

Agustín de Asís Roig

*Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III*

# Caracterización de la función de urbanización

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. ESTRUCTURA SUBJETIVA DEL PROCESO URBANIZADOR: SUJETOS Y FUNCIONES CARACTERÍSTICAS DE ELLOS. A. LA FORMULACIÓN DE LA REGULACIÓN URBANÍSTICA SOBRE UN MODELO BINARIO (ADMINISTRACIÓN-PROPIETARIO) Y SU CRISIS POR LA EMERGENCIA DEL URBANIZADOR. B. LA ESTRUCTURA SUBJETIVA DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN. C. LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL URBANIZADOR Y LOS RESTANTES SUJETOS INTEGRADOS EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN. III. LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN E IMPACTO QUE TAL DETERMINACIÓN PUEDE TENER EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA. A. LA CUESTIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN ENTRE URBANIZADOR Y LOS RESTANTES SUJETOS DE LA URBANIZACIÓN EN LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN POR URBANIZADOR. B. LA NATURALEZA BILATERAL O TRILATERAL DE LA RELACIÓN DE URBANIZACIÓN A LOS EFECTOS DE SU CALIFICACIÓN JURÍDICA. C. LA CONSIDERACIÓN CONVENCIONAL DEL INSTRUMENTO REGULADOR DE LA COLABORACIÓN ENTRE LOS SUJETOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN. D. EL CONTENIDO DE LA RELACIÓN CONVENCIONAL ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL URBANIZADOR: ¿EL AGENTE URBANIZADOR SÓLO HACE OBRA? E. CALIFICACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL URBANIZADOR Y LA ADMINISTRACIÓN A LA VISTA DE LO QUE INDICA EL TRLCAP. IV. LA DETERMINACIÓN DEL DERECHO APLICABLE A LA «CONCESIÓN URBANÍSTICA» COMO CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL. A. DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO CONTRACTUAL APLICABLE A LA CONCESIÓN URBANÍSTICA. B. LA INCIDENCIA EN LA CONCESIÓN DE URBANIZACIÓN DE LA REGULACIÓN COMUNITARIA DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS. C. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN OBRA URBANIZADORA: SU CONSIDERACIÓN COMO CONTRATO PÚBLICO.

## I. INTRODUCCIÓN

Puede afirmarse que, aún hoy, el modelo de ejecución urbanística previsto en la LRAU constituye la más importante variación –innova-

ción de nuestro Derecho urbanístico reciente. Aunque sus características fundamentales estaban previstas en la legislación común-estatal<sup>1</sup>, la urbanización mediante agente urbanizador ha significado: (1) la desaparición, en estas legislaciones, del derecho de los propietarios a excluir la licitación en la adjudicación de las operaciones de ejecución urbanística<sup>2</sup>; (2) la consecuente sustantivación de la función del agente urbanizador, como posición subjetiva autónoma dentro del proceso de urbanización; y (3) la preferente configuración de la actividad urbanística como actividad concertada<sup>3</sup>.

Han pasado casi 10 años de la aprobación de la mencionada Ley y su impacto, tanto en el debate doctrinal, como en la práctica legislativa ha sido grande. Algunas Comunidades Autónomas han adoptado directamente este mismo modelo para cubrir el vacío derivado de la STC 61/1997, de 20 de marzo<sup>4</sup>, y otras han considerado más conveniente una incorporación parcial, es decir, en concurrencia con otros sistemas de urbanización<sup>5</sup>.

Tanto la relevancia del modelo, como la posibilidad de contrastar sus efectos y detectar posibles problemas en su aplicación, justifican, siempre el estudio de un modelo que, por razones obvias de tiempo, no puede presentar la intensidad en su análisis que tienen las categorías derivadas del TRLS1972. Sin embargo, recientemente se han producido dos circunstancias que aconsejan que tales estudios se acometan con cierta urgencia.

- 1) Por un lado, la Sentencia TJCE, 12 de julio de 2001, recaía en el asunto C-399/98 (*Ordine degli Architetti delle province di Milano e Lodi, Piero De Amicis, Consiglio Nazionale degli Architetti y Leopoldo Freyrie contra Comune di Milano*, en el que participan: Pirelli SpA, Milano Centrale Servizi SpA y Fondazione Teatro alla Scala), por la que se declara que: «La

---

<sup>1</sup> Fundamentalmente en los modelos de ejecución mediante el sistema de expropiación (arts. 134 y ss. TRLS1976) y de ejecución de programas de actuación urbanística (arts. 146 y ss. TRLS1876).

<sup>2</sup> Ello es particularmente cierto en la LS1956, como más adelante veremos.

<sup>3</sup> Sobre el urbanismo concertado véase 1.

<sup>4</sup> Tal es el caso de la legislación de Castilla-La Mancha y Extremadura.

<sup>5</sup> Sin perjuicio de las referencias anteriores a la LvRAU que la legislación estatal y autonómica realiza a un urbanizador, claramente configurado todavía como sujeto accesorio del conjunto del proceso de urbanización (p.e. como sucede en el artículo 79 TRcatLS1990), se refieren, con un cierto carácter sustantivo al urbanizador, las legislaciones de Madrid (arts. 72, 73, 84 y 87 LmS1995; y dentro del sistema de compensación la LmS2001), Aragón (dentro del sistema denominado de concesión de obra urbanística, arts. 152 a 155 LarU), en Castilla y León en el sistema de concurrencia (artículos 86 a 91 LclU), en Canarias, como sistema de expropiación y sistema de ejecución empresarial (TRcanOTEN), Murcia (fundamentalmente en los sistemas de actuación concertada, y en concurrencia de la Lrms), Cantabria (en el sistema de concesión de obra urbanizadora, LcaOTS).

*Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, se opone a una legislación nacional en materia de urbanismo que permite, apartándose de los procedimientos previstos por esta Directiva, la realización directa por el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado de una obra de urbanización, con imputación de la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la licencia, cuando el valor de dicha obra sea igual o superior al umbral fijado por la Directiva».*

- 2) La otra es un Auto dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en fecha 15 de octubre de 2001, por la que se plantea una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 45-2, 46-1, 46-3, 48, 47, 50, 47-5, 47-8, 29-2, 29-6, 29-7, 29-8, 29-10, 29-11, 47-6, 29-11, 51, 67-4, 32-D, 29-9, 66, 67, 71, 72.1º y 2º, 32-C y 79 de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística (LRAU).

Cada uno de los referidos fallos tiene un alcance propio y claramente diferenciable. Sin embargo, en ambas se presentan cuestiones vinculadas con el régimen jurídico de la urbanización como función autónoma (en el primer caso) y sujeta, en su régimen intersubjetivo a un régimen convencional (en el segundo de los casos), que sugieren la posibilidad o necesidad de reconstruir la tradicional estructura bipartita de la ejecución urbanística, basada en el binomio propietario y Administración, por otra de carácter tripartito en el que las funciones del urbanizador tienen características propias.

El análisis que se realiza en el presente trabajo parte, en consecuencia, de los siguientes presupuestos: (1) que las peculiaridades del modelo de ejecución urbanística mediante agente urbanizador se producen en el plano subjetivo al permitir que un tercero (distinto al propietario de terrenos y a la Administración) pueda presentar y ejecutar iniciativas urbanísticas de acuerdo con lo previsto en la correspondiente ordenación urbanística; (2) que esta peculiaridad se produce por la posibilidad de sustantivar la intervención de los distintos sujetos del proceso urbanizador por relación a las tareas o cometidos propios y característicos que deben desarrollar cada uno de estos sujetos. Sobre las consecuencias que se derivan de este planteamiento es posible caracterizar las distintas relaciones jurídicas derivadas de la ejecución urbanística de manera que, una vez calificadas, pueda determinarse el Derecho aplicable a éstas.

Evidentemente, y dada la relativa homogeneidad de las distintas legislaciones urbanísticas (autonómicas) las conclusiones deben desbordar el ámbito propio de la LRAU para proyectarse sobre el conjunto de dichas legislaciones.

## II. ESTRUCTURA SUBJETIVA DEL PROCESO URBANIZADOR: SUJETOS Y FUNCIONES CARACTERÍSTICAS DE ELLOS

### A. LA FORMULACIÓN DE LA REGULACIÓN URBANÍSTICA SOBRE UN MODELO BINARIO (ADMINISTRACIÓN-PROPIETARIO) Y SU CRISIS POR LA EMERGENCIA DEL URBANIZADOR

#### 1. *Las dos posiciones subjetivas originarias: la Administración urbanística y el propietario*

El recurso al análisis de la estructura subjetiva del proceso urbanizador se justifica por dos motivos:

- En primer lugar, porque lo que está en cuestión es la naturaleza de la situación jurídica del agente urbanizador y de las relaciones jurídicas derivadas de la ejecución urbanística, en las que éste interviene. Como quiera que, incluso desde el punto de vista relacional, los vínculos en que éstas consisten deben establecerse entre sujetos –al menos teóricamente–, es obvio que la primera operación a realizar es la determinación de los sujetos que intervienen en estas operaciones y sus respectivas funciones.
- En segundo lugar, porque la posición de dichos sujetos, como tendremos oportunidad de examinar, no depende de una actuación determinada –o un modelo autonómico concreto–; por el contrario, la exigencia de condiciones semejantes, dependientes de una determinada estructura técnica y económica determinada dependientes de los procesos de producción en los que intervienen, facilitado por la existencia de un régimen común institucional, garantizado desde diversas competencias reservadas al Estado por el artículo 149.1 CE (en los términos previstos en la STC 61/1997, de 20 de marzo). Y constituyendo unos elementos comunes, las consecuencias de su análisis pueden tener una repercusión horizontal respecto del conjunto de las legislaciones urbanísticas autonómicas<sup>6</sup>.

El criterio de caracterización de las distintas posiciones subjetivas es el de las funciones o tareas que cada sujeto cumple en el proceso de urbanización.

Desde este punto de vista, son dos las posiciones subjetivas básicas que aparecen a primera vista en el proceso de urbanización: la que desempeña la Administración y la realizada por el propietario.

---

<sup>6</sup> Estos factores de homogeneidad técnica y jurídica permiten, precisamente, un análisis horizontal o comparado de las distintas legislaciones que está por desarrollarse y que además de mostrar, seguramente, una gran homogeneidad entre las distintas legislaciones, permitiría comparar y comprobar el impacto que los rasgos diferenciales de unas y otras introducen en la actividad urbanística, con vistas a la mejora de las indicadas legislaciones.

Siendo el urbanismo una función pública<sup>7</sup> no parece que sea necesario justificar su presencia como sujeto del proceso en el proceso de urbanización, como sujeto regulador del mismo. Por otra parte, la participación del propietario en el proceso de urbanización se ha constituido en una verdadera directriz de su régimen jurídico<sup>8</sup>.

En este sentido, resulta contundente el contenido del artículo 4 LRSV<sup>9</sup> que formula como principio la participación de la iniciativa privada en este proceso:

1. *Los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquéllos.*
2. *La gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada.*
3. *En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo*<sup>10</sup>.

## 2. Caracteres del propietario como elemento de la estructura subjetiva del proceso de urbanización

La incorporación de la iniciativa privada se entiende como participación del propietario en la gestión<sup>11</sup>, convertido en colaborador de la Administración gracias a la idea de la función social de la propiedad<sup>12</sup>. El motivo de esta consideración y dependencia respecto de los propietarios estaba específicamente explicado en la Exposición de Motivos de la LS1956:

<sup>7</sup> Artículos 4 LRSV; 1 LvRAU; 2.1 LexOTE; 2.3 LmS2001; 4 LcaOTUS; 2.1 TRLCanOTEN; 2.1 LcmOTAU, entre otras declaraciones legislativas. Sobre este particular, por todos 2 y 5.

<sup>8</sup> Sobre el principio de participación, puede consultarse entre otros el trabajo de 4.

<sup>9</sup> Al final del trabajo existe una nota explicativa con las abreviaturas utilizadas y la bibliografía citada.

<sup>10</sup> Disposición que es trasunto de anteriores declaraciones con análogo alcance en los artículos 4 de la LS1956, TRLS1976 y TRLS1992.

<sup>11</sup> El término gestión urbanística se utiliza aquí en sentido estricto como actividad técnica y material dirigida a plasmar físicamente las previsiones de la ordenación urbanística.

<sup>12</sup> «El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social de la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Y se impone, sin embargo, efectuarlo, precisamente porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad» (Exposición de Motivos, LS1956).

*«Si el ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causarían graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada»*

La falta de suelo público obligó a recurrir al privado para satisfacer las necesidades derivadas del proceso de urbanización. El propietario es el titular de los derechos de uso, explotación y disposición del suelo objeto de ordenación, soporte de las operaciones de transformación del entorno en que se concreta la actividad urbanística. Ahora bien, muchas de estas necesidades son incompatibles con el mantenimiento de su titularidad, lo que convierte a la gestión de suelo<sup>13</sup> en una actividad principal dentro del urbanismo. A través de este proceso se debe facilitar el acceso a los terrenos en medida suficiente para permitir la implantación de las infraestructuras, dotaciones y servicios previstos en la ordenación aplicable. La incompatibilidad de muchos de estos usos con el mantenimiento de la titularidad privada, unido a la garantía patrimonial que se establece en el artículo 33.3 CE, permite comprender las ventajas de contar con los propietarios: movidos por el interés de la explotación urbanística de sus predios es lógico pensar que, manteniendo unas adecuadas condiciones de rentabilidad de las operaciones, estén en disposición de ceder el suelo público necesario y previsto en el Plan y costear la actividad urbanizadora, máxime si se produce una adecuada distribución de los beneficios y las cargas de urbanización, evitando así que unos pocos vean sacrificados sus intereses patrimoniales en beneficios de los restantes propietarios. La figura del propietario aporta, además, un elemento de solvencia patrimonial (precisamente, la que se deriva de la propia titularidad) factor capital a la hora de hacer frente a los gastos de urbanización. Ahora bien, lo peculiar de la legislación de 1956 es que de una manera inequívoca se deduce, de la propia idea de función social, que el propietario «debe» incorporarse al proceso de urbanización<sup>14</sup> o ser sustituido por otro particular que sí esté interesado en el desarrollo de la urbanización<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Entendida como el conjunto de operaciones dirigidas a la transformación, fundamentalmente jurídica, de los terrenos sujetos a ordenación urbanística para plasmar las determinaciones contenidas en dicha ordenación y en la que la obtención de suelo constituye una actividad esencial.

<sup>14</sup> Los antecedentes se encuentran, precisamente, en el régimen de edificación forzosa cuyo ejemplo más próximo a la LS1956, se situaría en la Ley de Solares de 1941.

<sup>15</sup> Es probablemente en el régimen urbanístico de las Juntas de Compensación en las que con mayor certeza puede apreciarse lo que se acaba de señalar, ya que una vez constituida

La actividad (ordenación-ejecución) urbanística se estructura, según este modelo, sobre dos posiciones subjetivas básicas, la de ordenación, dirección y supervisión que corresponde a la Administración pública (artículo 4.1 LRSV), y la de ejecución en la que, cuando se opera sobre terrenos de titularidad privada, el particular se incorpora por imperativo legal al proceso de urbanización, no sólo como titular de los terrenos sujetos a ordenación delimitadora del uso de los mismos, sino «activamente», como colaborador de Administración en la materialización de las previsiones contenidas en la correspondiente ordenación. A este modelo lo denominaremos «modelo binario» o estructura subjetiva binaria, caracterizada por dos funciones o papeles fundamentales: la dirección del proceso que corresponde en todo caso a la Administración, y la de la titularidad del recurso, lo que no impide que la Administración pueda asumir el papel de propietario.

### 3. *Otras formas de participación particular: la figura del urbanizador*

Sin embargo, no es el papel de propietario la única forma de participación de la iniciativa privada en procesos de urbanización. La propia LS1956 preveía otros supuestos, como por ejemplo la del concesionario del sistema de ejecución por expropiación<sup>16</sup>; si bien, una vez adquirida la propiedad, el sujeto tiene la condición de propietario, sin embargo, *su incorporación al proceso de urbanización es voluntaria ya que debe concurrir al correspondiente procedimiento de adjudicación del beneficio de la expropiación*<sup>17</sup>. Otra forma de incorporación voluntaria es la de los contratistas que en nombre de la Administración ejecuten las obras de urbanización en los sistemas de actuación en los que corresponde a ésta tal función<sup>18</sup>. Así se deduce de la previsión contenida en el propio artículo 139 LS1956, cuando autoriza a excepcionar la licitación sobre la ejecución material de las obras en los sistemas de compensación y cooperación, siempre que propietarios afectados por la actuación que representen al 60% de los terrenos se comprometan a ejecutarla por ellos mismos<sup>19</sup>.

---

la Junta los propietarios no fundadores de la misma pueden incorporarse a la misma, siendo los terrenos de los propietarios no incorporados expropiados a favor de la Junta de Compensación (artículos 125.3 LS1956; 127.1 TRLS1976; 168 RtoGU).

<sup>16</sup> En el sistema de ejecución por expropiación se establece la posibilidad de que un particular adquiera los terrenos expropiados asumiendo las correspondientes cargas de urbanización –si bien, con la posibilidad de incrementar las cesiones (artículo 123 LS1956)–.

<sup>17</sup> El artículo 134 LS1956 califica a esta relación como concesionario.

<sup>18</sup> No hay una previsión directa de esta forma de participación, sin embargo, ello no quiere decir que no esté presupuesta por la propia Ley.

<sup>19</sup> «El propietario, o los propietarios constituidos en Asociación, titulares del 60 por ciento de los terrenos que comprenda un proyecto de urbanización, tendrán derecho, en los sistemas de coo-

Se manifiestan así tres notas características de una posible función diferenciada de las hasta aquí analizadas: (1) se trata de una actividad que no necesariamente corresponde a la Administración ni a los propietarios ya que puede realizarla un tercero; (2) el encargado de realizarla no tiene por qué estar incorporado de forma necesaria al proceso de urbanización, a diferencia de los otros sujetos; (3) su manifestación característica es la ejecución material de la obra urbanizadora<sup>20</sup>. Estas afirmaciones constituyen en época tan temprana la individualización de un papel o función dentro de la actividad urbanística diferente a las que desempeñan el propietario y la Administración pública actuante (sin perjuicio de que, como más adelante veremos, pueda ser asumida por tales sujetos), que puede identificarse paradigmáticamente en la figura del concesionario subrogado, que en la exposición de motivos va a ser individualizado como urbanizador a efectos de las valoraciones de la LS1956.

*«Estas clasificaciones tienden a facilitar la urbanización y edificación del suelo en los supuestos en que se suscite conflicto de intereses entre el propietario del suelo y el beneficiario de la expropiación, sin olvidar que en trance de tasar terrenos no urbanizados, ante la disyuntiva de valorarlos a precio alto, con beneficio para el antiguo propietario, o a precio económico, no mayor al correspondiente al valor actual y sin considerar expectativas futuras, la elección es clara: es preferible que el primero no obtenga beneficio y que el que hubiere derivase de la transformación del terreno en solar se atribu-*

*peración y compensación, a recabar del Ayuntamiento, cuando haya de ejecutarse, que declare la excepción de licitación de las obras y que se las adjudique directamente»* (artículo 139.1 LS1956).

<sup>20</sup> Entendida la «*empresa urbanística*» como ejecución material de las obras de urbanización, la LS1956 diferencia dos supuestos o formas de gestión: (1) *forma pública*, bien directamente por Corporaciones Oficiales o por «*concesionarios subrogados en el ejercicio de sus facultades*» (artículo 131.1 LS1956); o (2) *de forma privada*, supuesto en el que la ejecución corresponde a «*los propietarios que hubieren de sufragar todos o más de la mitad de los gastos de urbanización o las personas que se subrogaren en sus facultades*» (artículo 137.2 LS1956). Esta última forma de gestión privada puede realizarse por el Estado y las Entidades locales bien de forma directa, mediante la creación de sociedades anónimas de un solo socio, o en colaboración con los particulares mediante la creación de la correspondiente Empresa de economía mixta.

El criterio seguido por el legislador es el de la naturaleza pública o privada de la entidad que acomete la ejecución de la obra urbanización si bien, lógicamente, ello debería tener incidencia en el tipo de gestión. Esto no está aclarado en la legislación urbanística que sólo contempla este problema de manera fragmentaria y sin que puedan deducirse claramente el régimen jurídico que debería aplicarse a tales relaciones. Téngase en cuenta, además, que en el momento de dictarse la LS1956, no se había producido la *codificación* del régimen de las relaciones bilaterales iniciada a partir de la Ley de Bases para una Ley de Contratos del Estado de 1963, y que, en consecuencia, el ordenamiento contractual dependía del Reglamento de Contratos de las Corporaciones Locales de 1955, que responde a una filosofía completamente diferente a la que se adoptará a partir de 1965.

*ya, como estímulo, al urbanizador. Lo mismo cuando se trata de justipreciar solares retenidos indefinidamente sin edificar por sus poseedores ...»*

No obstante, parece clara la función accesoria que respecto de los restantes sujetos tiene el urbanizador, máxime cuando —en la práctica y en la teoría científica— sus funciones se atribuirán a los dos sujetos principales: bien el propietario, o bien la Administración.

La gestión de los Programas de Actuación Urbanística supone un paso más en la individualización de esta función. Esta forma de gestión se incorpora como procedimiento específico para suelo urbanizable no programado en la reforma de la LS1956, de 1975<sup>21</sup>, posteriormente refundida en el TRL1976. En la citada reforma de 1975, se describe este mecanismo, cuando la programación se impulsa por la iniciativa privada, en los siguientes términos:

*«Cualquier iniciativa de los propietarios interesados que se produzca en el marco de los límites legales se somete por ello normalmente al contraste con otras análogas que puedan presentarse por otros propietarios. Se garantiza así, a un tiempo, la identidad de oportunidades entre los administrados, la mayor ventaja para la Administración como resultado de la concurrencia y la deseable objetividad en la selección de las ofertas más convenientes al interés general»<sup>22</sup>.*

Aunque no pueda hablarse, en sentido estricto, de una configuración completamente autónoma de la figura del urbanizador —por referirse el texto citado a la iniciativa de los propietarios, aunque también es cierto que con la notable característica de que ya no es necesaria la condición de tener una mayoría de los terrenos afectados por la actuación, como se exigía en sistemas como el compensación—, no es posible ignorar el avance que esta regulación supone para una consideración autónoma. Éste adquiere iniciativa en el proceso de urbanización<sup>23</sup>; su presencia no depende de la voluntad de otros sujetos (Administración o propietarios —que representen a la mayoría de los terrenos afectados—); lo que significa que es posible una iniciativa empresarial dirigida específicamente a la transformación urbanística, sin que esté vinculada a la explotación de los propios terrenos. No obstante, ni en la articulación del régimen propio de esta forma de actuación (artículos 146 a 153

<sup>21</sup> Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

<sup>22</sup> Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo (citada).

<sup>23</sup> El artículo 146.1 TRLS1976 contemplaba la hipótesis de que el Programa de Actuación se aprobara a *instancia de los propietarios*; supuesto que es desarrollado en el artículo 217 RtoGU.

TRLS1976), ni en su detenido desarrollo reglamentario (artículos 213 a 227 RtoGU), se refiere expresamente a los propietarios como los únicos sujetos legitimados para promover y resultar adjudicatarios del correspondiente Programa de Actuación Urbanística, circunstancia ésta que favoreció, sin lugar a dudas, la interpretación favorable a la desvinculación entre las funciones (y las figuras) del propietario y el adjudicatario del programa<sup>24</sup>.

La LvRAU ha sido la legislación que originalmente y de forma más intensa ha dado un perfil propio a la figura del urbanizador, aunque, a su vez, suscita algunas peculiaridades en relación con la caracterización que deba darse a las relaciones entre los distintos sujetos que intervienen en la actividad de urbanización<sup>25</sup>.

## B. LA ESTRUCTURA SUBJETIVA DEL PROCESO DE URBANIZACIÓN

La aparición de un sujeto alternativo con funciones propias y características dentro del proceso de urbanización obliga a replantear la estructura subjetiva de este proceso, que ahora aparece como tripartita en cuanto que pueden identificarse tres diferentes sujetos: la Administración actuante, el propietario y el operador urbanístico.

### 1. *La Administración actuante*

Nuestro ordenamiento considera el proceso de ejecución urbanística como una función pública<sup>26</sup> y, por lo tanto, reservada en su dirección y configuración a la Administración pública. Esta reserva de actividad a favor del poder público significa que no puede desarrollarse por los

<sup>24</sup> Señala la STS, 3, 28-12-1987 Aranzadi: RJ 1987/9845:

*Se han concebido en nuestro sistema como una manifestación del urbanismo concertado, pues aspiran –Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo– a incorporar la iniciativa privada al proceso de desarrollo urbano por unidades de cierta entidad: el procedimiento ordinario no ya de ejecución sino de formulación del Programa es por ello el del concurso público–arts. 146.1 y 148 del Texto Refundido–. Es de advertir que, en último término, se admite también en nuestro Derecho la formulación del Programa de Actuación Urbanística por los propios Entes públicos–art. 149,1 del Texto Refundido–.*

<sup>25</sup> Con posterioridad han asumido este mismo modelo la Ley de Castilla-La Mancha .... y la de Extremadura .... En cualquier caso la figura del urbanizador aparece en un gran número de legislaciones si bien en un contexto distinto ya que convive con los sistemas tradicionales de actuación.

<sup>26</sup> Así se desprende de su consideración como parte inherente a las competencias administrativas de régimen de suelo y de ejecución urbanística (artículos 3 LS1956 y TRLS1976. Sin embargo, ha sido la legislación autonómica la que más directamente ha formulado esta característica ....

particulares u otras administraciones urbanísticas sin contar con un título (planeamiento, proyecto de urbanización, licencia de obras) expedido por la Administración competente.

Por este motivo no puede extrañar que:

- 1) La dirección del proceso urbanístico corresponda a la Administración pública como le reconoce y garantiza el artículo 4 LRSV, en los términos ya conocidos.
- 2) Este poder de dirección se ejerce: (1) antes del inicio de las operaciones de ejecución, al establecer en el instrumento de ordenación que corresponda el modelo de ocupación en el instrumento de ordenación<sup>27</sup>; (2) fijando las condiciones fundamentales a las que habrá de sujetarse la ejecución (aprobación del proyecto de urbanización, de los instrumentos de equidistribución, y, en su caso, el convenio regulador de la ejecución); (3) declarando finalizadas las operaciones con la recepción de las infraestructuras urbanísticas generadas durante el proceso de urbanización, entre otras<sup>28</sup>.

Con carácter general, la competencia de la Administración pública actuante corresponde a las Corporaciones Locales. Esta posición es consecuencia del tradicionalmente considerado carácter local de la ejecución urbanística<sup>29</sup>, por lo que ha sido considerado como parte de las competencias propias de los Municipios definidas en la legislación local básica (artículo 25.2.d LRBRL), que eventualmente podría recaer en otras entidades locales por razón del tipo de actividad o de la naturaleza misma de la entidad<sup>30</sup>. Sin embargo, esta competencia no obsta

---

<sup>27</sup> La sujeción a una ordenación de toda operación urbanística es un presupuesto general de toda actividad urbanística (artículo 31.1 RtoGU), motivo por el que puede considerarse que la función de dirección se manifiesta ya en estos momentos.

<sup>28</sup> No hay una regulación pormenorizada de las potestades de la Administración durante la ejecución. En el Derecho tradicional éstas sólo se manifiestan cuando se diferencian las posiciones subjetivas del urbanizador y de la Administración actuante, en el sistema de Compensación en el que se establecen técnicas de control y supervisión (como es el caso del representante de la Administración Pública en la Junta de Compensación, o la posibilidad de recurrir los acuerdos de la Junta ante la Administración). Sin embargo, sí es posible deducir otros de no menor importancia como puede ser la potestad de interpretación, modificación y extinción de la urbanización, sin perjuicio de la aplicación de las medidas de compensación económica que en cada caso procedan (en su caso las establecidas en los artículos 41 y ss. LRSV).

<sup>29</sup> Que se refleja de forma paradigmática en el artículo 25.2.d LRBRL, el cual si bien no atribuye directamente una competencia concreta sí que constituye una manifestación del carácter intrínsecamente local de esta competencia y, por ello, del derecho de participación efectiva que corresponde a los Municipios en esta materia en virtud de su autonomía (artículo 2 LRBRL).

<sup>30</sup> Me refiero a las Entidades urbanísticas no necesarias, como mancomunidades y áreas metropolitanas que pueden constituir un medio de cooperación entre Corporaciones Locales para la realización de un actividad de interés común (arts. 3.2 y 42 a 45 LRBRL).

para que la legislación autonómica reconozca a las propias Comunidades Autónomas o a otras entidades el carácter de Administraciones actuantes en el desarrollo de sus actividades de carácter urbanístico o, más genéricamente, territorial<sup>31</sup>.

La posibilidad de reunir en la posición jurídica de la Administración Pública posiciones de propietario y de urbanizador<sup>32</sup> ha permitido establecer las más variadas formas de organización directa, centralizada o descentralizada de la Administración actuante<sup>33</sup>. Esta pluralidad de formas de organización sólo pueden tener un límite que es el que deriva del artículo 2.2 LRJPAC, al imponer la aplicación de la misma Ley a los procesos en los que se ejerzan potestades públicas, lo que significa la necesaria aplicación de métodos públicos (y formalizados) de gestión cuando se dé esta circunstancia.

## 2. *El propietario*

El propietario es el titular del recurso básico necesario para el desarrollo de la actividad urbanística; y, como tal, posee los derechos de uso, explotación y disposición sobre los terrenos. Se trata de un poder de dirección (o de decisión) sobre las formas de uso; pero también un derecho patrimonial, garantizado constitucionalmente en el plano subjetivo por la limitación de la posibilidad de su desamparamiento coactivo a los supuestos previstos en la Ley, y mediante la correspondiente indemnización (artículo 33.3 CE).

En realidad, y debido al carácter real u objetivo de la potestad de ordenación urbanística<sup>34</sup>, la determinación del propietario afectado es accesoria respecto de los bienes sujetos a dicha ordenación —de ahí la

<sup>31</sup> La necesidad de determinar el alcance de la competencia autonómica de ejecución en esta materia se encuentra en el núcleo de una buena parte de la legislación autonómica en esta materia. Véase, como ejemplo, el preámbulo de la Ley de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo.

<sup>32</sup> La posibilidad de reunir todas las funciones subjetivas clásicas del proceso de urbanización en la posición de la Administración tradicionalmente se ha visto como un avance. Sin embargo, como más adelante se indicará, pueden estar en la raíz de no pocos problemas al permitir esta reunión una confusión de objetivos que a la postre instrumentalice las potestades de la Administración al servicio de objetivos propios de los otros sujetos (rentabilidad de las operaciones, volumen de ejecución de operaciones), con olvido de los fines propios de la intervención en este sector.

<sup>33</sup> Esta situación ha determinado la formulación de una especie de «libertad» de utilización de formas de organización de forma expresa en la legislación urbanística del que son una buena muestra los artículos 67 y 134 LclU; 6 LexOTE, entre otras.

<sup>34</sup> La calificación de la ordenación urbanística como potestad real hace alusión a que la misma se proyecta sobre un territorio o un espacio con independencia de quien sea su titular. Se establece así una relación objetiva —semejante en este sentido a la de idoneidad y necesidad que sirve para individualizar en la expropiación forzosa al bien expropiado (artículo 14 LEF)— entre la determinación y su objeto el suelo, en el que el propietario es individualizado, *a posteriori*, como titular del bien.

consagración de la ejecutividad u obligatoriedad general de la ordenación urbanística<sup>35</sup>: el propietario afectado se determina a partir de los bienes sujetos a ordenación. Por otro lado, la incidencia de la ordenación en su propiedad es incondicionada (no necesita de su consentimiento). Por este motivo no puede sino calificarse su situación como de *sujeción general* respecto a las potestades de ordenación y dirección de la Administración<sup>36</sup>.

En lógica consonancia con lo anterior, la intervención urbanística respecto de la propiedad se ha considerado tradicionalmente como de limitación o policía, manifestada en las limitaciones de uso y edificación que se establecen en el planeamiento. Limitaciones que por su complejidad y la necesidad de reducir, en lo posible, la eventual patrimonialización de expectativas han configurado el contenido urbanístico de la propiedad como un Derecho estatutario y, por ello, dependiente de las condiciones de ordenación aplicables en cada momento (artículo 2 LRSV), con la sola excepción de aquéllas que estuvieran consolidando por motivo del desarrollo de una actividad regular de urbanización, en cuyo caso son indemnizables de conformidad con el artículo 41 LRSV y siguientes —de la que se hablará más adelante—.

Esta singularidad, es consecuencia de la «dinamización» que en el contenido clásico y pasivo corresponde al propietario respecto del interés general (simple afectado, por determinación real, de la ordenación urbanística)<sup>37</sup>. La incorporación de deberes positivos de hacer o de dar que comporta la funcionalización del derecho de propiedad inmobiliaria transforman al propietario en un colaborador de la Administración, que incorpora los medios materiales y financieros de aquéllos para satisfacer los objetivos públicos característicos del urbanismo, sin perjuicio de la obtención por el propietario del correspondiente beneficio; es un colaborador de la Administración cuya incorporación al proceso de urbanización se produce como consecuencia misma de su posición de propietario, y como correspondencia a la confianza que la comunidad

---

<sup>35</sup> Artículo 134 TRLS1992, subsistente tras la STC 61/1997, de 20 de marzo (ratificada en la STC 164/2001, de 11 de julio) y artículos 59 LvRAU; 42 LcmOTAU entre otros.

<sup>36</sup> Esta consideración puede parecer, a primera vista, contradictoria con la preocupación constante reflejada en la legislación urbanística respecto de la participación de los particulares en el desarrollo de la actividad urbanística (artículo 5 LRSV), sin embargo, no cabe duda de que establecida la ordenación urbanística aplicable, ésta se impone al particular de forma irresistible e incondicionada, por el hecho de ser propietario.

Es la función social de la propiedad la que determina la dinamización del estatuto del propietario al imponer deberes positivos de cumplir las determinaciones del planeamiento.

<sup>37</sup> Es a través del concepto de función social de la propiedad como se subjetiviza el estatuto objetivo de la Administración urbanística por la inserción de deberes positivos en el contenido, fundamentalmente reaccional, que caracteriza la configuración jurídica de la propiedad liberal.

manifiesta al atribuir y proteger dicha titularidad<sup>38</sup>. Esta incorporación configura el derecho de propiedad (lo «define», en términos constitucionales, el artículo 33.2 CE) agregando a ese contenido tradicional del derecho de propiedad los distintos deberes urbanísticos: ceder, equidistribuir y urbanizar<sup>39</sup>. La negativa a dicha incorporación habilita a la Administración a sustituir al particular propietario, no interesado en desarrollar la ejecución, por otro, que sí se comprometa a realizar las transformaciones previstas en la ordenación.

### 3. *El urbanizador*

El urbanizador, es «*el agente público responsable de ejecutar la actuación*» que se caracteriza en la propia LvRAU como colaborador o delegado de la Administración en el proceso de transformación urbanística (artículo 1.3 LvRAU)<sup>40</sup>. La LRAU se refiere a este sujeto como: (1) *delegado* de la Administración actuante en la ejecución de las actuaciones integradas (artículo 7.2 LvRAU)<sup>41</sup>; (2) «*el agente público responsable de ejecutar la actuación*» (artículos 29.6 LvRAU; 117 LcmOTAU; 154 LarU; 72.4 LclU; 169.3 LrmS; 130.1 LexOTE); (3) y en tal concepto de financiar y garantizar «*coste de las inversiones, instalaciones, obras y com-*

<sup>38</sup> Véase la Exposición de Motivos de la LS1956, ya indicada. La bibliografía sobre la función social de la propiedad es hoy en día muy amplia.

<sup>39</sup> Formulados explícitamente tras la anulada reforma de de 1990 y el TRLS1992.

<sup>40</sup> Desde el punto de vista del Urbanismo como proceso productivo resalta la ausencia, dentro de este esquema básico del destinatario, en uso, de los bienes generados como producto de la actividad urbanística, especialmente cuando el resultado de la actuación es la generación de suelo residencial. Es cierto que los intereses de los futuros usuarios de suelo podrían estar representados por la Administración, y en todo caso, pueden participar en el proceso de formación de la ordenación urbanística en los trámites dedicados a la participación (información pública, alegaciones, audiencia, etc.); sin embargo, la eventual asimilación entre Administración reguladora y propietario de suelo, así como la integración en el sistema de cesiones y en los costes de urbanización, de la obtención de suelo y la generación de infraestructuras municipales, pueden producir una contaminación entre los intereses que han de servirse en cada posición, de manera que se descuiden los derechos de los futuros usuarios de suelo.

<sup>41</sup> Señala este precepto que:

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

El uso del término delegación debe interpretarse como lo hace 7, en sentido de cualquier acto que determina la cesión del ejercicio de una función pública, y en el que lógicamente se integra la concesión que es como se denomina al urbanizador en otras legislaciones, como por ejemplo la legislación común (RtoGU arts. 211 y siguientes; o en la legislación urbanística autonómica (arts. 96 LcmOTAU; 145 LlrOU; 89 LclU; 191 LrmS; 168 LcaOTRU).

*pensaciones necesarias para ejecutar el programa»* (artículos 29.7 y 8 y 66.3 LvRAU; 188.2 LrmS; 6.2 LexOTE), en su caso, proponer el proyecto de urbanización, y en todo caso de los daños que se deriven de la ejecución material de la urbanización (artículos 66.5 LvRAU; 118.7 LcmOTAU; 88.4 LclU; 188.4 LrmS; 172.4 LcaOTRU; 132.4 LexOTE); (4) sus compromisos materiales y temporales se regulan en el programa y el correspondiente convenio (artículo 29.7 LvRAU; 117.1 LcmOTAU; 118 TRLcanOTEN; 103 LmS; 119.2 LexOTE); (5) su actividad se resarce con la entrega de terrenos o el pago en metálico por parte de los propietarios (artículo 29.9 LvRAU<sup>42</sup>; 110.4 LcmOTAU; 146 LlrOTU; 155 LarU; 188 LrmS; 177 LcaOTRU; 119 LexOTE); (6) pueda instar el ejercicio de potestades públicas por parte de la Administración actuante (artículo 29.11 LvRAU); y (7) responde de los incumplimientos mediante la aplicación de penalidades contractuales o, en su caso, con la caducidad de la adjudicación del Programa (29.11 LvRAU); (8) se encuentran sujetos a la potestad de dirección de la Administración sin perjuicio del derecho de ser resarcidos de los daños que les ocasione el ejercicio de tales privilegios (artículo 29.11 LvRAU); (9) puede ceder la ejecución en los términos y con las formalidades previstas en el artículo 21.12 LRAU; 117.2 LcmOTAU; 88 LclU; 19 LrmS; 177 LcaOTRU; 130.2 LexOTE); (10) es seleccionado por un procedimiento en concurrencia regulado en los artículos 32, y 44 y siguientes LvRAU; 120 y ss. LcmOTAU; 86 LclU; 186 LrmS; 135 LexOTE)

De las anteriores notas, pueden deducirse dos características esenciales del urbanizador como sujeto del proceso de transformación urbanística del suelo:

a) La primera y principal característica del urbanizador como posición jurídica *es ser un elemento subjetivo integrado en el proceso de ejecución del planeamiento*. Efectivamente, con el reconocimiento en los términos que se acaban de ver, a la figura del urbanizador no puede dejar de verse su consistencia funcional como encargado de una serie de actividades cuya singularidad económica, técnica y profesional han ido consolidando una forma de organización y de actuación propia y que difícilmente puede ser asumido, hoy en día, directamente por la Administración<sup>43</sup> o por el propietario, si es que éste no desarrollaba ya antes, o se transforma en urbanizador.

---

<sup>42</sup> Estas condiciones tienen relevancia como criterio de adjudicación del programa (artículo 47 LRAU). Por su parte, los costes a que deben hacer frente los propietarios están previstos en el artículo 67 LRAU, y se abonan, normalmente, con la reparcelación (artículos 69 y 70 LRAU).

<sup>43</sup> Recuérdese en este punto la consideración restrictiva que persigue la ejecución de obras por la propia Administración en el TRLCAP.

b) Respecto de la Administración, el urbanizador se diferencia porque es un «particular», entendiéndose por tal el sujeto que en una relación jurídica-administrativa no desarrolla las potestades, o protege los intereses públicos específicos de actividad o sector de actividad urbanística. Efectivamente, la LRAU le considera como delegado-adjudicatario (artículo 1 LRAU), o colaborador, y en tal concepto recibe de la entidad delegante el título habilitante para el desarrollo de la correspondiente actividad de transformación (integrada en la «función pública urbanística») –artículo 29.10 LRAU–; incluso puede recibir, en tal concepto, determinados privilegios, pero en modo alguno asume la dirección de la ejecución, la cual queda legalmente reservada a la Administración actuante.

c) En relación con el propietario, el urbanizador plantea numerosas y profundas diferencias:

- En primer lugar, *mientras que la incorporación al proceso de urbanizador del propietario es coactiva, o necesaria, la del urbanizador requiere un acto positivo y voluntario de incorporación*. En efecto, la ordenación del suelo tiene un carácter objetivo e imperativo que produce en el propietario un tipo de sujeción *ob rem* (o territorial). De ahí que, frente a la ordenación urbanística, no quepan excepciones subjetivas o, en otros términos, que la obligatoriedad del planeamiento sea general (artículos 2, 12 y 21 LRSV; 134.1 TRLS1992; y 58.1 LvRAU), tanto para los particulares o la propia Administración.

Por el contrario, el urbanizador (no propietario) no está obligado por el Plan más que si decide incorporarse al mismo, presentando el correspondiente programa y resultando adjudicatario, *y con el alcance previsto en el correspondiente programa o convenio regulador*.

- En segundo lugar, *la configuración de la posición jurídica del propietario se deriva de la propia norma*, no es más que aplicación de lo dispuesto en la ordenación urbanística aplicable (artículos 2 y 13 LRSV): *el urbanizador dado el carácter voluntario de su incorporación al proceso urbanizador deriva del acto de incorporación, negocial o bilateral*, en forma de convenio urbanístico (artículo 29.7 LRAU).

Estas características determinan dos puntos de partida muy diferentes: (1) mientras que el propietario se encuentra en una situación de sujeción general respecto de la Administración urbanística, (2) el urbanizador por el contrario se encontraría en una situación configurable como de «sujeción especial» (mucho más claro si escindimos la ejecución urbanística respecto del derecho de propiedad), en cuanto sujeto que es incorporado al de-

sarrollo de una actividad administrativa. Ambas situaciones tienen un régimen jurídico muy distinto ya que: (A) la configuración y concreción de los deberes y derechos que asume el urbanizador, pueden ser especificados por el título que determina su incorporación (artículo 29.7 LvRAU y preceptos concordantes de otras legislaciones a las que ya se ha hecho referencia); y (B) la eficacia en el desarrollo de la actividad o función pública urbanística modula y adecua su situación en consideración con las necesidades que en cada momento aprecia la Administración, y sin perjuicio de las compensaciones que, en cada caso, corresponda<sup>44</sup>.

d) *El urbanizador asume la responsabilidad de la ejecución material directa de la actividad urbanizadora* (artículo 29.6 LvRAU); y en tal concepto (1) debe garantizar en los términos previstos en los apartados 6, 7 y 8 del artículo 29 LvRAU sus obligaciones, (2) es sujeto pasivo del ejercicio de las potestades de control, fiscalización y corrección previstas en el artículo 29.10 LvRAU, y (3) responde de los daños y perjuicios derivados de su actividad de acuerdo con lo establecido en el artículo 66.6 LvRAU.

e) *Obtiene como retribución de sus servicios, parcelas o cantidades en metálico por parte de los propietarios de suelo* (artículo 29.9 LvRAU).

#### 4. *Consistencia de la estructura subjetiva tripartita del proceso de urbanización*

El modelo de organización subjetiva propuesto plantea dos problemas fundamentales: (1) por un lado, la tradicional confusión entre las posiciones básicas que acabamos de analizar, que enerva la figura del urbanizador a favor del binomio Administración actuante y urbanizador; (2) que probablemente no sea exhaustivo debiéndose incorporar otros elementos subjetivos para una regulación más completa de los procesos urbanísticos.

El primero de los problemas resulta patente, ya que, como ya se ha tenido oportunidad de adelantar: el carácter de función pública que la legislación atribuye al proceso de urbanización ha producido que se considere como situación normal (más o menos facilitada de la legislación) que la Administración pueda asumir el papel de responsable de la ejecución del planeamiento (p.e. en el sistema de cooperación); o reúna,

---

<sup>44</sup> Que se manifiesta, por ejemplo, en la posibilidad de imponer penas contractuales y la posibilidad de perder la condición de urbanizador, o el régimen previsto para la revocación anticipada, previsto en el artículo 29.10 LvRAU.

todas las funciones subjetivas ya analizadas (p.e. actuaciones a través de una empresa municipal de suelo); y ha sido tradicional considerar a los propietarios como urbanizadores debido a que su posición respecto del suelo eliminaba la cuestión relativa a la obtención de los suelos destinados a dotaciones públicas, al vincular su cesión a la posibilidad de edificar, además de contar con unos terrenos que facilitaban la base financiera de las operaciones.

De esta forma se genera, desde la propia legislación urbanística, una confusa configuración del aprovechamiento urbanístico tanto como legítimo resultado de la operación de urbanización (que, de acuerdo con la configuración realizada con anterioridad, corresponde su desarrollo, al urbanizador), como fruto del terreno y por lo tanto atribuible al propietario <sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Esta confusión es patente, por ejemplo, en el régimen de indemnización que, con carácter general, prevé el artículo 41 LRSV.

1 *La modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.*

2. *Las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios del planeamiento no serán indemnizables, a excepción de lo previsto en el apartado anterior.*

Una lectura detallada del precepto permite extraer las siguientes conclusiones relevantes para el presente trabajo:

1) Se trata de un supuesto especial de responsabilidad (artículo 2.2. LRSV) y, en consecuencia, debe ser interpretado de manera restrictiva.

2) Las condiciones para que proceda su aplicación son las siguientes:

a. Se refiere a actuaciones integradas, ya que se refiere a terrenos integrados en «ámbitos» de actuación, y no a los que estén excluidos de los mismos (por lo tanto, se refieren, preferentemente a suelos urbanizables y urbanos no consolidados, artículos 14 y 18 LRSV).

b. Debe producirse una reducción del aprovechamiento.

c. Dicha reducción sobreviene por una modificación o revisión anticipada del planeamiento, entendiéndose por tal la alteración producida con anterioridad a los plazos previstos en los propios instrumentos de ordenación o, cuando transcurridos éstos, la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.

3) La indemnización se corresponde precisamente con la reducción del aprovechamiento derivada de la alteración del planeamiento.

Concebida la apropiación o patrimonialización del aprovechamiento como consecuencia o «retribución» de la urbanización es evidente que: (1) la restricción de esta medida a las actuaciones integradas se justifica en que es en éstas en las que se produce una transformación urbanística más severa (por ello, es necesario el cumplimiento de la totalidad de los deberes urbanísticos) y por lo tanto se produce una actividad de «urbanización» a costa del responsable de la misma; (2) la medida quiere dar estabilidad a las condiciones de urbanización, frente al amplio margen de movimiento que corresponde a la Administración pública en el ejercicio de las potestad del planeamiento; (3) en definitiva, es un instrumento de reforzamiento de la confianza del sujeto integrado y que acomete a su costa la actividad de urbanización mediante la garantía del beneficio (aprovechamiento) previsto, siempre que la actividad de urbanización se produzca en los plazos previstos en el planeamiento. La confianza protegida es la del que urbaniza (el responsable de la urbanización), sin embargo, la alte-

La segunda de las cuestiones relativa a la existencia de otros sujetos del proceso urbanístico no tenidos en cuenta específicamente por la legislación tampoco es menos evidente. En efecto, la justificación tradicional de la intervención urbanística ha sido su incidencia en la vivienda. Aunque hoy es discutible que esto sea así, no es menos cierto que resulta llamativo que en la regulación de este sector no tenga nada que decir el destinatario del producto urbanístico. Esta falta de referencia puede justificarse de tres formas: (1) dada su indeterminación (frente a la clara determinabilidad de la Administración y el propietario, por razón del territorio a ordenar, y del urbanizador, por su incorporación al proceso de urbanización), no se sabe quién estará interesado en adquirir un concreto producto urbanístico, no es posible establecer un cauce de incorporación de estos sujetos al proceso de urbanización; (2) que es una tradición en nuestro Derecho urbanístico que el ajuste entre productor de terrenos urbanizados y de viviendas, corresponde al mercado; (3) sus intereses se encuentran representados por la Administración, ya que su intervención se justifica, precisamente, en la generación de este producto en condiciones asequibles.

Sin embargo, tales razones debieran ser revisadas a la vista del escaso éxito que la política urbanística ha tenido en lo que históricamente ha sido el problema fundamental: el precio del suelo. Además, hay otras razones que permiten dudar sobre la bondad de esta solución. Por un lado, la creciente actividad pública en materia urbanística, en concurrencia con la privada, puede poner en riesgo la consecución de los objetivos propios de la intervención reducción del precio de suelo, por otros (p.e. obtención de suelo para infraestructuras, a veces, sin un claro sentido urbanístico; o finalidades típicamente financieras); por otro lado, la creciente interrelación funcional entre diversos términos hace que las Administraciones locales puedan estar más proclives a la satisfacción de los intereses de los vecinos-propietarios, que de los futuros e

---

ración y los conceptos por los que se produce esta indemnización se realizan en clave de aprovechamiento, que como fruto de la propiedad correspondería, en principio, al propietario.

A pesar de la relación entre propiedad y aprovechamiento establecido en el citado artículo, la consideración de la urbanización como una función pública permite separar esta actividad del contenido de la propiedad —el propietario solo accede a la realización de esta función como medio de realización y materialización del aprovechamiento urbanístico o edificabilidad—; separación que permite la individualización de la figura del urbanizador como posición autónoma en el proceso de transformación urbanística. Y, no sólo eso, sino que probablemente una mayor y mejor diferenciación entre los distintos sujetos intervinientes en el proceso de urbanizador permitiría una más segura y nítida regulación de esta actividad impidiendo: (1) la confusión de los intereses propios de cada una de las funciones subjetivas utilizadas para caracterizar la estructura subjetiva del urbanismo; (2) la confusión de estatutos jurídicos, sobre todo en el caso de los propietarios y del urbanizador a la vista de la dispar naturaleza de los tipos de relaciones que les unen, a cada uno de ellos, con la Administración.

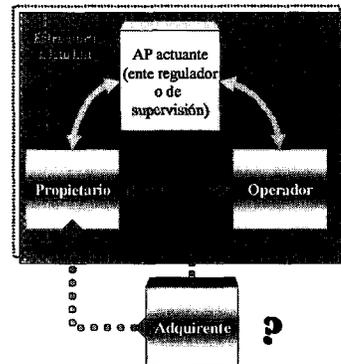
indeterminados vecinos adquirentes de viviendas; y, por último, en ocasiones, la ruptura de esa regla puede producirse como consecuencia de la aparición de intereses económicos muy relevantes (nuevas oportunidades económicas, o grandes promociones urbanísticas) que no necesariamente garantizan su repercusión inmediata en la reducción del precio del producto urbanístico.

Las anteriores consideraciones ponen de relevancia dos temas fundamentales: (1) la necesidad de comprobar y revisar la intervención urbanística a la vista de la incorporación de nuevos objetivos que justifican esta actividad; y (2) la forma de responder a una situación más compleja, de manera que se evite una futura y previsible contradicción entre los objetivos legitimadores y, por ello condicionantes, de la intervención en esta materia con los resultados en la misma.

Esta exploración, respecto de los elementos subjetivos integrados en el proceso de urbanización, producirá, sin duda, la emergencia de otros sujetos vinculados a la preparación, ejecución y conservación de la urbanización. No puede olvidarse, sobre todo en el apartado de la ejecución urbanística, el paralelismo que esta actividad tiene respecto de la constructiva, ámbito que no obstante tener carácter privado ha merecido una más adecuada regulación subjetiva (y por ello funcional) incorporando, con relevancia regulatoria, a facultativos, entidades de verificación de la calidad e incluso al destinatario final del producto y cuya falta de incorporación al proceso urbanizador carece de toda justificación <sup>46</sup>.

### C. LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE EL URBANIZADOR Y LOS RESTANTES SUJETOS INTEGRADOS EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN

Una vez determinadas las posiciones jurídicas básicas, partiendo de la consideración tripartita del proceso de urbanización, procede determinar el tipo de vínculos que pueden establecerse entre la Administración y el agente urbanizador.



<sup>46</sup> La incorporación de estos sujetos se puede producir, no obstante, vía integración normativa debido al carácter de obra pública que se puede atribuir a estas operaciones. La legislación de contratos regula los condicionantes fundamentales de estas operaciones en relación con su proyecto y de determinados sujetos auxiliares (si bien su intervención es, como ocurre en el la LOE, facultativa).

## 1. Caracterización relacional del urbanizador con la Administración pública

Consecuencia lógica de la consideración de la actividad urbanizadora como naturaleza de función pública es la configuración del urbanizador como «delegado» de la Administración (artículo 7.2 LRAU)<sup>47</sup>. El particular recibe de esta forma un «privilegio» consistente en la realización de una actividad que está reservada a la Administración Pública, con reserva de autorización precisamente mediante delegación (debemos entender este último término en sentido amplio, como cualquier título habilitante para el ejercicio de la misma).

Este privilegio «incorpora» (introduce) al particular en el seno de la organización o de la actividad administrativa y en tal concepto:

- Asume la responsabilidad de la ejecución de la obra urbanizadora que deber realizar a su costa (o en los términos previstos en la regulación que, en cada caso, sea aplicable)<sup>48</sup>. Tal responsabilidad justifica el deber de garantizar, de acuerdo con los medios que en cada caso se establezcan, la ejecución de la urbanización<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> «La gestión es indirecta cuando la Administración delega la condición de Agente urbanizador adjudicándola en favor de una iniciativa empresarial seleccionada en pública competencia.» La delegación, en este contexto, ha servido tradicionalmente para explicar cómo los particulares podrían asumir el ejercicio de estas actividades administrativas. Con carácter general y respecto de la concesión véase 7.

<sup>48</sup> «El urbanizador.-Es el agente público responsable de ejecutar la actuación. En ejercicio directo de sus competencias, esa responsabilidad puede ser asumida por la propia Administración o, mediante gestión indirecta, adjudicarse a un particular—sea o no propietario del terreno—, seleccionado como urbanizador en pública competencia al aprobar el programa y según convenio estipulado en éste. El programa ha de fijar la forma de gestión—directa o indirecta—de la actuación integrada» (art. 29.6 LvRAU). En el mismo sentido, el artículo 88 LcmOTAU, 129 LexOTSE.

Por su parte, el artículo 29.11 *in fine* LvRAU limita la posibilidad de subcontratar con un tercero («Para que el urbanizador particular pueda contratar prestaciones accesorias de su gestión con tercero, sin transmitirle sus responsabilidades ante la Administración actuante, bastará que dé cuenta de ello a ésta»).

<sup>49</sup> Artículos 29.8 LvRAU; 110.3.d LcmOTAU 118.3.d LexOTS. La prestación de esta garantía es, por otro lado, un elemento tradicional asociado a la realización de la obra urbanizadora, así, el artículo 212, m) RtoGU preveía la constitución de una garantía equivalente al 3% del coste de las obras, para el sistema de actuación por expropiación con concesionario de obras; así, como en general para la formulación y ejecución de Programas de Actuación urbanística (art. 219 RtoGU). La explicación para que no aparezca de forma expresa esta previsión en el sistema de cooperación se debe a que la relación entre urbanizador y Administración quedaba plenamente subsumida dentro del ámbito de aplicación de la legislación de contratos, en la que se preveía el correspondiente régimen de garantías. En el sistema de compensación, el artículo 176.3 RtoGU contempla la posibilidad de establecer esta garantía mediante el establecimiento de retenciones sobre los pagos a las empresas urbanizadoras (supuesto previsto en la entonces legislación de Contratos del Estado), mientras que frente a la Administración los propietarios responden con sus bienes, de acuerdo con lo establecido en los artículos 168 y 169 RtoGU (artículo 129 TRLS1976).

- Se somete a los poderes de organización y dirección de la Administración actuante, en garantía de la adecuación de las operaciones al interés general en cada momento mientras duren las operaciones en que consiste la actividad asumida por el urbanizador. La posición del urbanizador queda sometida a unas potestades específicas (o especiales) previstas expresamente en la legislación y que (art. 29.10 LRAU<sup>50</sup>), en lógica consecuencia, son indisponibles en el título de delegación.

Un elemento: la incorporación del urbanizador (no propietario) es, como ya hemos indicado, *siempre* voluntaria. Mientras que para el propietario la sujeción al deber de urbanizar (si es que tal deber existe, y no debe reconducirse al deber de financiar la actividad de urbanización) es consecuencia de su condición de titular de terrenos sujetos a ordenación; se trata de un deber o carga *ob rem*, por lo que la voluntariedad de su incorporación puede ser soslayada<sup>51</sup>. Esto no ocurre con el urbanizador no propietario, en el cual la falta de conexión real con la actuación impide una solución como la prevista para el propietario, por lo que su incorporación no puede realizarse sino voluntariamente.

El carácter voluntario de la constitución de la relación jurídica de urbanización, por otro lado, no se limita a la constitución. Por el contrario, el ordenamiento jurídico le atribuye un marcado carácter negocial en cuanto que sus condiciones de cumplimiento pasan a estar concretadas en el correspondiente convenio o contrato<sup>52</sup> (art. 27 LvRAU). Por este motivo, el acto de delegación no se puede construir como consecuencia de un acto unilateral de la Administración (acto necesitado de aceptación), sino como un verdadero acuerdo, con las peculiaridades que en salvaguarda del interés general la legislación introduce en estas relaciones<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> En idéntico sentido artículo 88.3 LexOTAU.

<sup>51</sup> Existe un indicador que señala al propietario, el cual dado el carácter imperativo de la función social de la propiedad no puede sino incorporarse a la función bajo amenaza de ser sustituido por otro particular, mediante la correspondiente expropiación del terreno.

<sup>52</sup> Artículo 32 LvRAU.

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

Este carácter contractual es así calificado expresamente por varias legislaciones autonómicas.

<sup>53</sup> En este punto es sumamente ilustrativo el supuesto previsto en el artículo 47.6 LRAU, por el que el adjudicatario del programa *«puede renunciar a la adjudicación si ésta supone compromisos disjuntos a los que él ofreció»* sin pérdida de las garantías.

La base convencional de la relación entre los sujetos Administración y urbanizador no puede ser negada, siempre a salvo de cuanto se indicará más adelante sobre la naturaleza de la relación.

## 2. Relaciones entre el urbanizador y el propietario

Esta última particularidad de la legislación regional reciente obliga al análisis de las relaciones existentes entre urbanizador y propietario. Su consideración en la legislación tradicional era más compleja, dado que la entidad encargada materialmente de la ejecución de la obra urbanizadora podría configurarse como un factor de los dos sujetos principales del proceso de urbanización (modelo binario). Así, si la obra de urbanización era responsabilidad directa de la Administración (cosa que ocurría, al menos en los sistemas de actuación de expropiación y cooperación) el urbanizador es un delegado, a título de concesión o de contrato, en los términos ya analizados.

No obstante, y aun en los sistemas de gestión pública (cooperación, y en el caso de la expropiación, respecto de los propietarios liberados de la misma) el urbanizador *guarda una relación instrumental* (quizás más clara en el sistema de compensación) en relación con el cumplimiento de la carga de urbanización para que sus terrenos alcancen la condición de solar y así puedan ser urbanizados. En el caso del sistema de compensación, que se analiza de manera más detallada a continuación, en relación con este problema, la confusión entre propietarios y urbanizador, que se produce en los órganos de gobierno de la Junta, ocultan esta relación (que a veces emerge como conflicto en el funcionamiento de estas entidades entre los «gestores» de la Junta y los propietarios). Cosa que también ocurre en los sistemas de ejecución pública por asumir el riesgo la Administración de la ejecución de la urbanización. Sin embargo, la aparición del modelo tripartito con la consiguiente substantivación del papel del urbanizador va a poner de relieve la necesidad de reconocer algunos derechos y deberes recíprocos (y directos) entre el urbanizador y los propietarios.

### a) La relación entre urbanizador y propietario en el sistema tradicional del TRLS1976

Más compleja es cuando la ejecución de la obra corresponde a los propietarios. Tal ocurre, en la legislación tradicional en el caso del Sistema de Compensación<sup>54</sup>. En este caso, las obras de urbanización se rea-

<sup>54</sup> «En el sistema de compensación los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan

lizan con cargo a la Junta de Compensación o del propietario único (artículo 176.1 RtoGU)<sup>55</sup>.

Su ejecución material puede ser, de acuerdo con el citado reglamento, de dos formas: (1) mediante contrato con la empresa o empresas que determine la Junta de Compensación (artículo 176.2 RtoGU); y (2) directamente por las empresas urbanizadoras que se hubieran incorporado a la Junta con aportación total o parcial de los fondos necesarios para la urbanización (artículo 176.4 RtoGU). En ambos casos la legislación establece una serie de salvaguardas del interés público en la ejecución del contrato, que deben incorporarse como contenido del mismo (artículo 176.3 RtoGU), y la Administración conserva las facultades de dirección e inspección de las obras (artículo 175.3 RtoGU). Sin embargo, mientras que en el primero la ley califica expresamente la relación directamente como contrato, no así en el segundo caso, que, sin embargo, califica al ejecutor material de la obra como de ejecución directa (artículo 176. RtoGU). Estas situaciones presentan dos peculiaridades que no pueden ser soslayadas: (1) si el urbanizador es el encargado de la ejecución material de la obra, ¿sería, en este caso, el urbanizador el contratista encargado de la ejecución?, y (2) en este caso, ¿qué naturaleza corresponde a esta relación?

La primera de las cuestiones debe ser resuelta a la luz de la descripción del propio sistema de actuación por compensación. Este sistema se caracteriza porque los propietarios asumen a su cargo la ejecución de la obra urbanizadora frente a la Administración frente a la que responden, con independencia del tipo de gestión de la obra urbanizadora (artículo 175.3 RtoGU), con la afectación jurídico real de sus fincas al cumplimiento de sus deberes de urbanización (artículo 168 RtoGU). *Con estas notas puede deducirse que en el sistema de actuación por compensación el agente urbanizador es la Junta de Compensación o el propietario único que asume la ejecución por este sistema.*

Esta afirmación suscita, al menos, otros dos problemas. Por un lado, en el caso del sistema de Compensación, la incorporación no parece tener los mismos caracteres de voluntariedad que se producían respecto del urbanizador; por otro lado, debemos preguntarnos sobre la posición de la empresa urbanizadora que asume el compromiso de la urbanización, ¿es éste un nuevo sujeto del proceso de urbanización?

La primera de estas últimas cuestiones presenta la dificultad de la confusión de dos papeles funcionalmente diferenciados en un único

---

*o Programa de Actuación Urbanística o en el acuerdo aprobatorio del sistema y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular», artículo 126.1 TRLS1976.*

<sup>55</sup> Así como los proyectos de urbanización, artículo 175.2 RtoGU.

sujeto; peligro al que con anterioridad ya se había hecho alusión. Mientras el propietario se encuentra legalmente incorporado al proceso de urbanización en virtud del estatuto de la propiedad, no ocurre así con el urbanizador cuya incorporación al proceso urbanístico es voluntaria. Por ello, en este punto es especialmente perturbadora tal confusión porque implica la necesidad de compaginar dos notas contradictorias de la incorporación de los sujetos particulares al proceso de urbanización: la voluntariedad del urbanizador y la preceptividad respecto del propietario. Pero incluso admitiendo esta confusión, tampoco podemos olvidar que, en la legislación común estatal: (1) sí es relevante la voluntad de los propietarios para la puesta en funcionamiento del sistema ya que sólo éstos pueden presentar la iniciativa para la puesta en marcha del sistema —la iniciativa requiere el respaldo de los propietarios que representen el 60% de la superficie de los terrenos de la actuación (artículos 126 TRLS1976 y 157 y 158 RtoGU)—, no pudiéndose sustituir esta iniciativa sino es con un cambio de sistema de actuación; (2) los propietarios siempre pueden declinar la participación en el sistema, no incorporándose a la Junta y abandonando los terrenos a la expropiación prevista en el artículo 127.1 TRLS1976<sup>56</sup>; y (3) por último, la regulación del sistema se fija en las Bases de Actuación que también son formuladas por los propietarios<sup>57</sup>. Evidentemente, tales notas no hacen equiparable, al menos en su aspecto convencional, a los sistemas de compensación y actuación mediante agente urbanizador, sin embargo, sí que manifiesta la subsistencia de la autonomía de los papeles o funciones propios de cada sujeto básico, urbanizador y propietario, que se refleja en la voluntariedad de la incorporación al proceso urbanizador.

Sin embargo, subsiste la cuestión de la posición del contratista encargado de la ejecución de la obra. Para el TRLS1976 esta posición merece una consideración compleja. Por un lado, no parece ser sino un sujeto subordinado a la Junta (una especie de subcontratista), ya que su presencia no reduce la responsabilidad de la Junta o del propietario respecto de la Administración, ni supone obstáculo para el ejercicio de sus potestades (artículo 175 RtoGU). Sin embargo, no se trata de una relación totalmente privada ya que: (a) no podemos olvidar la naturaleza jurídico pública de estas entidades (artículo 158.3 TRLS1976), lo que determina la posibilidad de que sea aplicable el TRLCAP<sup>58</sup>, (b) la le-

<sup>56</sup> Circunstancia que, por cierto, también se encuentra prevista en la LvRAU.

<sup>57</sup> Aunque las bases de actuación contienen determinaciones fundamentalmente relacionadas con la distribución de beneficios y cargas también se refieren a la ejecución de la obra urbanizadora como son las referidas al «Procedimiento para contratar la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, las de edificación» (artículo 167.1.e RtoGU).

<sup>58</sup> Véase a este respecto lo dispuesto en los artículos 1 y 2 TRLCAP, en relación con el 5 y el 120 del mismo texto legal.

gislación establece la necesidad de fijar criterios objetivos para la selección del contratista en las Bases de actuación (artículo 167.1.e RtoGU), (c) garantiza el ejercicio de las correspondientes potestades de dirección y supervisión a favor de la Administración actuante (artículo 175.3 RtoGU), y (d) fija un contenido mínimo del contrato entre ambas partes (artículo 176 RtoGU).

Por todo ello, el TS ha tenido oportunidad de calificar esta relación como de contrato administrativo (STS, Sala 3ª, sección 5ª, de 24 mayo 1994, Aranzadi: RJ 1994\3907)<sup>59</sup>, en la que se indica:

*TERCERO. En el presente caso, se trata de la contratación para la ejecución de unas obras de urbanización y, por tanto, de una obra pública, cuya titularidad corresponde a la Administración actuante. En este sentido, importa destacar no sólo las facultades reconocidas a la Administración para vigilar la ejecución de las obras e instalaciones—artículo 175.3 del Reglamento de Gestión— sino las cláusulas que, según el artículo 176.3 del mismo Reglamento, debe necesariamente contener todo contrato de ejecución de obra concertado por la Junta de Compensación, entre las que destacan, en lo que ahora importa, el compromiso de la empresa constructora de realizar las obras de total conformidad con los proyectos de urbanización debidamente aprobados y la obligación de la empresa de facilitar la acción inspectora de la Administración actuante. En la misma línea, el artículo 69 del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978\1965 y ApNDL 13921) establece que entre la documentación que debe contener los Proyectos de Urbanización se encuentra el Pliego de condiciones técnicas y de condiciones administrativas para la contratación de las obras y servicios, y así en el presente caso, en la cláusula 12 -folio 22 del expediente administrativo- se determinó que «el contrato dimanante del presente concurso es por su objeto fundamental y esencialmente administrativo». En todo caso, la naturaleza pública de la obra y la naturaleza administrativa de la Junta de Compensación imponen el conocimiento de la presente cuestión a esta jurisdicción, como así lo entendió, en un supuesto idéntico al actual, la antigua Sala 4.ª de este Tribunal en Sentencia de 26 febrero 1985 (RJ 1985\1233).*

Esta esclarecedora Sentencia determina la naturaleza contractual y pública de la realización que nos ocupa, aunque el poder adjudicador sea una Junta de Compensación; cosa, por otro lado, nada extraña debido a la personalidad jurídico pública que el propio RtoGU (artículo

<sup>59</sup> Cosa que, en principio, no ofrece dudas para los restantes sistemas de actuación.

26) y dado el objeto público: la urbanización al que se refiere. Ahora bien, se trata de un contrato público de obra peculiar, sobre todo en el aspecto de la adjudicación, ya que la adjudicación no se hace por los procedimientos previstos en su día por la legislación estatal de contratación, sino en los términos previstos en la legislación urbanística.

Dada la contundencia de la declaración jurisprudencial no parece que pueda darse otra naturaleza a estas operaciones, incluso en el caso de que la ejecución se realice con empresas urbanizadoras incorporadas a la Junta. Probablemente, la peculiaridad de este supuesto derive de que no es el momento de la ejecución cuando se establecen la regulación convencional de las operaciones de urbanización, sino que éstas se encuentran predeterminadas en el acuerdo de incorporación de la entidad a la Junta; debiéndose, en todo caso, garantizar la ejecución en los términos previstos con carácter general para el contrato de ejecución de obra de urbanización, en el apartado 3 del artículo 176.3 RtoGU.

De lo indicado hasta este momento puede deducirse que: (1) puede considerarse comprobado el carácter voluntario y bilateral de la incorporación del urbanizador al proceso de urbanización, (2) en el modelo tradicional las relaciones jurídicas aun en el caso de la asunción de la responsabilidad de la urbanización por los propietarios continúa diferenciándose el contenido de la relación.

b) Las relaciones entre el urbanizador y el propietario en la reciente legislación autonómica

En principio, las anteriores conclusiones son referibles a las legislaciones que reconocen el sistema de actuación por agente urbanizador. Sin embargo, la principal peculiaridad de la consagración de este modelo es el establecimiento de relaciones jurídicas directas entre los propietarios y el agente urbanizador.

En este sentido:

[1] Las relaciones con los propietarios son contenido preceptivo de la proposición económico financiera, que prevé la posibilidad de que el urbanizador haya llegado a acuerdos con todos o algunos de los propietarios para prever su régimen de incorporación al programa<sup>60</sup>, formando parte, en consecuencia, del contenido del programa mismo<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Dice el artículo 32.D.1 LvRAU, que:

«Proposición económico-financiera comprensiva de los siguientes aspectos:

1.º *Desarrollo de las previsiones del artículo 29.9, regulando las relaciones entre el urbanizador y los propietarios, justificando, en su caso, la disponibilidad de aquél sobre los terrenos de és-*

[2] Los propietarios deben compensar al urbanizador por los costes de urbanización (artículo 29.9.A LvRAU; 118.1.a LcmOTAU; 131.a LexOTE)<sup>62</sup>. El pago, en principio, se realiza directamente al agente urbanizador, sin perjuicio de que el impago de estos costes puedan ser recaudados de manera ejecutiva.

[3] Pueden cooperar con el urbanizador *«aportando su primitivo terreno sin urbanizar y recibiendo a cambio parcelas edificables urbanizadas»* (artículo 29.9.B LvRAU; 131 LexOTE); los propietarios pueden renunciar a participar en el proceso de urbanización ofreciendo sus terrenos en expropiación (artículo 29.9.C LvRAU; 118.2 LcmOTAU; 131 LexOTE).

[4] Los propietarios tienen derecho a recibir en cualquier momento información *«debidamente documentada sobre los gastos de urbanización que hayan de abonar y a cooperar en la actuación en los términos establecidos por la Ley y el Programa de Ejecución, siempre que asuman las cargas y los riesgos de su desarrollo»* (artículos 29.7 LvRAU; 118.8 LcmOTAU; 131.4 LexOTE).

[5] *«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»* (artículo 66 LvRAU; 118.4. LcmOTAU; 131.4 LexOTE).

[6] El urbanizador debe compensar a los propietarios por los daños sufridos por el incumplimiento del programa (artículo 66.4.B y 66.7 LvRAU; 132.4 LexOTE).

Esta sustantivación de las relaciones entre el urbanizador y propietarios que acepten colaborar en el programa ha llevado a alguna legislación autonómica a considerarlos como parte del convenio (artículo 110.4.2 LcmOTAU; 119.2 LexOTE)

Se establece, así con bastante claridad, un modelo tripartito del proceso de urbanización (más evidente en las legislaciones en las que se diferencia el estatuto del urbanizador respecto de cada uno de los diferentes sistemas regulados), que exige o prevé la posibilidad de tres funciones diferentes, determinantes de las recíprocas relaciones jurídicas, y que debe ser tenido en cuenta a la hora establecer el concreto régimen jurídico aplicable a dicha relación.

---

*tos, los acuerdos ya alcanzados con ellos –si los hubiere– y las disposiciones relativas al modo en que será retribuido el urbanizador».*

En el mismo sentido los artículos 110.4.3 LcmOTAU; 119.3.a LexOTE.

<sup>61</sup> En el mismo sentido los arts. 87 LcIU, 69.3 LrmS, 168 LcaOTRU; 109 LmS

<sup>62</sup> Circunstancia ésta también prevista en las legislaciones con múltiples sistemas de actuación (p.e. artículos 146 LlrOTU; 155 LarU; 72 LcIU).

### III. LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN E IMPACTO QUE TAL DETERMINACIÓN PUEDE TENER EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

#### A. LA CUESTIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN ENTRE URBANIZADOR Y LOS RESTANTES SUJETOS DE LA URBANIZACIÓN EN LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN POR URBANIZADOR

De lo hasta aquí indicado puede establecerse que: (1) el urbanizador cumple un papel en el proceso urbanizador específico y diferenciado respecto del propietario y de la Administración actuante, sin perjuicio de que éstos, históricamente, hayan podido asumir el desarrollo de su función urbanística característica; (2) la incorporación al proceso de urbanizador es esencialmente voluntaria (lo que apunta a su posible construcción sobre la figura del contrato).

En la legislación urbanística de sistema único indirecto de ejecución, mediante urbanizador, se plantean algunas características que deben ser contrastadas con las conclusiones anteriores.

Tales características son:

- 1) El proceso de urbanización no está garantizado *ab initio* para los propietarios en las actuaciones integradas. Por el contrario, en este caso, tanto los propietarios como terceros pueden concurrir por la adjudicación del correspondiente programa en pie de igualdad. Esta circunstancia refuerza necesariamente la relación o vínculo entre el urbanizador y la Administración, *dado que en ningún caso corresponde al propietario la ejecución de la obra urbanizadora y sólo participando y siendo adjudicatario del correspondiente concurso, efectivamente puede desarrollar dicha actividad*. De esta forma: (1) la figura del urbanizador adquiere mayor consistencia por ser *el sujeto* dentro de la estructura subjetiva de la urbanización, encargado de desarrollar materialmente las operaciones en las que dicho proceso consiste; (2) se aclara el carácter de función pública (y de privilegio) de la ejecución de la obra urbanística y que ésta sólo puede realizarse con la consiguiente delegación administrativa.
- 2) En lógica consecuencia, la adjudicación del programa la realiza la Administración a través del correspondiente procedimiento competitivo de adjudicación, de conformidad con el cual *Administración y urbanizador firman el correspondiente contrato*. El carácter público del objeto del contrato justifica, por otro lado, la presencia de las potestades administrativas de dirección y su-

pervisión propias de estas actividades, que incluyen las previstas en la legislación de contratos.

- 3) La retribución se realiza por los propietarios. Esta previsión, en principio, no tendría por qué desvirtuar la relación ya que: (1) tal circunstancia no es sino consecuencia de la configuración del derecho de propiedad que imputa al propietario, en todo caso, el deber de costear las obras de urbanización (artículos 13, 14 y 18 LRSV); (2) no era otra la solución prevista en la legislación tradicional respecto de los sistemas de cooperación y de compensación; y (3) la retribución de la ejecución de obras mediante la captación de derechos de uso o pago por terceros particulares no es una experiencia extraña para nuestra legislación, gracias a la figura de la concesión que precisamente se caracteriza por esta forma de retribución.

Sin embargo, la objeción es más problemática de lo que se pretende porque: (1) tanto en los sistemas de cooperación y de compensación, entre el urbanizador y los propietarios se interpone una entidad administrativa (principal o instrumental) que recauda las cuotas de urbanización y paga al contratista las cantidades pactadas como precio de su intervención, de forma que el pago puede siempre reconducirse a la Administración; y (2) en nuestro Derecho, la concesión no ha tenido una regulación homogénea, lo que favorece la dificultad de determinar el «tipo» contractual al que se refiere la relación que analizamos; sin perjuicio (3) de la manifiesta inadecuación que aparentemente tiene la figura respecto del tipo contractual de concesión regulado en los artículos 130 y ss. TRLCAP. La cuestión es más compleja de lo que pudiera aparecer a primera vista, si bien, probablemente, no permita eludir el carácter bilateral de la relación entre la Administración y el urbanizador.

La existencia de contratos públicos celebrados a favor (y a costa de terceros) no es una novedad en nuestro Derecho. Por el contrario, es ésta una nota característica del contrato de gestión de servicio público en el que la Administración encomienda la prestación material de una actividad asumida por la Administración como servicio público, sin perjuicio de la percepción de una contraprestación o tarifa por el contratista que cobra a los usuarios del servicio. El usuario es el principal beneficiario del uso del servicio público (de ahí la caracterización tradicional de la doctrina italiana como actividades *uti singuli*), pero su uso está ligado al pago al gestor del servicio de la tarifa que en cada caso corresponda. Aparecen así las notas de relación establecida en beneficio de un tercero que sufraga total o parcialmente su funcionamiento. Ahora bien, aun así, tampoco puede afirmarse que ambas posiciones

sean plenamente identificables: ya que, a diferencia del usuario del servicio público, el propietario *debe incorporarse al proceso de urbanización, y por ello sufragar los costes de urbanización. El pago se realiza en cumplimiento de un deber urbanístico legalmente establecido determinado en aplicación de la medida que de este deber establece la legislación y concreta los correspondientes proyectos de gestión y urbanización.*

*Sin embargo, es precisamente esta característica del pago la que debilita el vínculo que pudiera establecerse entre el urbanizador y el propietario, en favor de la relación principal que se produce entre la Administración y el urbanizador. El pago, hay que señalar que éste, haya intervención o no, de un sujeto público, tiene carácter público y así lo acredita el que la legislación valenciana considere al urbanizador como Junta de Compensación a efectos tributarios y registrales en relación con la percepción de su retribución, que se establezca como medio de retribución ordinaria la reparcelación (lo que determina una evidente dosis de coactividad tanto en la determinación como en el pago), y, sobre todo, la posibilidad de recaudar las cantidades que no queden así satisfechas mediante cuotas de urbanización (artículo 71.4 LRAU). En realidad, el urbanizador percibe el abono de los costes de urbanización en su condición de «delegado» de la Administración, con el compromiso —afianzado— de destinar las cantidades recibidas a la ejecución.*

No es éste el momento de abordar la relativa atipicidad de esta relación respecto del modelo concesional previsto en la legislación del Estado, por su dificultad y complejidad, aunque volveremos sobre esta cuestión más adelante en este mismo trabajo.

## B. LA NATURALEZA BILATERAL O TRILATERAL DE LA RELACIÓN DE URBANIZACIÓN A LOS EFECTOS DE SU CALIFICACIÓN JURÍDICA

De acuerdo con estas notas, puede deducirse que:

- 1) La posición jurídica del urbanizador puede reconducirse a las notas tradicionales, ya examinadas, de incorporación voluntaria al desarrollo de una función pública. Dado el carácter voluntario de la incorporación y la capacidad de configuración de sus derechos y obligaciones en ejecución del planeamiento y mediante acuerdo con la Administración (como poder adjudicador) no puede eludirse la naturaleza convencional de esta relación.
- 2) Esta relación se establece, principalmente, entre la Administración titular de la reserva de actividad derivada de la condición de función pública que hemos visto que tiene la urbanización, y el urbanizador que recibe el encargo de su ejecución. La adju-

dicación corresponde a la Administración, quien conserva los poderes de regulación y supervisión sobre la actividad administrativa, y es depositaria y gestiona las distintas garantías que la legislación establece para la salvaguarda del fin público perseguido por la Administración. El urbanizador recibe de la Administración el privilegio del ejercicio de la función, cuyos costes le son abonados más el beneficio pactado como premio por el desarrollo de una actividad de interés general.

- 3) El contenido del convenio se fija o depende de la Administración Pública y del urbanizador que se plasma en el correspondiente convenio. En este apartado hay que señalar que esta afirmación es correcta aun en el caso de que (A) se ejerza con posterioridad el derecho de adjudicación preferente por los propietarios, ya que ésta se entiende procedente, únicamente, en igualdad de condiciones que la mejor posición presentada, y significa la subrogación de los propietarios en esta posición (por lo que, además de asumir la posición de urbanizadores, los propietarios deben pasar por las condiciones establecidas en dicho programa; (B) el pago se realice a su costa, ya que esto no desvirtúa la naturaleza antes indicada; y esto es así, incluso en el caso de que el propietario ejerza el derecho de oposición que en cuanto al establecimiento convencional del precio establece puede realizar impugnando el convenio, porque, a la postre, el precio que en su caso fije el tribunal mediante sentencia se formulará no sobre la base de un acuerdo de voluntades, sino en aplicación de los criterios legales y técnicos que permitan verificar la razonabilidad del precio fijado.
- 4) Sin embargo, es un convenio establecido en consideración y con cargo a los propietarios que deberán ser éstos los que deban abonar o soportar el coste de su actividad. Se refleja así una relación tripartita si bien de carácter imperfecto ya que: los propietarios deben abonar, sin embargo, el precio de la actividad de urbanización, en terrenos o en metálico, como contribución al proceso de urbanización. Ahora bien, la relación entre los propietarios y el urbanizador tiene su origen en el convenio, que se plasman en unas concretas obligaciones derivadas de los deberes urbanísticos integrantes del concepto de función social de la propiedad, pero concretadas en su alcance y destinatario mediante el correspondiente convenio urbanístico.

*De esta forma, aparece una peculiaridad especial de la relación que nos ocupa y es su estructura binaria en cuanto a la generación de la relación obligatoria, pero su eficacia tripartita en consonancia con la estructura subjetiva integrada en el proceso de urbanización.*

Una consecuencia importante de las notas que acabamos de reseñar es la relevancia pública de las determinaciones de este convenio. En efecto, ya su solo objeto, el desarrollo de la función pública urbanística, justificaría su consideración pública de conformidad con los criterios utilizados en el artículo 5 TRLCAP para la calificación de los contratos administrativos especiales, si es que puede considerarse un contrato. Pero su desarrollo jurídico está plagado de cláusulas exorbitantes que constituyen un signo inequívoco de su naturaleza pública. En efecto, los privilegios administrativos a los que directamente se remite la LRAU, el régimen de realización del pago, o las garantías mismas evidencian la naturaleza pública de la actividad objeto del contrato.

### C. LA CONSIDERACIÓN CONVENCIONAL DEL INSTRUMENTO REGULADOR DE LA COLABORACIÓN ENTRE LOS SUJETOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO DE URBANIZACIÓN

En nuestro Derecho, el TRLCAP constituye un verdadero código de las relaciones convencionales de las Administraciones públicas. En él no sólo se contiene la formulación general de la potestad convencional<sup>63</sup>, sino que delimita y concreta el régimen jurídico aplicable para cada tipo de relación obligatoria, sin olvidar la regulación pormenorizada de los denominados contratos típicos<sup>64</sup>. Esta función de ordenación horizontal, por estar referida a la totalidad de las relaciones convencionales, se complementa por su función de ordenación común en sentido vertical, referida al conjunto de las Administraciones públicas, ya que ha sido dictada en ejercicio y concreción de la competencia que en materia de «legislación básica sobre contratos y concesiones» reserva el artículo 149.1.18 CE al Estado<sup>65</sup>. Por este motivo, la referencia

<sup>63</sup> Artículo 4 TRLCAP, que dice:

*La Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquélla.*

<sup>64</sup> Los artículos 3, 5, 6, 7, 8, y 9 TRLCAP establecen la clasificación de los contratos de la Administración en función de su régimen jurídico lo que determina que, prácticamente, ninguna relación obligatoria deja tener un punto de referencia en el TRLCAP.

<sup>65</sup> Señala el TC en su Sentencia 141/1993, de 22 de abril:

*«Pues bien, es evidente que, como el Abogado del Estado apunta, la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas. Objetivo éste que refuerzan y extienden subjetivamente las directivas de la CEE sobre la materia, a las que es preciso adaptar nuestro Derecho interno, razón que motivó tanto la modificación de la Ley de Contratos del Estado por el Real Decreto Legislativo 931/1986, como la subsi-*

a este texto legal se convierte en ineludible para la determinación del régimen jurídico aplicable a estos contratos<sup>66</sup>.

Por otro lado, la pertinencia de su examen se ratifica al verificar las condiciones de aplicación del propio texto legal. El criterio fundamental determinante de la aplicación de esta legislación tiene carácter subjetivo: el TRLCAP se aplica a las relaciones convencionales en los que una parte es una Administración pública en los términos previstos en el artículo 1 de la Ley. Como una de las relaciones definitorias del agente urbanizador es su relación con la Administración actuante, normalmente la Administración local (a la expresamente se refiere el artículo 1.2.c LTRLCAP), pero, en todo caso, un ente en ejercicio de sus funciones de dirección y supervisión del proceso de urbanización, cuya dirección se encuentra encomendada a la Administración Pública (artículo 4 LRSV), no pueden suscitarse dudas sobre la aplicación «de alguna forma» del TRLCAP. De hecho, el artículo 29.13 LvRAU señala:

*Las relaciones derivadas de la adjudicación del programa se registrarán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por esta Ley ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos que reglamentariamente sean desarrollados.*

A la vista de los criterios generales de delimitación de su ámbito de aplicación, no parece que pueda ofrecer dudas sobre su aplicabilidad a la relación que analizamos: (1) la relación se establece con una Administración pública territorial (artículo 1 TRLCAP); y (2) tiene naturaleza convencional, en los términos ya indicados.

Ahora bien, la legislación de contratos no contiene una regulación uniforme de estas relaciones convencionales: la diversidad de objetos y de prestación aconsejan para un mejor cumplimiento de sus fines que la regulación se adecue al mejor cumplimiento de los fines públicos que el convenio o contrato exige. El criterio de diferenciación de regímenes es fundamentalmente objetivo y utilizándose diferentes criterios: la material, el tipo de prestación, etc.

---

*guiente modificación del Reglamento General de Contratación operada por el Real Decreto 2528/1986, ahora impugnado.*

*Quiere decirse, pues, que todos los preceptos de este último que tiendan directamente, en complemento necesario de la Ley de Contratos, a dotar de efectividad práctica a aquellos principios básicos de la contratación administrativa deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello.»*

<sup>66</sup> Véase lo indicado en nota 64.

En consecuencia, la determinación del régimen jurídico aplicable debe partir, en todo caso, de la determinación de la prestación característica o propia del agente urbanizador en el proceso de urbanización.

#### D. EL CONTENIDO DE LA RELACIÓN CONVENCIONAL ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y EL URBANIZADOR: ¿EL AGENTE URBANIZADOR SÓLO HACE OBRA?

##### 1. *El objeto de la actividad del operador urbanístico no propietario en la legislación de 1956*

En la legislación de 1956, la gestión de la urbanización parece referirse inicialmente a la ejecución de las obras urbanizadoras (diferenciándose así de los sistemas de actuación<sup>67</sup>, que quedan referidos, fundamentalmente, a la organización de la gestión de suelo y la determinación de las cuotas que corresponden a los propietarios en la financiación de la actuación). Por ello, cuando en la forma de gestión pública se refiere a la posibilidad de que ésta se realice mediante «*concesionarios subrogados en el ejercicio de sus facultades*» (artículo 131.2 LS1956, que se refiere a las facultades de la Administración), parece lógico asociar la ejecución de estas operaciones con las labores de los particulares que participan en el proceso de urbanización sin tener la condición de propietarios. Ello coincide, además, en el supuesto contemplado en el régimen de gestión privada en el que se prevé implícitamente la licitación por la ejecución de las obras, para los sistemas de cooperación o compensación, que sólo es exceptuada si lo piden los propietarios que representarían el 60% de los terrenos afectados, en beneficio de éstos (artículo 139 LS1956).

Así caracterizada la actividad del urbanizador, no cabe duda de que nos encontraríamos ante una relación jurídica contractual del tipo de «obra pública»<sup>68</sup>. Y por ello, el régimen, actualmente, sería el previsto para este tipo de contratos, con las especialidades que, en su caso, podría establecer la legislación específica en desarrollo de la legislación estatal básica.

Ahora bien, la cuestión puede no ser tan sencilla:

1) En primer lugar, hay que advertir de que la LS1956 únicamente prevé la denominación de concesionario para el supuesto de eje-

---

<sup>67</sup> Señala el artículo 131.2 LS1956 que «*Esta forma de gestión [se refiere a la gestión pública de las obras de urbanización] será independiente del sistema de actuación que se aplicare y del sujeto, público o privado al que correspondiere sufragar los gastos*».

<sup>68</sup> Criterio ratificado, por cierto, como veremos por el artículo 120 TRLCAP, al calificar expresamente como contrato de obras a las «actuaciones urbanísticas».

cución por expropiación (artículo 133.2 LS1956). La contestación más lógica podría apuntar a otro lado: *sólo en el caso de la gestión por expropiación con beneficiario puede considerarse como concesión*. En estos supuestos el concesionario se obliga: (1) a construir los solares resultantes o enajenarlos para edificación en los plazos y condiciones señalados (artículo 133.2.b LS1956); (2) pueden asumir la construcción y explotación de las instalaciones de servicio susceptibles de ello dentro del ámbito de actuación (artículo 134 LS1956); (3) deben constituir una garantía de cumplimiento de la obligación de edificar y construir equivalente al 25% del valor de las fincas e independientemente de las garantías que hubieran de constituir para garantizar la «*contratación administrativa de las obras*» (artículo 135 LS1956).

Esta interpretación tiene, sin embargo, otras consecuencias: ¿la regulación de la concesión de obras de urbanización para el sistema de expropiación significa que, en otro caso, la ejecución material de la obra por gestión pública debería realizarse de forma directa? No parece que esto sea así, la Administración normalmente acudirá a las empresas privadas para la ejecución de tales obras. La solución de este problema puede residir en la naturaleza de la actividad y, consecuentemente, del régimen contractual correspondiente. En el caso de «*ejecución simple*» de las obras el régimen jurídico será, normalmente, de responsabilidad directa de la Administración (de ahí que no se hable directamente, para la gestión pública y fuera del sistema de expropiación, de contratista); mientras que en el caso de la expropiación, el concesionario (contratista) sí que tiene relevancia desde el punto de vista de la gestión. Dicho de otro modo: *una cosa es que el elemento caracterizador de la participación de los particulares en el proceso de urbanización sea la obra urbanizadora, y otra cosa es que el urbanizador no pueda hacer otras cosas, o, incluso, que ésta no sea la característica*. Y de esta forma la Ley de 1956 habría distinguido al menos dos relaciones jurídicas básicas caracterizadoras del particular participante en el proceso de urbanización sin ser propietario:

- a) En el sistema de expropiación, la de concesionario.
- b) En los restantes sistemas la de contratista, aunque la calificación final podría variar en función de la forma de retribución del contratista.

De ahí, además que, incluso en el caso de concesionario, se distinga el régimen de garantías derivado de la concesión específicamente (el 25% del valor de los terrenos) y las garantías que se deberían constituir para la contratación administrativa de las obras (artículo 134 LS1956).

2) Esta hipótesis parece conformarse al analizar el sistema de gestión privada. En efecto, porque mientras que la Ley identifica y determina la forma de selección de la empresa que deberá ejecutar la obra de

urbanización (artículo 139 LS1956), sin embargo, señala en el artículo 137 LS1956 que bajo el sistema de ejecución privada «... la ejecución de los Planes corresponderá a los propietarios que hubieren de sufragar todos o más de la mitad de los gastos de urbanización, o las personas que se subrogaren en sus facultades».

Aparecen, entonces, dos funciones diferentes: (1) la de simple ejecución de la obra, cuya naturaleza es clara (salvo en el caso de asunción por los propietarios de su ejecución material y dentro de los sistemas de cooperación y compensación) administrativa y de la órbita de los contratos de obra / concesión de obra pública; y (2) la «gestión» que puede o no incluir la obra y que la Ley no define aunque puede deducirse que tiene que ver con la organización de la actividad fundamental y es la realización a su costa de las obras (artículos 133.2 y 137.2 LS1956), lo que en cierto modo vale decir también la responsabilidad por la ejecución de dichas operaciones.

En la reforma de 1975 desaparece el capítulo dedicado a la gestión, que es sustituido por la forma de gestión por Programas de Actuación Urbanística. Sin embargo, no puede deducirse de esta circunstancia que se haya producido un cambio radical en la configuración de las posiciones jurídicas, y de su naturaleza jurídica, en el proceso de urbanización. En este aspecto, (1) el RtoGU prevé para el caso del sistema de expropiación un régimen específico para las concesiones administrativas de su ejecución (artículos 211 y 212 RtoGU); (2) la ejecución de las obras en los sistemas de expropiación de gestión directa, o la ejecución de obras en el sistema de cooperación no aluden a su ejecución por contrato administrativo, lo que no puede sino entenderse como consecuencia de la progresiva codificación y unificación del régimen de la contratación de obra pública configurada como contrato típico; (3) en la compensación, los criterios de selección de las empresas urbanizadoras tienen relevancia como para figurar como contenido propio de las Bases de actuación (artículo 167.1.e RtoGU), incluso determinándose la competencia para su adjudicación (artículo 176.2 RtoGU), y la Administración conserva importantes potestades de dirección y control (artículo 176 RtoGU), de manera que es posible afirmar el carácter público de esta relación.

Sin embargo, no será sino hasta la reforma de 1975, que en el apartado de la gestión de los Programas de Actuación Urbanística, se concede un cierto poder de iniciativa en la determinación del momento del desarrollo de la actuación a particulares no propietarios (lo que es lógico al operarse en suelo no programado), que no se consolidará la perspectiva empresarial, de acuerdo también con la propia asunción de riesgo que supone el desarrollo de una actuación no prevista como necesaria (o programada). Es un empresario el que asume el riesgo de la

actuación, sin contar, necesariamente, con la base financiera que implica la titularidad de los terrenos, lo que permite configurar, de forma aislada, el propio proceso de transformación urbanística, y como tal con una necesaria perspectiva de explotación o rentabilidad de la operación, normalmente en consideración de un producto inmobiliario, que requiere una previsión más allá de la ya por sí compleja configuración de la operación de transformación física de los terrenos.

Los partícipes en el procedimiento de urbanización, entonces, pueden desarrollar varias funciones, fundamentalmente tres: la ejecución material de la obra, la organización y financiación de la actuación (promoción en sentido estricto), y la iniciativa (promoción en sentido propio). Estas funciones pueden tener distintos regímenes jurídicos. En este caso, parece claro que, de tratarse de la ejecución material de la obra por un precio, se trataría de un contrato típico de obras, o eventualmente de concesión, si se prevé, además, otorgar derechos de explotación sobre instalaciones de servicio público incluidas en la unidad: en otros casos son calificados expresamente por la legislación urbanística: como es el caso de la concesión en la ejecución de unidades de ejecución por expropiación; en otros casos no, como es el supuesto del «adjudicatario» de los Programas de Actuación Urbanística, aunque parece claro que, si desaparece la asunción material de la ejecución urbanística, la prestación se aproximaría al bloque que consideraríamos como de asistencia técnica y servicios.

No es éste el momento de concretar la naturaleza concreta que deberá precisar la normativa específicamente aplicable, *pero sí de resaltar la complejidad de la posición de estos sujetos urbanizadores y que puede determinar la necesidad de establecer regímenes específicos para este tipo de operaciones.*

## 2. *La caracterización del urbanizador en la LRAU*

No menos compleja es la configuración del urbanizador en la LvRAU. De acuerdo con la regulación le corresponde:

A. Ejecutar la actuación (artículo 29.6 LvRAU) y, especialmente: (1) *financiar* el coste de las inversiones, instalaciones, obras y compensaciones necesarias para ejecutar el programa (artículo 29.7 LvRAU), sin perjuicio de su posterior repercusión en las parcelas resultantes o su compensación que en concepto de retribución se fije en el convenio (artículo 29.9 LvRAU); (2) *prestar* garantía suficiente para su efectiva realización (artículo 29.7 LvRAU) y que como mínimo deberá alcanzar el 7% del coste de urbanización previsto (artículo 29.8 LvRAU), sin perjuicio de las que deba constituir en garantía de la percepción de las cuo-

tas de urbanización, previstas en el artículo 66.3 LvRAU<sup>69</sup>; (3) redactar el proyecto de urbanización si no fue aprobado simultáneamente con el programa (artículo 29.7 LvRAU); (4) proponer y redactar los correspondientes proyectos técnicos y financiar los gastos del ejercicio de las potestades públicas que la Administración deba ejercer en interés de la ejecución de la actuación (artículo 27.10 LvRAU); (5) soportar las potestades de dirección, supervisión y control que corresponde a la Administración actuante, sin perjuicio de percibir las compensaciones que proceda por los perjuicios que dicho ejercicio le produzcan (artículo 27-10 LvRAU<sup>70</sup>); (6) pedir la correspondiente autorización antes de ceder su condición de urbanizador (artículo 27.11 LvRAU); (7) responder por los daños ocasionados por su actuación salvo que se hayan produ-

<sup>69</sup> «El Urbanizador, para percibir de los propietarios sus retribuciones, ha de ir asegurando ante la Administración actuante, su obligación específica de convertir en solar la correspondiente parcela de quien deba retribuirle, mediante garantías que:

A) Se irán constituyendo, con independencia de las previstas en el artículo 29.8, al aprobarse la reparcelación forzosa o expediente de gestión urbanística de efectos análogos en cuya virtud se adjudiquen al Urbanizador los terrenos en concepto de retribución y, en todo caso, antes de la liquidación administrativa de la cuota de urbanización.

B) 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.

C) 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.

D) 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».

<sup>70</sup> Señala este apartado que:

«Relaciones entre el adjudicatario particular y la Administración.-La Administración ejercerá sus potestades públicas (como la expropiación o la reparcelación forzosa) cuando resulte necesario para desarrollar la actuación. El urbanizador puede proponerlo, redactando los proyectos técnicos y financiando los gastos que ello conlleve

El incumplimiento del plazo de ejecución de un programa determinará, salvo prórroga justificada en causa de interés público, la caducidad de la adjudicación. El adjudicatario que incumpla sus compromisos puede ser objeto de las penas contractuales previstas en el propio programa y ser, en casos graves, privado de su condición de urbanizador.

Los adjudicatarios de programas tendrán derecho a que se les compense, en los términos previstos por la legislación general de contratación administrativa, por su revocación anticipada o cuando el inadecuado ejercicio de sus potestades públicas por la Administración actuante impida el normal desarrollo de la actuación.

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

cido como consecuencia de una orden directa de la Administración (artículo 66.6 LvRAU); (8) conservar la urbanización hasta la recepción de las obras por la Administración competente (artículo 79 LvRAU); y (9) cumplir los demás compromisos que establezca el correspondiente convenio (artículo 29.12 LvRAU).

B. Por supuesto, la elaboración y promoción de la correspondiente iniciativa urbanística, como presupuesto de su condición de urbanizador.

C. Por su parte, la legislación le reconoce los siguientes derechos: (1) a recibir la retribución en los términos y en la forma pactada en el convenio (artículo 29.9 y 66 LvRAU); (2) 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 ha de ser oído, antes de dicha aprobación»* (artículo 66.2.A LvRAU); (2) a *«Oponerse a la parcelación y a la edificación en el ámbito de la Actuación, hasta el pleno cumplimiento de las previsiones del Programa»* (artículo 66.2.B LvRAU); (3) tratamiento fiscal de las Juntas de Compensación respecto de las operaciones de transmisión de bienes y pagos de gastos de urbanización (artículo 66.2.C LvRAU); (4) *«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»* (artículo 66.2.C LvRAU).

Merece la pena destacar algunos aspectos que pueden resultar ser muy relevantes en relación con la cuestión que nos ocupa.

- En primer lugar, aunque el agente urbanizador aparece directamente relacionado con la obra —es el responsable de su ejecución—, sin embargo, no se impone el deber de ejecutarla materialmente. Debemos recordar que: (1) el urbanizador está caracterizado por la LvRAU, como el *«responsable de ejecutar la actuación»* (artículo 29.6 LvRAU); y, por ello (2) el incumplimiento del plazo de ejecución determina, salvo que previamente se haya concedido prórroga, la caducidad de la adjudicación (artículo 29.10 LvRAU); (3) la responsabilidad directa respecto de las obras se define como una obligación de financiación y aseguramiento de la ejecución (artículo 29.7 LvRAU); asimismo (4) asume la responsabilidad respecto de terceros (66.6 LvRAU). De lo que puede deducirse que el agente urbanizador puede ser un sujeto que no ejecute directamente la obra, aunque sea él sujeto responsable ante la Administración, por un lado; y, por otro, que el urbanizador parece configurarse como el sujeto que asume el riesgo de la operación de transformación urbanística.

- En segundo lugar, este último carácter, unido a su función de diseño de la propia operación formulada en las propuestas técnicas (plano material de la operación) y económica (plano financiero).
- En tercer lugar, por ello, no debe extrañar que al referirse la LvRAU al urbanizador, con motivo del ejercicio de prerrogativas (artículo 29.10 LvRAU) éstas se refieran a operaciones de gestión de suelo, como es la expropiación o reparcelación, en cuyo ejercicio puede participar.
- Sin embargo, en cuarto lugar, la Administración sigue conservando el poder de dirección, supervisión y control de las operaciones y, en tal concepto (en realidad está garantizado, para la totalidad del Estado, de acuerdo con el artículo 4 LRSV), puede establecer alteraciones en la ecuación financiera del contrato. Y en el caso concreto que nos ocupa puede, sin embargo, ser ejercitado a través del urbanizador (es decir, de manera indirecta, sobre el contratista, si éste fuera una tercera persona).

El agente urbanizador, en suma, asume una función de «promoción» en el sentido definido en el artículo 9 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, como el sujeto que *«decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos»*, en este caso, la ejecución de la unidad. Ello no quiere decir que no pueda desarrollar directamente y materialmente la obra urbanizadora, sino que ésta no es una prestación característica del agente urbanizador y que, *siempre*, sea el responsable de dicha realización.

No obstante, esta misma relación con la obra urbanizadora (financiación) pero no necesariamente directa ejecución, aunque sí responsabilidad, constituye un factor de complejidad que acerca el sistema valenciano a los problemas, que ya hemos indicado respecto del sistema tradicional y común. Complejidad que puede incrementarse si añadimos el impacto que para el régimen jurídico de esta institución pueden tener las distintas modalidades de pago de los honorarios del urbanizador, de posiciones que pueden adoptar los propietarios, y otros factores que no se pueden desarrollar en este momento.

#### E. CALIFICACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL URBANIZADOR Y LA ADMINISTRACIÓN A LA VISTA DE LO QUE INDICA EL TRLCAP

La búsqueda de la normativa aplicable a la relación convencional obliga, al menos temporalmente, a reducir la complejidad de las distintas relaciones al régimen característico de la prestación característica, que hemos identificado con las funciones de promoción de la operación.

El TRLCAP clasifica las distintas relaciones contractuales de la Administración por razón de su objeto estableciendo cuatro grandes categorías: (1) negocios y contratos excluidos (artículo 3 TRLCAP); (2) contratos administrativos típicos (artículo 5.2.a TRLCAP); (3) contratos administrativos especiales (artículo 5.2.b TRLCAP); y (4) contratos privados (artículo 5.3 TRLCAP) <sup>71</sup>.

Los contratos administrativos típicos, algunos de los supuestos de contratos privados, y algunas de las denominadas relaciones excluidas tienen una nítida configuración bien porque la Ley defina su contenido o bien por constituir un supuesto excepcional (y por ello también definido) al régimen ordinario. Esta condición la cumplen, como ya hemos indicado:

- 1) Los contratos típicos referidos como contratos de ejecución y concesión de obra, gestión de servicio público, suministro, y consultoría, asistencia y servicios, definidos dentro de sus respectivos regímenes especiales previstos en el Libro II del TRLCAP.
- 2) También se encuentran claramente definidos, como contratos privados, *«los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables, así como los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones y, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos»* (artículo 5.3 TRLCAP), que podrían denominarse contratos privados de la Administración por determinación legal.
- 3) Dentro del artículo 3.1, son relaciones excluidas por razón de la materia los supuestos incluidos en el apartado a), b), j) y k).
- 4) Y dentro del mismo artículo 3.1, constituyen supuestos de excepción directa del régimen del contrato por razones distintas a las objetivas-materiales, ya sea por razón de los sujetos (hipótesis a las que responden los apartados c), d) al final, e) y f)), la aplicación preferente de un régimen especial (apartados g, h, e i)).
- 5) Una hipótesis ciertamente singular es la establecida en el apartado d) del artículo 3.1 TRLCAP, relativa a los convenios, cuya aplicación, sin embargo, sólo es procedente *«siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales»*, de lo que se sigue que, en caso de poder ser subsumido el contrato en alguno de los modelos regulados en la Ley, no procedería la caracterización bajo esta categoría.

- 6) Por último, la figura de los contratos administrativos especiales se refiere que, por una disposición específica que así los califica expresamente, o por su relación con el desarrollo de actividades administrativas, requieren la intervención de la Administración plenamente investida de sus prerrogativas en tutela, precisamente de ese interés general (artículo 5.2.b TRLCAP)<sup>72</sup>; mientras que los contratos en los que no concurren ninguna de las características hasta ahora indicadas tendrán la consideración de contratos privados (artículo 5.3 TRLCAP, contratos privados por aplicación de un criterio residual).

La determinación de la naturaleza del contrato a los efectos de determinar su régimen aplicable exige la comparación del contenido de la relación convencional entre la Administración y el urbanizador, con los modelos establecidos por el TRLCAP al efecto, de manera que la introducción en uno de los supuestos definidos por su objeto, y la verificación de la falta de concurrencia de ningún supuesto de excepción, determinaría el régimen jurídico aplicable.

Pues bien, sentado los criterios anteriores, parece evidente que, caracterizada la función del urbanizador como «promotor», esta actividad tiene un fácil acomodo dentro de los contratos de consultoría y asistencia técnica. En efecto, según el artículo 196.2 TRLCAP:

*«Son contratos de consultoría y asistencia aquellos que tengan por objeto:*

*a) Estudiar y elaborar informes, estudios, planes, anteproyectos, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico o social, así como la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos.*

*b) Llevar a cabo, en colaboración con la Administración y bajo su supervisión, las siguientes prestaciones:*

*1.ª Investigación y estudios para la realización de cualquier trabajo técnico.*

*2.ª Asesoramiento para la gestión de bienes públicos y organización de servicios del mismo carácter.*

*3.ª Estudio y asistencia en la redacción de proyectos, anteproyectos, modificación de unos y otros, dirección, supervisión y control de*

---

<sup>72</sup> Señala este artículo: «Los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una ley».

*la ejecución y mantenimiento de obras e instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos.*

*4.ª Cualesquiera otras prestaciones directa o indirectamente relacionadas con las anteriores y en las que también predominen las de carácter intelectual, en particular los contratos que la Administración celebre con profesionales, en función de su titulación académica, así como los contratos para el desarrollo de actividades de formación del personal de las Administraciones públicas».*

Las actividades de preparación y diseño de la operación que se concretan en las iniciativas sobre las que se realizan las actividades de selección, deslizan la caracterización de la relación a este tipo de contratos, respecto de las de servicios, pese al carácter industrial y de ejecución material que preside este tipo de relaciones<sup>73</sup>, por preferencia expresa prevista en la propia legislación contractual (artículo 196.3 TRLCAP). Por otro lado, no concurren los supuestos de excepción establecidos en el artículo 3.1 TRLCAP, por lo que, aparentemente, la cuestión es clara: se trata de un contrato de consultoría o asistencia.

El problema puede, sin embargo, surgir cuando el urbanizador asume la ejecución material de las obras de urbanización. Esta prestación, operación inmobiliaria de transformación física del territorio, tiene un innegable carácter de obra pública. Expresamente, así se señala en el artículo 120 TRLCAP cuando se indica:

*«A los efectos de esta Ley se entiende por contrato de obras el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea:*

*a) La construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa del litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias, así como cualquier otra análoga de ingeniería civil.*

<sup>73</sup> Señala el artículo 196.3 TRLCAP:

*«3. Son contratos de servicios aquellos en los que la realización de su objeto sea:*

*a) De carácter técnico, económico, industrial, comercial o cualquier otro de naturaleza análoga, siempre que no se encuentren comprendidos en los contratos de consultoría y asistencia o en alguno de los regulados en otros Títulos de este Libro.*

*b) Complementario para el funcionamiento de la Administración.*

*c) De mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones.*

*d) Los programas de ordenador desarrollados a medida para la Administración, que serán de libre utilización por la misma.*

*e) La realización de encuestas, tomas de datos y otros servicios análogos.*

*f) De gestión de los sistemas de información que comprenda el mantenimiento, la conservación, reparación y actualización de los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información, así como la actualización de los programas informáticos y el desarrollo de nuevos programas»*

b) *La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.*

c) *La reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos en las letras anteriores».*

En este punto, es evidente que la asunción de un compromiso sobre ejecución material de las obras implica su caracterización como contrato de obras. Es más, aunque el urbanizador desgajara en su propuesta la urbanización y se realizara una contratación administrativa autónoma de las obras de urbanización, no puede olvidarse que, en todo caso, por ministerio de la Ley, él es el responsable último de la realización de la totalidad de la actuación, por lo que el régimen jurídico del contrato de obra se convierte, necesariamente, en elemento de referencia para la determinación del régimen jurídico que nos ocupa.

La concurrencia de regímenes, con carácter general, se encuentra resuelta por lo establecido en el artículo 6 TRLCAP, de acuerdo con el cual:

*«Cuando un contrato administrativo contenga prestaciones correspondientes a otro u otros administrativos de distinta clase se atenderá, para su calificación y aplicación de las normas que lo regulen, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico».*

La aplicación de esta regla parece deslizar, en este punto, el régimen jurídico hacia el contrato de obras, dado que normalmente la prestación objeto del convenio urbanístico regulador de las relaciones entre el Urbanizador y la Administración con un mayor valor económico sea la de obra. Y ello aunque no sea la más característica, dado que, a diferencia del contrato de gestión de servicio público con construcción de las instalaciones del servicio, aquí no está previsto un criterio de subordinación expresa, del régimen del contrato de obra pública, respecto del de servicio como se deduce del artículo 158.2 TRLCAP<sup>74</sup>. Ahora bien, debemos recordar que el concreto régimen aplicable dependerá de la valoración de las prestaciones objeto del mismo, por lo que, en hipótesis, pueden producirse supuestos en los que pudiera resultar preferente la aplicación del contrato de consultoría.

La cuestión se complica más, si se repara que:

---

<sup>74</sup> Sin perjuicio de la aplicación de los preceptos del contrato de concesión de obra para la regulación de la preparación del contrato y de su ejecución en relación con las prestaciones constructivas.

A. Al convenio pueden incorporarse otros tipos de prestaciones como puede ser la *edificación por cuenta de los propietarios*, en la que la caracterización de dichas operaciones como obra pública puede presentar dificultades debido al sujeto que recibirá las edificaciones. En este supuesto el convenio puede adquirir una estructura real tripartita al incorporarse prestaciones relacionadas con el ejercicio directo de función pública, como es la construcción de las infraestructuras urbanísticas, con otras de carácter privado como es la edificación por cuenta de los propietarios, sin perjuicio de que estas operaciones puedan estar incorporadas al convenio y sean objeto de retribución prevista en el mismo.

B. Otro problema no menos importante es el relativo a la forma de pago. Ya se ha hecho alusión a los problemas dimanantes de que sean los propietarios los que abonen directamente al urbanizador, si bien el origen público de la obligación (ya que se realiza en cumplimiento de un deber legal impuesto al propietario, y por ello, en caso de impago, puede ser objeto de recaudación ejecutiva) permite reconducir el supuesto a una singular forma de recaudación. Expediente que, por otro lado, tampoco es tan sencillo de superar si, como hemos dicho, al convenio se incorpora la realización de actividades típicamente particulares, sin perjuicio de que sobre las mismas recaiga un interés público de importancia excepcional, como es el caso de las operaciones de edificación por cuenta de los propietarios.

C. Pero, sobre todo, existen problemas cuando el pago se realiza en terrenos. Y es especial, porque si bien la legislación, concretamente el artículo 130 TRLCAP, prevé bajo la denominación de concesión una hipótesis de ejecución del contrato de obra, por la que el contratista se recupera con la explotación de la obra ejecutada, el tipo no responde plenamente a lo que se produce en la legislación urbanística porque no se explota directamente la obra ejecutada, sino se retribuye a través de la plusvalía derivada de la presencia de la obra y que determina su transformación urbanística.

Es cierto que esta solución estaba y está en la legislación común con la denominación de concesión, y prevista para el supuesto de gestión indirecta de unidades de ejecución en las que se actúe por expropiación. Sin embargo, la falta de definición de la hipótesis como concesión de obra pública suscita el problema de su subsistencia como modelo una vez ejercida la competencia estatal de determinación de las bases de los contratos y concesiones administrativas (artículo 149.1.18 CE).

D. No podemos, por último, ocultar la hipótesis de que la ejecución de la actuación pueda tener otros distintos aspectos como es la incorporación de cláusulas de explotación de instalaciones o de servicios públicos.

Y, en definitiva, la aplicación de unos y otros regímenes quedaría determinadas por la previa determinación de la prestación que se considerara más relevante en cada supuesto, y a partir de ese momento «montar» el correspondiente régimen contractual.

No parece que sea una solución lógica. Y no lo parece porque, aparte de ser un galimatías que pese a responder a motivos ya existentes en la legislación común, nunca se suscitaron respecto de dicha normativa, esta solución consiste en el fraccionamiento arbitrario de unas operaciones que tienen una misma finalidad: *organizar, garantizar la ejecución y ejecutar la urbanización. Se trata, sin duda, no de un contrato mixto, sino de un contrato complejo ya que las distintas prestaciones tienen tal relación entre sí que su frustración o desaparición supone la frustración del interés general de ellas dependientes.*

El elemento característico del urbanizador no es, como hemos dicho, la ejecución material de la obra, pese a que sea el responsable de su ejecución en plazo, sino la organización y gestión de la «empresa» urbanística, es decir, la ejecución del planeamiento. Y, en cuanto tal, su regulación como simple degrada su contenido.

Por ello, parece más lógica su consideración como *contrato administrativo especial*. Su carácter administrativo no puede dudarse dado el impacto que la ejecución de dicho contrato tiene (1) en la ejecución del planeamiento y (2), por ello, en la generación de la infraestructura característica del entorno urbano. Ahora bien, su régimen debería inspirarse en las determinaciones generales que se prevén para cada tipo de prestación, en los distintos regímenes concurrentes por razón de la naturaleza de la prestación, sin que ello tenga que significar la subordinación plena a uno de los tipos clásicos de contrato.

*Se trata de un contrato de concesión urbanística* (no necesariamente de obra urbanística) y como tal *no tiene que responder necesariamente a todos y cada uno de los apartados previstos para este tipo de contrato*. Ya se ha señalado que: (1) este tipo de contrato se encontraba contemplado en la legislación urbanística común preconstitucional (artículos 137 TRLS1976 y concordantes del RtoGU); (2) el TRLCAP no lo declaró expresamente derogado; y (3) no puede olvidarse la capacidad de conformación que, con respecto a las bases previstas por el Estado, corresponde a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

Esta propuesta, coincidente con la formulada por R. GÓMEZ-FERRER (3), suscita al menos tres cuestiones que no pueden dejar de mencionarse:

- 1) Las relaciones de este régimen especial (contenido en la LRAU) con la legislación básica del Estado, que es lo mismo que suscitar el problema, simplemente aludido en el apartado anterior, y

- que constituye el núcleo del problema planteado en el auto del Tribunal Superior de Justicia citado al inicio de este trabajo.
- 2) Las relaciones de este régimen respecto de la normativa comunitaria europea.
  - 3) El impacto derivado de esta configuración para la adjudicación de las obras de urbanización, cuando no son ejecutadas directamente por el urbanizador.

#### IV. LA DETERMINACIÓN DEL DERECHO APLICABLE A LA «CONCESIÓN URBANÍSTICA» COMO CONTRATO ADMINISTRATIVO ESPECIAL

Venimos indicando el carácter especial del contrato administrativo de «concesión urbanística». Esto tiene unas concretas consecuencias tanto en relación con el Derecho interno como respecto del Derecho comunitario, que es preciso analizar.

##### A. DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO CONTRACTUAL APLICABLE A LA CONCESIÓN URBANÍSTICA

El TRLCAP indica que «*contratos administrativos especiales, que se definen en el artículo 5.2, letra b), se regirán por sus propias normas con carácter preferente*» (artículo 7.2 TRLCAP)<sup>75</sup>; y, en defecto de norma aplicable especial, estos contratos se rigen

*«... en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado»* (también artículo 7.1 TRLCAP).

---

<sup>75</sup> La terminología utilizada por el legislador suscita algunos problemas de configuración del sector de la contratación administrativa. En este caso, el Estado actúa investido de una competencia propia e incondicionada de definir los aspectos básicos o comunes de un determinado sector. Esta configuración legal significa:

1) La previsión por el constituyente de la necesidad de preservar unos elementos comunes y fundamentales dentro del sistema jurídico respecto de una materia determinada, lo que, al menos en el simple plano lógico, impide la abdicación o renuncia de su ejercicio por parte del ente titular, en este caso el Estado. Éste es poder constituido y, por lo tanto, no puede alterar esta previsión so pena de incurrir en inconstitucionalidad. Sin embargo, en este caso, se contiene una remisión sin una clara determinación o preservación de un régimen común para los contratos de los que nos ocupamos.

2) Además, al ser «lo básico» un criterio de delimitación competencial, estas leyes con su contenido completan, en su detalle, la distribución de competencia en la materia de que se trate, lo que explica su consideración, a ciertos efectos, de elementos integrantes del bloque de constitucionalidad (artículo 28.2 LOTC).

El régimen de prelación de fuentes queda así reconducido a una preferencia de la legislación administrativa en el orden antes indicado, y una supletoriedad última del Derecho privado. Y dentro del bloque administrativo, tienen una clara preferencia sobre el régimen común las disposición de carácter específico –o propias– del propio contrato especial –en el presente caso, serían las LvRAU–. Resulta, sin embargo, difícil de admitir una libertad completa del regulador especial debido a la previsión constitucional de la existencia de una normativa básica, es decir, común <sup>76</sup>, de la legislación de contratos, y que presupone, al menos en teoría, la existencia de elementos comunes a todas las legislaciones y probablemente, también en teoría, a todos los convenios <sup>77</sup>. Tal regulación común se encuentra prevista en el artículo 8, en la que se establece:

- A. Una sujeción al régimen común de los contratos en lo que se refiere a la adjudicación (artículo 8.1 TRLCA), si bien la propia Ley parece salvar la especialidad al invocar como principio regulador general las previsiones que en cuanto a régimen jurídico establecía en el artículo 7.1 TRLCAP <sup>78</sup>.

<sup>76</sup> STC 275/2000, de 16 de noviembre, en la que se señala: «Sobre el alcance posible de la definición de las bases hemos dicho recientemente (STC 50/1999, de 6 de abril [RTC 1999\50], F. 3) que «como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988 [RTC 1988\42], F. 3; 225/1993 [RTC 1993\225], F. 3, y 197/1996 [RTC 1996\197], F. 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 (RTC 1991\147), «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal» (F. 5)»

<sup>77</sup> Aunque no podemos abordar en este momento el concreto punto relativo a si la determinación de una normativa básica presupone, necesariamente y en todo momento, un régimen común horizontal a todo tipo de relación convencional, o si éste se refiere únicamente a aquellos aspectos que deben ser comunes a las legislaciones administrativas de contrato, pudiendo haber figuras y supuestos que carezcan este régimen común. En todo caso, sí se pueden encontrar elementos que lógicamente constituyen elementos trasversales en la contratación, como pueden ser la competencia de la Administración pública, las reglas para la determinación de la capacidad del contrato, y los principios de certeza del objeto y de la retribución, entre otros.

<sup>78</sup> Artículo 8.1 TRLCAP: «Los contratos administrativos especiales se adjudicarán de conformidad con lo dispuesto en el Libro I de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7.1»

- B. La determinación de un contenido mínimo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares previstas en el párrafo 2 del artículo 8 TRLCAP<sup>79</sup>.
- C. La previsión de unos supuestos de resolución de los contratos propios (artículo 8.3 TRLCAP)<sup>80</sup>.

No obstante, no queda clara en el TRLCAP la articulación entre la legislación especial aplicable a estos contratos y la normativa del propio TRLCAP, por razón de la imprecisa redacción de los artículos 7.1 y 8 TRLCAP. En principio (1) parece claro que tales artículos constituyen la verdadera cabeza del grupo normativo aplicable al conjunto de los contratos; estos preceptos tienen una indubitada naturaleza básica del precepto (disposición final 1ª TRLCAP), y cumplen una función institucional de organización normativa de estas regulaciones. (2) Por referencia expresa del artículo 8 TRLCAP, es evidente que resultan aplicable a estos contratos a las disposiciones comprendidas en los artículos 59 y siguientes, relativos a las prerrogativas administrativas (artículo 8.2.c TRLCAP) y los reguladores de la resolución del contrato (artículos 111 y 112 TRLCAP). Más problemas suscita la sumisión a los procedimientos de adjudicación establecidos en el Libro I a los que expresamente alude el artículo 8.1 TRLCAP, precisamente, por la salvaguarda que hace este artículo, respecto del régimen previsto en el artículo 7.1 TRLCAP. Y resulta especialmente problemático porque precisamente es la adjudicación uno de los aspectos que el TC ha considerado como

<sup>79</sup> Señala este precepto, que «En el pliego de cláusulas administrativas particulares se hará constar:

- a) Su carácter de contratos administrativos especiales.
- b) Las garantías provisionales y definitivas.
- c) Las prerrogativas de la Administración a que se refiere el artículo 59.1.
- d) El alcance de las prórrogas, sin que puedan producirse las mismas por mutuo consentimiento tácito.
- e) Las causas específicas de resolución que se establezcan expresamente.
- f) La competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones que puedan suscitarse en relación con los mismos.»

<sup>80</sup> Señala este precepto que:

- «3. Serán causa de resolución, además de las establecidas en el artículo 111, las siguientes:
  - a) La suspensión, por causa imputable a la Administración, de la iniciación del contrato por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor.
  - b) El desistimiento o la suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor.
  - c) Las modificaciones del contrato, aunque fueran sucesivas, que impliquen, aislada o conjuntamente, alteraciones del precio del contrato en cuantía superior, en más o en menos, al 20 por 100 del precio primitivo del contrato, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido, o representen una alteración sustancial del mismo».

materia merecedora de una regulación básica. Así lo establece la STC 141/1993, al indicar:

*«Pues bien, es evidente que, como el Abogado del Estado apunta, la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas. Objetivo este que refuerzan y extienden subjetivamente las directivas de la CEE sobre la materia, a las que es preciso adaptar nuestro Derecho interno, razón que motivó tanto la modificación de la Ley de Contratos del Estado por el Real Decreto Legislativo 931/1986, como la subsiguiente modificación del Reglamento General de Contratación operada por el Real Decreto 2528/1986, ahora impugnado.*

*Quiere decirse, pues, que todos los preceptos de este último que tiendan directamente, en complemento necesario de la Ley de Contratos, a dotar de efectividad práctica a aquellos principios básicos de la contratación administrativa deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos, pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello».*

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

Y éste es un punto crucial, porque, como se ha señalado con anterioridad, ya que de su determinación depende la viabilidad jurídica del Auto dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en fecha 15 de octubre de 2001, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 45-2, 46-1, 46-3, 48, 47, 50, 47-5, 47-8, 29-2, 29-6, 29-7, 29-8, 29-10, 29-11, 47-6, 29-11, 51, 67-4, 32-D, 29-9, 66, 67, 71, 72.1º y 2º, 32-C y 79 LRAU, por vulneración de las bases de la contratación administrativa <sup>81</sup>. Sin

<sup>81</sup> Desde luego, lo que sí resulta comprometida es la viabilidad formal del Auto por la sencilla razón de tiempos. La LvRAU se dicta en el año 1994, mientras que la original Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, se aprueba el año siguiente. Siendo, por lo tanto, posterior la LCAP a LvRAU, aunque efectivamente pudiera apreciarse la existencia de incompatibilidad entre las determinaciones de una y otra norma, cosa que se analizará a continuación, lo que se habría producido hubiera sido una derogación

embargo, su resolución se enfrenta no sólo a las dificultades que suscita la redacción de los citados preceptos del TRLCAP (antes de la LCAP), sino porque al momento de aprobarse la LRAU, la legislación general de contratos aplicable, constituida entonces por la LCE y su Reglamen-

de los preceptos de la LvRAU incompatibles con la legislación estatal, *operación que pueden hacer los Tribunales ordinarios*. El Tribunal Constitucional desde su primera doctrina tiene afirmado que, «... *control de constitucionalidad de la Ley tiene un carácter concreto, sin que pueda verse el mismo según dijimos en el fundamento jurídico 1º de la Sentencia 17/1981, de 1 de junio (RTC 1981\17) como un instrumento procesal que quepa utilizar para transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios concretos, que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades de que este Tribunal dispone para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales ni, menos aún, para buscar por esta vía una depuración abstracta del ordenamiento*». En el supuesto que nos ocupa, si la Sala aprecia que existe oposición o incompatibilidad entre el contenido básico declarado en la LCAP de 1995, y los preceptos de la LvRAU, debería haber declarado su derogación por la norma posterior, facultad –la depuración el ordenamiento con motivo de la sustitución de unas normas por otras– que efectivamente posee el Tribunal de instancia.

Y frente a esto no puede argumentarse que tal aspecto no es relevante ya que con anterioridad la Ley de Contratos del Estado contenía la delimitación de las bases y por ello, se produce idéntica colisión con el contenido de la misma, porque:

1) En primer lugar, la verificación de la adecuación o inadecuación al contenido básico no se realiza por el Tribunal respecto de la citada Ley preconstitucional, sino en relación con la LCAP, y por lo tanto, del contenido del auto no puede desprenderse que exista tal colisión.

2) En segundo lugar, porque aunque efectivamente y hasta la aparición de la LCAP, la LCE haya jugado como normativa básica en la materia, ello no significa que su contenido y función sea idéntica a la de la LCAP. Por un lado (1), porque su carácter preconstitucional impide que en 1973, fecha en la que se aprueba el texto refundido de la LCE pudiera prever el régimen de distribución de competencias que luego fijaría la CE. Por ello, (2) el TC ha podido decir respecto del Reglamento que lo desarrollaba que «... *ni existe declaración formal alguna de que el Reglamento General de Contratación del Estado [aprobado por Real Decreto 3410/1975 (RCL 1975\2597 y ApNDL 3029)] fuera una norma básica en su conjunto, ni este Tribunal se ha pronunciado nunca sobre si sus preceptos tienen o no, materialmente, naturaleza de legislación básica*» (STC 141/1993, de 22 de abril), doctrina aplicable al presente caso si se repara que el propio TC en esta sentencia admite y confirma que algunos de los preceptos de este reglamento pueden tener carácter básico. De ahí la necesidad de que, de haberse planteado la inconstitucionalidad de la LRAU, debería haberse formulado respecto del texto refundido de 1973 (modificado en 1986). Máxime cuando la LCAP supone un cambio de perspectiva en la regulación al fijarse un régimen común a los contratos administrativos en el Libro I, organización muy diferente a la de la anterior LCE.

3) Pero en tercer lugar, y sobre todo, porque el contrato previsto en la LRAU deriva claramente del contrato de concesión urbanística regulado en la legislación urbanística previsto en el TRLS1976 y RtoGU; régimen que el propio Estado, consideró en el TRLS1992, como supletorio y por lo tanto sujeto a la competencia de configuración autonómica en virtud del título que las distintas Comunidades pudieran tener en función de sus Estatutos. La generación de una ordenación sectorial aplicable a la concesión urbanística se produce por el Estado (ente que aprueba, igualmente, la LCE) antes de la Constitución, pero que después de la misma no considera que incida o se encuentre dentro del ámbito objetivo de delimitación de lo básico. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

En suma, no parece que el Auto debiera progresar por motivos formales, pero también por motivos teleológicos ya que, en definitiva, supone *de facto* la formulación por sustitución de un conflicto de competencias que las partes afectadas, Estado y Comunidades Autónomas, no quisieron plantear, sin duda por estimar que la regulación de la concesión urbanística no incidía en las bases fijadas por el Estado.

to General, no tenía claramente determinado, por su carácter preconstitucional, qué preceptos debería considerarse básicos o no, como tampoco si las disposiciones referidas en el mismo a los distintos contratos típicos resultaban de aplicación a la «concesión urbanística». Por otro lado, el mismo Estado había dotado a esta institución de un régimen peculiar y no siempre coincidente con lo establecido en la LCE, en la legislación urbanística (TRLRS1976 y RtoGU) que, para más dificultad, en el TRLRS1992 se le calificaba como disposiciones de carácter supletorio y, por lo tanto, susceptibles de alteración por las distintas Comunidades Autónomas en materia de su competencia. Todo ello significaba: bien, que el régimen de las concesiones urbanísticas no incidía en la disposiciones básicas de la contratación administrativa o, bien, que el alcance dado en ese momento a esa regulación común no les alcanzaba. Sea lo que fuere, la interpretación de los artículos 7.1 y 8 TRLCAP se erige en aspecto clave para la comprobación de la constitucionalidad de la regulación de la LvRAU, en los aspectos suscitados en el Auto.

Este parte de la necesaria identificación de la actividad del urbanizador con la de ejecución de obra pública aspecto que, como ya se ha justificado más arriba, resulta cuanto menos dudoso. Por un lado, porque, como ya se ha indicado, aunque el urbanizador es responsable de la ejecución, no es consustancial al modelo que este sujeto asuma, materialmente, la ejecución de la obra, aspecto éste necesario para poder acudir al artículo 120 LCAP, sino lo que le ordena es la financiación de la misma —es decir, la inversión (6)—; y, sobre todo, porque debido al diversificado régimen de financiación la relación derivada del convenio de concesión de urbanización no responde fácilmente ni al contrato de ejecución de obra en sentido estricto ni al de concesión de obra pública. Razón por la que, con la finalidad de mantener una cierta configuración unitaria de la relación jurídica concesional que nos ocupa, parece sensato extraer el convenio que nos ocupa de la figura del contrato de ejecución de obra, para situarlo respecto del régimen general contenido en el Libro I.

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

Ahora bien, tal principio parece quebrar respecto de los procesos de adjudicación sobre los que el artículo 8.1 TRLCAP establece su aplica-

ción directa, si bien, sin perjuicio de lo indicado en el artículo 7.1 del mismo texto legal. Ello lleva a apreciar que la distinción entre disposiciones básicas directamente aplicables a estos contratos puede no ser tan lineal como se deduciría de la aplicación de la disposición final 1ª.

En efecto, ya que la introducción del principio de aplicación preferente respecto de la normativa propia de los contratos administrativos especiales, como es el que nos ocupa, significa atribuir una cierta función de supletoriedad al TRLCAP, previsto desde el propio Texto refundido. Ello pudiera parecer, a primera vista, una desnaturalización del sistema de reparto de competencias en esta materia, dado que el tipo definidor de la competencia estatal es el de básico y, por lo tanto, común. *Sin embargo, no es menos cierto que dicho título no prejuzga la necesaria existencia de un régimen horizontal común y uniforme a todos los contratos. Si fuera así, ¿cómo se explicaría el carácter básico del régimen específico de los contratos típicos contenidos en el Libro II del TRLCAP? Sino que corresponde al Estado la fijación de los elementos comunes de cada relación obligatoria, lo que significa, como así resulta de la regulación actual, una extensión variable de este régimen común, en función del tipo de contrato del que se hable o, incluso, la inexistencia de tal régimen común respecto de algunas de estas relaciones*<sup>82</sup>. Y también, que determinadas relaciones, en este caso las de los contratos administrativos especiales, no tengan una igual aplicación de las disposiciones comunes en concepto de aplicación preferente o esta regulación común pueda ser desplazada por el régimen específico del contrato de que se trate<sup>83</sup>, porque el legislador no ha querido establecer para esa regulación especial un régimen común.

Como puede deducirse, la diferenciación entre normas de aplicación directa y normas desplazables por la legislación especial del contrato, sea estatal —como lo era la concesión de urbanización en la legislación de 1976— o autonómica —como es ahora la urbanística—, se erige en un aspecto fundamental para dar una resolución adecuada y compatible con el propio edificio regulador del TRLCAP.

---

<sup>82</sup> Así sucede por ejemplo respecto de determinadas relaciones excluidas en las que no existe garantía de la existencia de un régimen uniforme [por ejemplo, esto ocurre en las relaciones recogidas en los apartados b) y d) del artículo 3.1 TRLCAP].

<sup>83</sup> La cuestión ciertamente resulta aparentemente forzada pero no es así. Lo que no resulta admisible es que el legislador al fijar las bases de una materia permite la sustitución general para todos los supuestos previstos en el propio precepto por la legislación autonómica. En este caso, sí que se produce una degeneración o desvirtuación del contenido de la cláusula atributiva de la competencia dado que en definitiva no ha quedado garantizado un mínimo regulador de la cuestión que justifica la definición de tales bases. Sin embargo, en el presente caso, la regulación queda garantizada para los contratos regulados directamente en la Ley (especialmente los denominados contratos administrativos típicos), pero no para todos los contratos administrativos.

Sin embargo, la determinación de cuál sea esta normativa de aplicación directa es sumamente complicada.

1) En primer lugar, parece que el carácter básico del TRLCAP le atribuye un papel preeminente que ha de conjugarse con la correspondiente normativa específica. De esta forma, puede señalarse que, en todo caso, es de aplicación:

- a) Las disposiciones relativas al concepto y régimen jurídico de este tipo de contratos, previstos en el Capítulo I, del Título I del Libro I de la Ley, con carácter general, pero especialmente los artículos 5.2.b, 7 y 8 TRLCAP.
- b) En la medida que el artículo 8 TRLCAP los invoca específicamente deben considerarse *directamente aplicables* los artículos 59.1 y 111 TRLCAP.
- c) Por el mismo motivo, aunque con la salvedad indicada respecto de la aplicación preferente de la Ley, el Capítulo VII, del Título III, del Libro I, dedicado a la adjudicación de los contratos.

2) En segundo lugar, existen otras disposiciones del TRLCAP que parecen deberían formar parte del régimen común (o básico) de la contratación de las Administraciones públicas debido a los propios criterios de determinación de su ámbito de aplicación. En este supuesto se encontrarían las disposiciones del

- a) Capítulo IIIº, del Título I, de la Ley, en cuanto su título hace referencia a ese régimen común de los contratos de las Administraciones públicas que caracterizarían a la regulación básica de la contratación, y en él se contienen disposiciones que forman parte del orden público jurídico-administrativo (competencia, legalidad, seguridad jurídica, existencia de crédito)<sup>84</sup>.
- b) Algunas mayores dudas sugiere la aplicación directa de las disposiciones contenidas en el Título II relativa a los requisitos

---

<sup>84</sup> Es cierto que el artículo 11.2 TRLCAP indica que los requisitos establecidos en el mismo son exigibles «...salvo que expresamente se disponga otra cosa en la presente Ley ...», lo que en teoría permitiría disculpar de su cumplimiento. Ahora bien, es forzoso indicar que hay algunas disposiciones que parecen difícilmente eludibles, en aplicación del propio estatuto jurídico constitucional de las Administraciones Públicas, como son: el de la competencia, ligado al principio de legalidad (artículos 103.1 y 9 CE) y seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), el de capacidad, por su relación con los principios de igualdad (artículo 14 CE), igualdad en el acceso al desempeño de funciones públicas (artículo 23 CE), eficacia (artículo 103.1 CE), determinación del objeto y del precio, también vinculados con los principios constitucionales de legalidad, eficacia y seguridad jurídica; incluso, los relativos a la existencia de crédito, que se encuentran vinculados al principio de legalidad presupuestaria previsto en el artículo 134 CE.

En realidad la salvedad que se establece en el párrafo 2 del artículo 11 TRLCAP se refiere a las modalidades especiales de tramitación que pueden darse por razón de la cuantía (contratos menores) y por las circunstancias especiales (urgencia y emergencia) previstas en la propia Ley, como señala literalmente el propio artículo 11.2 TRLCAP.

para contratar con la Administración. Por un lado, es evidente que el tanto el Capítulo II, referido a la clasificación y que se refiere sólo a los contratos típicos para los que ésta está establecida, como el Capítulo III, dedicado a las garantías, en cuanto se circunscribe su aplicación «...a los contratos comprendidos en esta Ley...», no prevén una aplicación directa como la que nos interesa<sup>85</sup>. Por el contrario, sí parece que las condiciones de capacidad deberían tener una aplicación general por afectar al núcleo que de acuerdo con la STC 141/1993 debe considerarse el objeto de la regulación de los contratos de la Administración Pública, reforzado por la referencia que el artículo 11.2 TRLCAP hace a este aspecto de la regulación contractual administrativa.

- c) Más complicado es determinar, siguiendo la línea interpretativa elegida, la aplicabilidad directa o indirecta de los preceptos incluidos en el Título III ya que: (1) esta aplicación no es incondicionada en la medida en que el artículo 8.1 TRLCAP debe específicamente garantizar la aplicación de una parte del mismo, y el artículo 8.2 TRLCAP incluye como contenido de los pliegos algunas disposiciones incluidas en este título (privilegios de la Administración y causas de resolución); pero (2), por otro lado, hay disposiciones o principios cuya aplicación no parece que pueda eludirse como es el caso del régimen de invalidez (Capítulo IV, de este Título III), los tipos de tramitación de los procedimientos, por constituir la excepción al cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 11.2 TRLCAP (Capítulo VI, Título III); aunque (3) muy probablemente el grado de aplicación directa de algunos Capítulos lo sea a los simples efectos de aplicación de los principios, como ocurre con el apartado dedicado a los pliegos de condiciones (Capítulo I, del Título III), cuya existencia parece garantizar el artículo 8.2 TRLCAP, aunque por fijar un contenido específico, no necesariamente deberían aplicarse de forma directa tales disposiciones, o los principios relacionados con la ejecución de los contratos en donde más claramente parece que la legislación reguladora de los contratos especiales deberían gozar de un amplio margen de configuración (Capítulo VIII, del Título III).

3) Por último, no podemos olvidar que el motivo último de este problema se deriva de la función específica llamada a cumplir por la legislación

---

<sup>85</sup> Artículos 35 y 36 TRLCAP. Esto no quiere decir que no sea necesaria la previsión de garantías cuya existencia está prevista en el artículo 8.2 TRLCAP, lo que sucede es que la regulación específica de los contratos administrativos especiales desplaza el régimen previsto en la Ley.

de contratos: servir de ordenamiento básico y por ello, sustantivamente común, del régimen de contratos, fundamentalmente centrado en lo indicado en la STC 141/1993, es decir,

*«... la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones públicas. Objetivo este que refuerzan y extienden subjetivamente las directivas de la CEE sobre la materia, a las que es preciso adaptar nuestro Derecho interno, razón que motivó tanto la modificación de la Ley de Contratos del Estado por el Real Decreto Legislativo 931/1986, como la subsiguiente modificación del Reglamento General de Contratación operada por el Real Decreto 2528/1986, ahora impugnado.*

*Quiere decirse, pues, que todos los preceptos de este último que tiendan directamente, en complemento necesario de la Ley de Contratos a dotar de efectividad práctica a aquellos principios básicos de la contratación administrativa deben ser razonablemente considerados como normas básicas. Mientras que no lo serán aquellas otras prescripciones de detalle o de procedimiento que, sin merma de la eficacia de tales principios básicos pudieran ser sustituidas por otras regulaciones asimismo complementarias o de detalle, elaboradas por las Comunidades Autónomas con competencia para ello»*

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

En cualquier caso, la exclusión de los preceptos de su aplicación directa no significa que no puedan ser aplicables como régimen integrador de las lagunas o imprevisiones del régimen jurídico de los contratos especiales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1 TRLCAP<sup>86</sup>.

No podemos en este momento analizar la consistencia sustantiva del Auto de inconstitucionalidad planteado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, sin

---

<sup>86</sup> Una cuestión especialmente delicada es la del rango de la disposición en que pueden establecerse las especialidades de aplicación preferente. Es evidente que los artículos 7 y 8 TRLCAP no establecen previsión alguna sobre este particular por lo que, en principio, podría considerarse que cualquier disposición, cualquiera que fuera su rango, podría desplazar la eficacia de la legislación básica. Sin embargo, la función llamada a cumplir por el TRLCAP parece aconsejar, en paralelo con la doctrina del TC, exigir que tales especialidades se previesen o se habilitaran mediante normas de rango legal.

embargo, sí que se puede predecir que su resolución, una vez superados los problemas procesales que condicionan su viabilidad jurídica, exigirá una aplicación matizada de la legislación contractual<sup>87</sup>.

## B. LA INCIDENCIA EN LA CONCESIÓN DE URBANIZACIÓN DE LA REGULACIÓN COMUNITARIA DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

Otro problema, no de menor complejidad, es el impacto que puede derivarse para su régimen jurídico de la aplicación de la legislación comunitaria. La STJCE 12 de julio de 2001 ha considerado las operaciones de urbanización como obra pública sujeta a la Directiva 93/37/CEE del Consejo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.

Es lo cierto que el artículo 1 de la citada directiva define a estos contratos de obra pública como aquellos, «... *contratos de carácter oneroso, celebrados por escrito entre un contratista, por una parte, y un poder adjudicador definido en la letra b), por otra, que tengan por objeto bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y el proyecto de obras relativas a una de las actividades contempladas en el Anexo II o de una obra definida en la letra c), bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador*», considerándose obra «*el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinada a cumplir por sí misma una función económica o técnica*».

La aplicación de esta definición al conjunto de operaciones relacionadas con la obra pública urbanística puede ser, al menos aparentemente, la aparente falta de onerosidad del contrato. En efecto, la ejecución material de la obra pública se financia con cargo a los propietarios por lo que podría defenderse que no es onerosa para la Administración y por lo tanto no es de aplicación la noción prevista en la directiva. Ahora bien, no podemos olvidar que:

- 1) Que el que no se realice el pago directamente por la Administración no significa que el contrato no sea oneroso. Es cierto que en estas actuaciones la Administración no tiene por qué desembolsar cantidad de dinero alguna, y que el pago lo realizan los propietarios en cumplimiento del deber legal que respecto del coste de urbanización les impone la normativa urbanística: por lo que podría fácilmente argumentarse que la onerosidad se produce respecto de los propietarios, y no de la Administración. Sin embargo, si consideramos como destinatarios de la activi-

<sup>87</sup> Probablemente de mayor alcance legal que constitucional.

dad de urbanización a los propietarios (ya que son éstos los legalmente obligados a su financiación) estaríamos en una situación semejante a la de la concesión de obra, supuesto incluido dentro del ámbito de aplicación de la propia Directiva<sup>88</sup>.

- 2) Pero en este punto se desvela otra importante característica, y es el carácter coactivo y administrativo de la relación: (1) los propietarios ni eligen al agente urbanizador, ni determinan el precio con éste, sino que el precio de las operaciones de urbanización es fijado en el acto de adjudicación con la que la Administración resuelve el procedimiento de adjudicación del programa; (2) el pago se realiza en cumplimiento de un deber legal o público, cuyo incumplimiento habilita a la Administración urbanística competente para acordar el cumplimiento ejecutivo de dicha obligación. En consecuencia y debido al carácter público de este pago —como se deduce de la posibilidad de que sea recaudado en vía de apremio— el agente urbanizador los percibe en concepto de «delegado» de la Administración actuante.

Ello es evidente en el tradicional sistema de cooperación, pero no tiene por qué tener una consideración diferente en el de compensación (una vez admitida la naturaleza pública del contrato de ejecución de obra). Por su parte, en el sistema de expropiación no parece que ofrezca dudas la aplicación de este régimen al contrato de ejecución de la obra urbanizadora.

Se trata, significativamente, del desarrollo de una obra pública (urbanística), es decir, de una función pública realizada contractualmente por precio. Ello constituye un elemento significativo desde el punto de vista de la finalidad de la normativa como es la homogeneización de la regulación de los contratos de obra pública para su apertura al mercado interior.

En definitiva, parece muy difícil eludir totalmente la aplicación de la disciplina comunitaria de los contratos de obra, en relación con la ejecución convenida de obras de urbanización, sea cual fuere el sistema de actuación de que se trate.

Sin embargo, ya se ha señalado como, en el caso del agente urbanizador: (1) no era un elemento consustancial a esta figura la asunción de la ejecución material de la obra, sino que puede cederla a un tercero interesado; y (2) la atipicidad del contenido de sus actividades (puede o no incluir la ejecución de obra) y la necesidad de darle un contenido homogéneo había llevado a su construcción como «contrato especial» y,

---

<sup>88</sup> Define el artículo 1 de la Directiva 93/37/CEE: «el contrato que presente los caracteres contemplados en la letra a), con la salvedad de que la contrapartida de las obras consista, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio».

por ello, no reconducible a los supuestos denominados como contratos típicos. Y esta calificación extraía de la aplicación directa de estas relaciones a parte del TRLCAP. Puede entonces suscitarse si no es posible dar la misma solución a la aplicación de la normativa comunitaria en este punto. De forma que la relación jurídica compleja que caracteriza la posición del agente urbanizador desbordaría la definición que del contrato de obras realiza la directiva.

Ahora bien, la función que cumple una y otra normativa es completamente diferente. Los motivos de esta diferencia son:

1) En primer lugar, el distinto campo de aplicación de una y otra normativa. Mientras que la directiva regula, de forma parcial, ciertos aspectos de la preparación y adjudicación del contrato de obras, el TRLCAP pretende ser un texto completo, un código general de la contratación administrativa y, por lo tanto, completa aunque sea en su dimensión básica o común.

2) Esto tiene que ver con las distintas finalidades que cumplen ambas normas: el Derecho comunitario constituye un programa regulador dirigido a facilitar la concurrencia en mercados de contratos públicos distintos a los propios de la nacionalidad de cada contratista; por el contrario, la finalidad del TRLCAP es establecer un orden público común de los contratos públicos para las distintas Administraciones en que se organiza territorial y funcionalmente el Estado.

3) La falta de coincidencia de dichos planos determina que no pueda afirmarse que la normativa resultante de la transposición de las directivas comunitarias constituya necesariamente legislación básica, y, por ello, deban ser adoptadas por el Estado. Así lo afirma la STC 141/1993, en la que expresamente se indica que:

*«A este respecto, conviene recordar que, como este Tribunal ha reiterado en sucesivas ocasiones, «la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias», pues «la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental» [SSTC 252/1988 (RTC 1988\252), 64/1991 (RTC 1991\64), 76/1991 (RTC 1991\76), 115/1991 (RTC 1991\115), 236/1991 (RTC 1991\236) y 79/1992 (RTC 1992\79)]. Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien material-*

*mente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que «no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» [SSTC 236/1991 (RTC 1991\236) y 79/1992 (RTC 1992\79)].*

*Quiere ello decir que el presente conflicto de competencia ha de ser resuelto exclusivamente conforme a las reglas de Derecho interno. Pues bien, desde este punto de vista, el hecho de que las directivas de la CEE sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que incluso puedan tener un «efecto directo» -lo que no corresponde enjuiciar a este Tribunal- no significa que las normas estatales que las adaptan a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente básicas. Aquellas normas comunitarias vinculan, desde luego, a las Comunidades Autónomas, pero por su propia fuerza normativa y no por la que les atribuye su traslación al Derecho interno como normas básicas. Y, si bien esa necesaria adaptación puede llevar en ciertos casos a establecer normas internas de contenido prácticamente uniforme para todo el territorio de la Nación, tal regulación sólo corresponde hacerla al Estado mediante normas de carácter básico en la medida en que así lo permitan la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Por tanto, el hecho de que algunos de los preceptos del Real Decreto 2.528/1986 se limiten a transcribir el contenido de otros incluidos en directivas comunitarias, no resuelve la duda acerca de su carácter básico. Dicho sea sin perjuicio del carácter supletorio de la legislación propia de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, esos preceptos pueden tener (STC 79/1992, fundamento jurídico 3.º) y que aquí no se cuestiona».*

De esas características puede deducirse la posible discrepancia entre los conceptos de contrato de obra pública nacional y comunitario, y por lo tanto el distinto alcance de sus normas reguladoras. Ello impide, lógicamente, trasladar de manera automática la solución establecida para el Derecho interno, a la relación del agente urbanizador, y obliga a verificar la posibilidad de eludir la aplicación de la normativa comunitaria o, al menos, las consecuencias derivadas de su especial configuración en la legislación autonómica.

Dentro de la misma directiva existen, en realidad, dos diferentes regímenes: (1) el del contrato de obra pública, que es el que constituye el objeto propio de la misma directiva y (2) el de concesión de obras, para el que la aplicación de la normativa comunitaria se limita a ciertas disposiciones relacionadas con la publicidad del contrato, quedando, por lo tanto, al margen otras disposiciones como las relacionadas con los

procedimientos de adjudicación o de la capacidad<sup>89</sup>. En consecuencia, la reconducción a una u otra figura tiene una importancia capital.

La regulación comunitaria, a partir de la 89/440/CEE, introdujo parcialmente dentro de la disciplina de los contratos públicos de obra a las concesiones definidas en los términos indicados con anterioridad<sup>90</sup>. La Comisión, consciente de la creciente complejidad que se produce en los contratos y concesiones de obra con motivo, normalmente, de la necesidad de facilitar la participación del capital privado, adoptó en abril de 2000 una comunicación interpretativa del grado de aplicabilidad a las concesiones de la normativa comunitaria<sup>91</sup>, si bien se sujeta a los concesionarios al deber de cumplir en su adjudicación con los principios establecidos en la propia directiva.

Los elementos caracterizadores de la concesión son los siguientes:

- a) Existencia, al menos parcial, de pago por los usuarios de la obra por cierto período de tiempo.
- b) La transferencia de la responsabilidad de la explotación, que engloba aspectos técnicos, financieros y de control (p.e. la decisión sobre la realización de las inversiones, etc.).
- c) La asunción de los riesgos derivados de la explotación de la obra (como es la amortización de las instalaciones).

A primera vista, las prestaciones que asume el agente urbanizador coinciden bastante bien con la descripción que de la concesión se realiza en la Directiva: (1) el pago se realiza por particulares en el ejercicio de un deber, (2) el urbanizador asume la responsabilidad de la ejecución y explotación que se concreta en la formulación de la iniciativa, y en el compromiso de atender a la financiación de la obra, y (3) cuando el pago se realiza en terrenos es evidente que el concesionario participa del riesgo de la operación urbanística. Especialmente si como se propone de desde la doctrina *«la Directiva debería aplicarse a los contratos celebrados con promotores, managers, organizadores, financiadores, etc. Cuando éstas asuman la obligación de resultado de poner a disposición de la Administra-*

<sup>89</sup> Hay que tener en cuenta que la categorización como concesión de obra determina, en el Derecho comunitario, una aplicación limitada de la normativa común, concretamente a las normas de publicidad previstas en los artículos 3, 6,7 y 11 y 15 de la Directiva, y no así de los procedimientos. En este sentido, A. MORENO MOLINA: *Contratos públicos: Derecho comunitario y Derecho español*, McGraw Hill, 1996 (pp. 162 y ss.).

<sup>90</sup> Esta solución constituía la superación de la tradición anterior por la que se excluía de la aplicación de la normativa comunitaria a las concesiones, motivada por la necesidad de evitar que la concesión se convirtiera en un expediente para eludir la aplicación de la normativa comunitaria.

<sup>91</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Comunicación interpretativa de la Comisión sobre las concesiones en Derecho comunitario*, Bruselas 12.4.2000.

*ción de una obra que responda a las necesidades de la Administración misma»<sup>92</sup>.*

Sin embargo, esta equiparación es como mucho parcial ya que: (1) no podemos olvidar que el pago que realizan los propietarios no es voluntario, sino cumplimiento de un deber, (2) en consecuencia, el urbanizador no corre ningún riesgo ya que percibe como mínimo los ingresos necesarios para hacer frente a los costes de urbanización. *Por ello, y sin perjuicio de que, efectivamente, asuma un cierto riesgo en la ejecución y participe de los beneficios de la obra urbanizadora, no puede decirse que asuma total o parcialmente riesgo de la explotación de la obra.*

*En consecuencia, siempre que asuma el deber de resultado de poner a disposición de la Administración de una obra que responda a las necesidades de la Administración misma, y a costa de unos ingresos de Derecho público, la posición del agente urbanizador se aproxima más al concepto comunitario de ejecución de obra pública que al de concesión.*

*Las anteriores conclusiones determinan:* (1) la aplicación de la normativa comunitaria de contratación siempre que superen los umbrales económicos previstos en la propia directiva comunitaria; (2) el grado de aplicación de normativa comunitaria depende de la determinación de su naturaleza que, para el caso de que considere como concesión, supondría la necesidad de respetar las determinaciones relativas a la publicidad de los contratos y, en otro caso, la disciplina de la Directiva en su integridad.

### C. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN OBRA URBANIZADORA: SU CONSIDERACIÓN COMO CONTRATO PÚBLICO

Ahora bien, en uno y otro caso, cuando un sujeto determinado asuma la ejecución de la obra urbanizadora ésta tendrá siempre el carácter, también, de contrato de Derecho público. Ya se ha señalado cómo en los sistemas tradicionales de ejecución la jurisprudencia había indicado tal posibilidad. El supuesto es claro para los casos de ejecución mediante los sistemas de actuación de expropiación y cooperación.

Pero también en el caso de la compensación, debido al carácter público de la Junta de Compensación, la naturaleza de actividad de interés general de la actividad desarrollada, que no es otra que la obra pública urbanizadora, y el control y supervisión que la Administración urbanística desarrolla respecto de la Junta<sup>93</sup>.

<sup>92</sup> A. MORENO MOLINA (1996: 162); citando a S. CASSESE: «I lavori Pubblici e la Direttiva comunitaria n. 440 del 1989», *Foro Amministrativo*, 1989, pp. 3518 y ss.

<sup>93</sup> Esta solución, ya se ha podido comprobar que era contemplada por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo a la vista de la existencia de un régimen jurídico especial y exorbitante.

Este carácter también se produce en el sistema de gestión valenciano. Sin perjuicio de las peculiaridades establecidas por la legislación urbanística y que, de conformidad con el artículo 7.1 TRLCAP, tendrían aplicación preferente respecto de las disposiciones de dicha Ley establecidas para prestaciones análogas, es evidente que se trata de una obra materialmente pública, financiada por un sistema público del que, el agente organizador es simplemente un delegado o concesionario. En consecuencia, cuando la obra urbanizadora se realice por sujeto distinto al urbanizador el régimen jurídico y la adjudicación del contrato debería realizarse de acuerdo con el régimen previsto en el TRLCAP.

En cualquier caso, la aplicación del régimen comunitario de gestión de las obras está garantizado, ya que la normativa nacional y comunitaria establece la necesidad de que los concesionarios contraten las prestaciones de ejecución de obra, cuando la cuantía supere los umbrales comunitarios, se adecuen a las previsiones establecidas en el propio ordenamiento comunitario. Como se ve, se trata de una solución muy parecida a la establecida por el TJCE en su Sentencia de 12 de julio de 2001, en cuya parte dispositiva dice:

*«La Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, se opone a una legislación nacional en materia de urbanismo que permite, apartándose de los procedimientos previstos por esta Directiva, la realización directa por el titular de una licencia urbanística o de un plan de urbanización aprobado de una obra de urbanización, con imputación de la totalidad o parte de la obra a cuenta de la contribución adeudada por la concesión de la licencia; cuando el valor de dicha obra sea igual o superior al umbral fijado por la Directiva».*

## REFERENCIAS

- |         |  |
|---------|--|
| LarU    | Ley de Aragón 5/1999, de 25 de marzo, de Urbanismo.  |
| LcaOTU  | Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. |
| LclU    | Ley Castilla y León 5/1999, de 8 abril, de urbanismo.  |
| LcmOTAU | Ley de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística.     |
| LexSOTE | Ley de Extremadura 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura.               |
| LgalS   | Ley de Galicia 1/1997, de 24 de marzo, del suelo.  |
| LlrOTU  | Ley de la Región de Murcia 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del territorio y Urbanismo.                     |

LmS1995	Ley de la Comunidad de Madrid 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo
LmS	Ley de la Comunidad de Madrid 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la comunidad de Madrid.
LrmS	Ley de la Región de Murcia 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.
LRSV	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
LS1956	Ley de 12 de mayo de 1956, de régimen del suelo y ordenación urbana.
LvRAU	Ley de la Comunidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.
RtoGU	Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana ( <i>B.O.E.</i> núms 27 y 28, de 21 enero 1 de febrero de 1979)
TRcanOTEN	Decreto legislativo de Canarias 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto refundido de las leyes de ordenación del territorio y espacios naturales de Canarias.
TRcatLS1990	Decreto Legislativo de Cataluña 1/1990, de 12 julio, por el que se aprueba el Texto refundido de disposiciones vigentes en Cataluña en materia de urbanismo.
TRLS1976	Texto refundido de la Ley de 12 de mayo de 1956 de régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 19 de abril
TRLS1992	Texto refundido de la Ley de 12 de mayo de 1956 de régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

1. Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *El urbanismo concertado y la reforma de la Ley del suelo*. 1. ed (Instituto de Estudios Administrativos 1974).
2. Fernando FONSECA FERRANDIS, *La liberalización del suelo en España. Presupuestos y marco jurídico-constitucional* (1ª. ed., Universidad Carlos III de Madrid// M. Pons.) 1999.

3. Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. (Ley 6/1994, de la Generalitat Valenciana, de 15 de noviembre)*. Ponencias de las jornadas celebradas en febrero de 1995. Generalitat Valenciana, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, 1995.
4. Francisco LLISSET BORRELL, *La actividad urbanística de los particulares* (Montecorvo 1975).
5. Luciano PAREJO ALFONSO, «Urbanismo: función pública y protección de derechos individuales»: Seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP, pp. 69 a 93 (1a. ed., Civitas) (1998).
6. Luciano PAREJO ALFONSO *et al.*, *Derecho urbanístico valenciano análisis de la Ley reguladora de la actividad urbanística* (Tirant lo Blanch 1997).
7. José Luis VILLAR PALASÍ, *Nueva Enciclopedia Jurídica SEIX*, pp. 685 y ss.