.

Con carácter general, la administración decidirá cuándo se actúa de una u otra forma; no obstante ello, la Ley le impone prever la ejecución de actuaciones integradas en aquellos terrenos que pretenda urbanizar y cuya conexión a las redes de servicio existentes:

- Exija producir dos o más solares simultáneamente, transformando suelo que tenga pendiente la implantación de servicios; o
- requiera ocupar un terreno de dimensiones iguales o mayores a las reguladas en el artículo 20 de la Ley del Suelo No Urbanizable (4 hectáreas), con el fin de transformarlo produciendo uno o varios solares; o
- se estime más oportuno ejecutar mediante actuaciones integradas para asegurar una mayor calidad y homogeneidad en las obras de urbanización.

La ejecución de las actuaciones integradas es siempre pública. No obstante ello, la gestión, es decir, la concreta ejecución, podrá ser directa o indirecta, correspondiendo a la Administración decidir su gestión directa o indirecta.

- a) Gestión directa: cuando la totalidad de las obras e inversiones que comporta son financiadas con fondos públicos y gestionadas por los órganos o empresas de la Administración.
- b) Gestión indirecta: cuando la Administración delega la condición de agente urbanizador adjudicándola en favor de una iniciativa empresarial seleccionada en pública competencia.

2) Actuaciones aisladas

Actuación aislada se define como aquélla que tiene por objeto una sola parcela y supone su edificación, así como, en su caso, la previa o simultánea urbanización precisa para convertirla en solar conectándola con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatos.

El plan podrá prever la ejecución de actuaciones aisladas para completar la urbanización de los terrenos que estime oportuno y preferible someter a este régimen, cuando ello sea posible, sin menoscabo de la calidad y homogeneidad de las obras de infraestructura correspondientes. En particular, el plan podrá prever que se actúe aisladamente cuando:

- Se complemente la urbanización parcialmente existente en manzanas o pequeñas unidades urbanas equivalentes donde, al menos, alguna de sus parcelas características ya sea solar.
- Existan solares que no precisen de ninguna obra de urbanización por existir ya ésta de forma completa, salvo que su dotación de servicios urbanísticos sea contradictoria con el nuevo destino del suelo previsto por el planeamiento o insuficiente o inadecuada para servir a los nuevos aprovechamientos resultantes de su ordenación.

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

Para una mejor comprensión de dichas actuaciones, seguidamente, la Ley establece el concepto de *solar*. Lo analizaremos: son solares las parcelas legalmente divididas o conformadas que, teniendo características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento que les asigne la ordenación urbanística, estén además urbanizadas con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas por el plan.

Para que las parcelas tengan la condición de solar se exigirá su dotación, al menos, con estos servicios:

- a) **Acceso rodado hasta ellas por vía pavimentada**, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías a las que den frente.

No justifican la dotación de este servicio ni las rondas perimetrales de los núcleos urbanos, respecto de las superficies colindantes con sus márgenes exteriores, ni las vías de comunicación de dichos núcleos entre sí, salvo en sus tramos de travesía y a partir del primer cruce de ésta con calle propia del núcleo urbano, hacia el interior del mismo.

- b) **Suministro de agua potable y energía eléctrica** con caudales y potencia suficientes para la edificación prevista.
- c) **Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado**. No justifica la dotación de este servicio la evacuación a acequias o fosas sépticas, salvo que el plan autorice estas últimas en casos excepcionales y en condiciones adecuadas, para zonas de muy baja densidad de edificación.
- d) **Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público** en, al menos, una de las vías a que dé frente la parcela.

Las parcelas sujetas a una Actuación Integrada serán solar cuando, además de contar con los servicios expresados, estén ejecutadas las infraestructuras mínimas de integración y conexión de la Actuación con su entorno territorial, estipuladas al programar aquélla.

4.5.2.– Ejecución del Planeamiento

La ejecución del planeamiento en la LRAU, como ya se ha indicado, tiene una diferencia esencial en cuanto a lo previsto en la normativa estatal, ya que 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**, adoptando el tradicional esquema de Tomás-Ramón Fernández, 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, aparte de otros elementos ya estudiados, se determinará:

- El urbanizador, figura ya analizada en otros capítulos.
- 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, ya sea integrada o aislada.

A lo largo del presente capítulo, analizaremos la ejecución en función de su carácter aislado o integrado.

4.5.2.1.- Ejecución de los PAI

En relación a los PAI, ya se ha indicado que tienen una naturaleza híbrida ya que son tanto un instrumento de planeamiento como de gestión. Por ello, la Ley analiza, intentando separar su contenido en estos dos aspectos, lo que le obliga a reiterar en algunos casos y no quedando totalmente claro en otros. No obstante ello, de la presente regulación, además de las consideraciones generales de la ejecución sistemática que vamos a ver, se establece, por un lado, el estatuto del urbanizador y de los propietarios (es decir, sus derechos y deberes concretos), y por otro, el estudio de la figura de la reparcelación forzosa.

Con **carácter previo**, parece que la nueva ley hace desaparecer **los sistemas de ejecución**. Esto es más teórico que real. La nueva ley prevé que el programa determinará quien 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 sistema de cooperación estatal, 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.

– Estatuto jurídico del urbanizador

Las relaciones entre el urbanizador y el propietario del terreno se articularán preferentemente en los términos que libremente convengan, siempre que respeten la ordenación urbanística y la programación aprobada. Sus relaciones con la Administración serán similares a las de un concesionario, si bien la doctrina valenciana no tiene muy claro el encuadre jurídico de esta nueva figura, debiendo esperarse a la futura jurisprudencia.

El urbanizador puede ejercer las siguientes **prerrogativas y facultades**:

1. 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.
2. Oponerse a la parcelación y a la edificación en el ámbito de la actuación, hasta el pleno cumplimiento de las previsiones del programa. El otorgamiento de esas licencias está sujeto a audiencia previa del urbanizador.

No podrán otorgarse licencias de parcelación o edificación en las unidades de ejecución o para terrenos sometidos a actuaciones integradas hasta que, una vez aprobado su correspondiente programa, se cumplan las condiciones legales previstas en él para ello, debiendo el titular de la parcela haber contribuido proporcionadamente a las cargas de la actuación y haber quedado garantizada la urbanización de dicha parcela simultánea, al menos, a su edificación.

3. 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.
4. 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. Estas cargas de urbanización que han de pagar los propietarios al urbanizador se enumeran y desarrollan en el artículo 67.

Con carácter general, la retribución al urbanizador se realizará en parcelas edificables, salvo que el programa disponga la retribución en metálico, se haya acordado así o así proceda por disconformidad en la proporción de terrenos a aportar. El régimen jurídico es distinto ya que se prevé una serie de requisitos y condiciones para una u otra modalidad. En concreto para la retribución en metálico se establecen en el artículo 72, y para la retribución en especie en parcelas edificables, en el 71.

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

- Consistirán en primera hipoteca sobre los terrenos adjudicados al urbanizador o en garantía financiera prestada con los requisitos exigidos por la legislación reguladora de la contratación pública.

- Se irán constituyendo, con independencia de las previstas para garantizar el programa (artículo 29.8), al aprobarse la reparcelación forzosa o expediente de gestión urbanística de efectos análogos en cuya virtud se adjudiquen al urbanizador terrenos en concepto de retribución y, en todo caso, antes de la liquidación administrativa de la cuota de urbanización.
- Se prestarán por valor igual al de la retribución que las motive y, en su caso, por el superior que resulte de aplicar el interés legal del dinero en función del tiempo que previsiblemente vaya a mediar entre la percepción de la retribución y el inicio efectivo de las obras correspondientes.
- Serán canceladas –previa resolución de la administración actuante– a medida que se realicen, en plazo, cada una de las obras que sean el objeto de la correspondiente obligación garantizada. Procede la cancelación parcial según el precio de la obra realizada conforme al presupuesto de cargas aprobado administrativamente.

No será necesario que se realicen los aseguramientos anteriores en los casos siguientes:

- Cuando se actúe por gestión directa a cargo de la propia Administración Pública.
- Cuando el urbanizador y el propietario así lo hubieran convenido, a reserva de las acciones civiles que les asistan.
- Cuando la retribución se encuentre depositada en poder de la administración actuante o sujeta a afección real, establecida en el acuerdo aprobatorio de la reparcelación, que impida al urbanizador disponer libremente del terreno con que se le haya retribuido y bajo condición resolutoria que asegure su retorno al primitivo dueño, en caso de que la administración actuante declare resuelta la adjudicación del Programa.

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

El urbanizador, además de las **obligaciones** establecidas por la Ley y de las asumidas en el programa, será responsable de los daños causados a los propietarios o a otras personas como consecuencia de su actividad o por falta de diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, salvo cuando aquéllos tuvieran su origen en una orden directa de la administración actuante o en el cumplimiento de una condición impuesta por ella.

– Estatuto jurídico del propietario

Como ya se ha indicado, 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.

Tendrán derecho, además, a recibir, en todo momento, información debidamente documentada respecto a los costes de urbanización que hayan de asumir y a 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 también en conocimiento del urbanizador.

El propietario que contribuya a las cargas de la urbanización podrá exigir que el urbanizador la ejecute con la diligencia de un buen empresario y que la administración actuante tutele la actuación en los términos previstos por la Ley.

La Administración participará en los costes y beneficios de la Actuación en la proporción que el excedente de aprovechamiento de las fincas afectadas represente, en conjunto, respecto a su total aprovechamiento objetivo.

4.5.2.2.– Ejecución de actuaciones aisladas

La ejecución de la actuaciones aisladas o actuaciones asistemáticas según la denominación de la Ley estatal, se pueden realizar según la nueva ley tanto cuando se actúe mediante la aprobación de un programa como sin dicho programa:

a) Actuación mediante programa

Se podrán promover iniciativas de programa para el desarrollo de actuaciones aisladas, en suelo urbano, cuando éstas requieran la ejecución de obras públicas de urbanización o como consecuencia de la inclusión de los terrenos en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar.

Cuando una iniciativa de programa en suelo urbano, se refiera tanto a la urbanización como a la edificación, su promotor deberá acreditar la disponibilidad civil sobre terrenos suficientes para asegurar que edificará la parcela objeto de la actuación, y que lo hará en plazo inferior a tres años. Se exceptúa la exigencia de disponibilidad civil sobre los terrenos, cuando éstos estuvieran incluidos en el registro antes mencionado.

En estos casos, el adjudicatario del programa quedará sujeto al estatuto del urbanizador regulado en esta Ley para las actuaciones integradas.

b) Ausencia de programa

En tanto no se desarrollen programas, los propietarios podrán realizar, disfrutar y disponer del aprovechamiento subjetivo que, en cada momento, la ordenación urbanística otorgue a sus terrenos o solares. Para ello podrán poner en práctica alguna de las siguientes alternativas:

- Materializar su aprovechamiento subjetivo sobre solar o parcela propios, si la calificación urbanística de éstos lo permite.
- Transferir su aprovechamiento subjetivo para su materialización en suelo apto para ello, cuando la ordenación urbanística afectara el terreno a destino dotacional público.
- Efectuar una reserva del aprovechamiento, para su posterior transferencia, previa cesión gratuita del suelo de su propiedad a la Administración.

- Solicitar, de ser imposible cualquiera de las anteriores alternativas, la expropiación del terreno a los cinco años de su calificación, si ésta conlleva el destino público, iniciando el procedimiento previsto por el artículo 202.2 del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

El otorgamiento de licencia urbanística para la construcción de parcelas o solares en suelo urbano requiere, en tanto no se desarrollen programas, que su titular cumpla las siguientes condiciones:

- Asumir, garantizar y cumplir los compromisos que seguidamente se analizarán.
- Abonar, en su caso, el importe de los cánones de urbanización establecidos.
- Transmitir a la administración el suelo dotacional preciso para urbanizar dotando a su parcela de la condición de solar, sin perjuicio de su derecho a servirse de esa cesión para dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado siguiente o, alternativamente, a reservarse el aprovechamiento cedido.
- Adquirir los excedentes de aprovechamiento cuya construcción sea obligatoria o que se pretendan edificar.

El pleno cumplimiento de todas las anteriores condiciones por el propietario de una parcela urbana o solar le reportará la patrimonialización del aprovechamiento urbanístico y la consiguiente obligación de materializarlo con sujeción a plazo, que se determinará expidiendo de oficio la correspondiente Cédula de Garantía Urbanística, salvo que el directo otorgamiento de la licencia de obras haga innecesario esto último.

Además de lo anteriormente indicado, la Ley establece una serie de **condiciones genéricas que deben reunir los solares para poder ser edificados**:

1.- Con carácter general, los solares podrán ser edificados, por los particulares, cuando se hayan satisfecho las cargas y cánones de urbanización que graven su propiedad, siempre que hayan adquirido, de la Administración, los excedentes de aprovechamiento radicados en ellos, en los términos exigidos por el plan.

2.- Cuando todavía no se tenga la condición de solar, las parcelas para ser edificadas requieren que se garantice suficientemente su urbanización simultánea a la edificación mediante:

- a) Compromiso de no utilizar la edificación hasta la conclusión de las obras de urbanización y de incluir tal condición en las transmisiones de propiedad o uso del inmueble. La licencia urbanística que autorice la urbanización y la edificación simultáneas deberá recoger expresamente en su contenido ese compromiso que deberá hacerse constar en las escrituras de declaración de obra en construcción o de obra nueva que se otorguen o inscriban.
- b) Afianzamiento del importe íntegro del coste de las obras de urbanización precisas, en cualquiera de las formas admitidas por la legislación de contratación pública. Se exceptúa la exigencia de un afianzamiento específico con este propósito, cuando el importe íntegro de dicho coste ya esté garantizado ante la Administración en virtud del artículo 66.

– Transferencias de aprovechamiento

En las actuaciones integradas, la equidistribución de beneficios y cargas se realiza mediante la reparcelación, voluntaria o forzosa; en cambio, en las aisladas, al no existir esa unidad de ejecución, cuando existen discordancias en más o en menos entre el aprovechamiento real y el subjetivo, se acude a la figura de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

En esta línea, la LRAU indica en su artículo 76 que los propietarios de una finca pueden transferir su correspondiente aprovechamiento subjetivo a otras fincas que cuenten con excedentes de aprovechamiento. Éstos son adquiridos en virtud de aquella transferencia, que legitimará la posterior edificación de los mismos.

La adquisición de dicho aprovechamiento será la regla general; no obstante ello, se podrá adquirir la diferencia de aprovechamiento mediante pago por el excedente al ayuntamiento con carácter previo o simultáneo a la obtención de la licencia de obras, pero esta adquisición en metálico tendrá carácter subsidiario respecto a la aplicación de los dos artículos precedentes.

Los **requisitos** de las referidas transferencias son los siguientes:

- a) Debe ser aprobada por el Ayuntamiento, según propuesta suscrita por los interesados.
- b) Se ha de formalizar en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las fincas implicadas.
- c) La transferencia, así como la incorporación de terrenos al patrimonio municipal de suelo que conlleve, debe hacerse constar en el Registro de la Propiedad.
- d) La validez de toda transferencia exige la cesión gratuita al municipio, libre de cargas y en pleno dominio, de la finca cuyo aprovechamiento subjetivo sea transferido y la paridad, en términos de valor urbanístico, entre dicho aprovechamiento subjetivo y el excedente de aprovechamiento que es objeto de adquisición con la transferencia.

No obsta para la validez de la transferencia ni el destino urbanístico –público o privado– de la finca cedida, ni su clasificación –como suelo urbano o urbanizable–, ni el hecho de que las fincas afectadas estén ubicadas en distintas áreas de reparto, pero el ayuntamiento podrá denegar la aprobación de transferencias inadecuadas para el desarrollo del plan.

4.6.– INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL MERCADO INMOBILIARIO

El título IV de la Ley regula el tercer gran aspecto del urbanismo, la disciplina o policía urbanística, estableciendo ciertas especialidades, fundamentalmente en lo relativo al concepto y regulación de la ruina.

4.6.1.– Ruina

La Ley establece una novedosa regulación de la ruina. Modifica, como indica en su preámbulo, “el vetusto concepto de ruina legal hasta ahora vigente que, a la sazón, no era sino una salida demolicionista, propiciada por puerta falsa, al propietario agobiado por las consabidas rigideces de la legislación de arrendamientos urbanos”.

A tal fin, se realiza una novedosa concepción de la ruina de la que pueden extractarse las siguientes **características**:

- a) Se unifican los conceptos de ruina física y económica, dependiendo ésta del valor de renovación, concepto mucho más objetivable y menos susceptible de controversia que el impreciso "valor actual", el cual, además de no ser rigurosamente mensurable, conceptualmente elevaba la posibilidad de declarar la ruina económica en proporción, no directa sino exponencial, respecto al deterioro real del edificio, lo que carecía de justificación e ignoraba la vida útil agregada que la rehabilitación puede reportarle al inmueble.
- b) La Ley pretende, con la obligatoriedad de practicar inspecciones periódicas del estado de conservación para los edificios más antiguos o valiosos, que el control del estado de la edificación no se limite a las situaciones límite, y por lo tanto sólo se acuda a la ruina en supuestos excepcionales y muy justificados.
- c) Por último, la declaración de la situación legal de ruina respecto a inmuebles catalogados no legitimará la demolición de los mismos.

– Declaración legal de ruina.

En concreto, el artículo 90 indica que procede declarar la **situación legal de ruina** cuando:

1. El coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales a un edificio o construcción, manifiestamente deteriorada, o para restaurar en ella las condiciones mínimas que permitan su uso efectivo, supere el límite del deber normal de conservación calculado conforme al artículo 88.
2. El propietario acredite haber cumplido puntualmente las inspecciones anteriormente indicadas, realizando diligentemente las obras recomendadas, al menos, en los dos últimos certificados de inspección periódica y el coste de éstas, unido al de las que estén pendientes de realizar, con los fines antes expresados, supere el límite enunciado en el párrafo anterior, apreciándose una tendencia constante y progresiva en el tiempo al aumento de las inversiones necesarias para la conservación del edificio.

El **procedimiento** es similar al previsto en la Ley estatal. Se inicia, mediante incoación del expediente por el ayuntamiento correspondiente, bien de oficio o como consecuencia de denuncia formulada por cualquier interesado. Una vez iniciado el procedimiento, se citará a los ocupantes legítimos de la construcción y a los titulares de derechos sobre ella que consten en los registros públicos, así como a los órganos competentes cuando resulte afectado el patrimonio histórico, concluyéndose, en el caso de encontrarse ante uno de los supuestos previstos, con la declaración de la situación legal de ruina.

Es importante la referida declaración legal de ruina, ya que no se puede quedar limitada a declarar dicha situación, sino que la Ley impone el siguiente contenido:

- Disponer las medidas necesarias para evitar eventuales daños físicos y,
- Proponer la declaración de incumplimiento por el dueño de su deber urbanístico de conservación o manifestar, razonadamente, la improcedencia de esto último, si la ruina legal es causada por fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero, ni cuando el dueño trate de evitarla con adecuado mantenimiento y cuidadoso uso del inmueble, reparando sus desperfectos con razonable diligencia.

La declaración de ruina legal produce distintos **efectos** según que el edificio se encuentre catalogado o no. Si el edificio no está catalogado, ni es objeto de un procedimiento de catalogación, determina para su dueño la obligación de rehabilitarlo o demolerlo, a su elección.

Por contra, como ya se ha indicado, si se trata de un edificio catalogado u objeto del procedimiento de catalogación, el propietario deberá adoptar las medidas urgentes e imprescindibles para mantenerlo en condiciones de seguridad. En este caso, la Administración podrá concertar con el propietario su rehabilitación. En defecto de acuerdo, puede ordenarle que la efectúe otorgándole la correspondiente ayuda u ordenar la inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar.

4.6.2.– Patrimonios Públicos de Suelo

Los ayuntamientos, las entidades locales supramunicipales y la Generalitat, en previsión de la ampliación de sus **patrimonios públicos de suelo**, podrán, según el artículo 99, reservarse áreas para legitimar en ellas la expropiación de bienes inmuebles, cualquiera que sea su clasificación o calificación urbanística.

Esta regulación es importante, pues, aunque no extiende la obligatoriedad de la constitución a otras administraciones supramunicipales, prevé la posibilidad de la constitución de dicho patrimonio por otros entes.

Esta reserva, si no estuviera prevista en el Plan General, se efectuará mediante Plan Especial y podrá ser incluso previa a la programación de los terrenos, pudiendo ser instada por los particulares.

Pueden también delimitar **áreas para someter a tanteo y retracto** administrativo todos o algunos de los inmuebles ubicados en ellas, con la misma finalidad. La delimitación se tramitará aprobando la relación de bienes y derechos afectados que se notificará al Registro de la Propiedad a los efectos legales.

4.6.3.– Sociedades Urbanizadoras

Las administraciones anteriormente referidas pueden promover la construcción de cualesquiera edificaciones y urbanizaciones, constituir o tener la entera propiedad de sociedades dedicadas a ello y, con o sin mediación de éstas, participar en sociedades de economía mixta con igual finalidad.

Estas sociedades, en desarrollo de los planes y programas, podrán obtener las siguientes prerrogativas:

- a) Ser beneficiarias de la expropiación, incluso en supuestos distintos a los previstos en esta Ley para los casos de gestión indirecta.
- b) Beneficiarse de ayudas públicas singulares o del ejercicio, por la Administración, de las potestades reguladas en relación a los patrimonios de suelo que se acaban de indicar o el planeamiento (artículo 42).

Dichos beneficios sólo serán de aplicación bajo estas condiciones:

- Que se trate de actuaciones cuyo fin específico y exclusivo sea crear dotaciones públicas, promover suelo urbanizado para atender demandas sociales, o construir viviendas sujetas a algún régimen especial de protección social.

- Además, si se otorgan en favor de sociedades con participación de capital privado, éste habrá de constituirse, para actuaciones concretas, en régimen de competencia pública u ofreciéndolo restringidamente, pero en condiciones de igualdad, a los propietarios de inmuebles afectados.
- La enajenación de inmuebles, que adquieran como beneficiarias del ejercicio de las potestades públicas antes mencionadas, se debe efectuar en condiciones de pública concurrencia y, en caso de venta, asegurar precios o garantías que impidan o dificulten la reventa con sobreprecio o el enriquecimiento injustificado de tercero. La misma regla se observará en la gestión de los patrimonios públicos de suelo.