

PRESUPUESTOS Y MODALIDADES DE EJECUCION DE LA ACTIVIDAD URBANIZADORA (*)

711:301.175.6

por

José-A. López Pellicer

Secretario de primera categoría de Administración Local

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA Y PARTICIPACION DE LOS PARTICULARES EN LA EJECUCION DEL PLANEAMIENTO URBANISTICO: 1. LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN, FUNCIÓN PÚBLICA. 2. PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN DE LOS PARTICULARES EN ESTA MATERIA.—III. LA ACTIVIDAD URBANIZADORA: 1. PLANEAMIENTO PREVIO LEGITIMADOR DE LA ACTIVIDAD URBANIZADORA. 2. EJECUCIÓN EN POLÍGONOS O UNIDADES DE ACTUACIÓN. 3. PROYECTOS DE URBANIZACIÓN.—IV. LOS SISTEMAS DE EJECUCION DE PLANES: 1. CONCEPTO Y MODALIDADES. 2. DETERMINACIÓN DEL SISTEMA APLICABLE. 3. CONTRATACIÓN DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN. 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS CARGAS DE URBANIZACIÓN ENTRE LOS PROPIETARIOS: A) *Afectación de las plusvalías a la urbanización: cesión de terrenos y costeamiento de la urbanización (remisión).* B) *Técnicas instrumentadas legalmente para realizar la distribución justa de las cargas de urbanización entre los propietarios.*—V. ACTIVIDAD URBANIZADORA EN MUNICIPIOS QUE CARECEN DE PLANEAMIENTO URBANISTICO.

(*) Abreviaturas que se utilizan:

TRLS = Texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto (legislativo) 1346/1976, de 9 de abril.

RPLS = Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio (BOE núms. 221 y 222, de 15 y 16 de septiembre siguiente).

RGU = Reglamento de Gestión urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto (BOE núms. 27 y 28, de 31 de enero y 1 de febrero de 1979).

I. INTRODUCCION

En el esquema de la vigente legislación del suelo, el proceso urbanístico se desarrolla fundamentalmente a lo largo de tres grandes etapas: en la primera se proyecta y se regula la utilización y aprovechamiento del suelo mediante su ordenación y planeamiento (urbanismo prospectivo); la segunda tiene por objeto la ejecución de los planes de ordenación mediante el desarrollo de la actividad urbanizadora (urbanismo operativo), y, finalmente, en la última fase de este proceso se controlan las actuaciones de edificación y uso del suelo.

La efectividad del urbanismo radica, fundamentalmente, en la ejecución del planeamiento, que podrá llegar a ser realidad, como dice el preámbulo de la reforma de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975, si los planes y los afectados por ellos encuentran un cauce jurídico ágil y fluido, capaz a un tiempo de facilitar la transformación de los planes en realidad urbana y de dar a los afectados un marco razonable para el ejercicio de sus derechos y el correlativo cumplimiento de sus obligaciones.

La acción de «convertir los planes en realidad urbana» o, dicho de otro modo, la transformación del suelo urbano y del suelo urbanizable (1) en suelo urbanizado, en que, en definitiva, consiste la ejecución de los planes de urbanismo (2), comprende la realización de un conjunto de actuaciones y operaciones de diversa naturaleza—esencialmente jurídicas y técnicas, pero también, y en último término, de carácter material—, que tienen por objeto dotar al suelo de los elementos y servicios necesarios para su edificación o utilización urbanística (pavimentación de viales, abastecimiento de agua, evacuación de residuales, etc.), que son los que, en definitiva, confieren al terreno la condición de solar (3).

Ahora bien, dentro de la ejecución de los planes de urbanismo

(1) Sobre la clasificación del suelo, cfr. los artículos 78 a 81 del TRLS y 20 a 24 del RPLS. En la doctrina, *vid.*, por todos, R. GÓMEZ-FERRER MORANT: «Régimen jurídico del suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 55.

(2) *Vid.*, en general, L. COSCULLUELA MONTANER: «Teoría general de la gestión urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 53; J. M. CORELLA MONEDERO: «Ejecución de Planes en el proyecto de reforma de la Ley del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 33, y «Sistemas de actuación en la Ley 19/1975, de 2 de mayo» (en el núm. 48 de la misma Revista); M. A. NÚÑEZ RUIZ: *Ejecución de los Planes de urbanismo*, S. G. T. del Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1974; A. CARCELLER FERNÁNDEZ: «La ejecución de los planes de ordenación en el texto refundido de la Ley del Suelo», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 193.

(3) Cfr. artículos 82 del TRLS y 39 a 41 del RGU.

se comprende asimismo la realización de las obras de infraestructura general, los denominados «sistemas generales» o de estructura general del territorio, que constituyen las infraestructuras básicas de los servicios de comunicaciones, redes generales de abastecimiento de aguas y de saneamiento, parques y jardines a nivel de plan general, etc. (4), esto es, de elementos cuya utilidad general trasciende del servicio a sectores o polígonos determinados y afectan a toda la comunidad urbana, a todo el territorio del plan general e incluso a niveles espaciales superiores, comarcales y regionales, que lógicamente condicionan toda la política urbanística y de ordenación del territorio, que ha de evitar planteamientos y acciones contradictorias en su desarrollo.

Aun cuando la ejecución de los planes de ordenación urbanística comprende, *latu sensu* y en último término, en el ámbito administrativo, el control o intervención municipal de la edificación y uso del suelo, en todo momento—de modo operativo y continuo—mediante medidas de policía administrativa, como, por ejemplo, y típicamente, la licencia de obras y la de apertura de establecimientos, e incluso a través de medidas y técnicas de fomento, aquí sólo nos vamos a limitar a las actuaciones que comprende en sentido estricto la segunda etapa del proceso urbanístico señalada con anterioridad, esto es, a la ejecución de los planes de urbanismo que aparece regulada en el título III del vigente texto refundido de la Ley del Suelo, que vamos a considerar en sus aspectos y cuestiones más generales, sin llegar, por tanto, a un estudio particularizado y en detalle de cada uno de los sistemas de actuación urbanística.

Por lo demás, el concepto de ejecución de los planes de urbanismo viene englobado en el más amplio de *gestión urbanística*, que comprende no sólo la actividad urbanística de ejecución, sino también la de gestión económica y, en definitiva, el conjunto de acciones dirigidas a realizar la política de suelo urbanizado y de la vivienda social (5). *De lege data*, el contenido de la gestión urbanística viene definido en el artículo 3.º, 3, del TRLS, al decir que

(4) Cfr. artículos 8, 2, *d*), y 12, 1, *b*), del TRLS, y 25 y s. del RPLS.

(5) *Vid.* L. COSCULLUELA MONTANER, est. cit. en nota 2, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 53, págs. 14 y ss. Parte este autor del concepto de gestión administrativa en general, como contrapuesta a la función directiva, respecto de la que la actividad gestora tiene carácter instrumental, delimitando dentro de ésta la gestión urbanística, entendida como un proceso o complejo de acciones tendentes a la ejecución y cumplimiento de las previsiones de los planes urbanísticos y, en concreto, en la dirección, promoción y coordinación de todas las actividades de ejecución, realización de las obras de urbanización, creación y dación al mercado de suelo urbanizado e incluso de la vivienda social, aplicando los medios necesarios para ello.

la competencia urbanística en lo que atañe a la ejecución de la urbanización confiere las siguientes facultades: *a)* Encauzar, dirigir, realizar, conceder y fiscalizar la ejecución de las obras de urbanización, y *b)* Expropiar los terrenos y construcciones necesarios para efectuar las obras y cuantos convengan a la economía de la urbanización proyectada; funciones todas ellas que en su conjunto trascienden de la mera ejecución del planeamiento y que, además, no tienen carácter limitativo, sino meramente enunciativo, según el número 5 del mismo precepto legal.

II. COMPETENCIA ADMINISTRATIVA Y PARTICIPACION DE LOS PARTICULARES EN LA EJECUCION DEL PLANEAMIENTO URBANISTICO

1. LA EJECUCIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN, FUNCIÓN PÚBLICA

La ejecución de los planes de urbanismo constituye en nuestro ordenamiento vigente una *competencia pública*, en cuanto función legalmente atribuida a entes públicos. El artículo 114, 1, del TRLS establece que «la ejecución de los planes de ordenación corresponde al Estado, a las Entidades locales y a las Entidades urbanísticas especiales en sus respectivas esferas de actuación...».

Ahora bien: la distribución o reparto de competencias o «esferas de actuación» en esta materia, entre las anteriores entidades públicas, ha de hacerse partiendo de la cláusula de competencia general que el artículo 214 del citado cuerpo legal establece en favor de los Municipios, y que *a fortiori* se deduce asimismo del artículo 5.º, párrafo 4, de la propia Ley, al reconocer que la competencia administrativa en materia urbanística corresponde de modo preferente a los Ayuntamientos. De esta forma, como señala ENTRENA CUESTA, los preceptos que atribuyen competencia a los Ayuntamientos deberán interpretarse extensivamente, y los que la otorgan al Estado y otros entes públicos deberán ser objeto de una interpretación restrictiva, y cuando no exista norma, a falta de atribución expresa, la competencia corresponderá asimismo al Ayuntamiento (6).

(6) Vid. R. ENTRENA CUESTA: «La competencia administrativa en materia urbanística», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4/1963; cit. asimismo por A. CARCELLER

Para la ejecución de planeamiento de carácter intermunicipal y de obras de urbanización en áreas o polígonos pertenecientes a varios términos municipales, podrán constituirse asimismo por los Municipios, mancomunidades y agrupaciones urbanísticas (7).

El proceso de estatalización del urbanismo en nuestro país se ha traducido, no obstante, en materia de ejecución de planes, en la atribución de competencias a la Administración del Estado, que actúa en esta materia a través de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, órgano del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, incardinado actualmente dentro de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, y que tiene atribuida competencia en materia de ejecución de planes y proyectos de urbanización, a través de la Subdirección General de Gestión (8).

Tienen asimismo atribuida competencia para la ejecución de los planes de urbanismo «entidades urbanísticas especiales», como el Instituto Nacional de Urbanización (9) y otros organismos autónomos también dependientes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, como la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid (COPLACO) y el «órgano desconcentrado» del citado Departamento ministerial creado por Decreto-ley de 24 de agosto de 1974 (10).

FERNÁNDEZ: *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Edit. Montecorvo, Madrid, 1977, páginas 76 y s.; J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Edit. Civitas, Madrid, 1976, págs. 127-130 y 1099 y s. Asimismo, sobre el alcance de los citados preceptos y la tutela del Estado sobre los Ayuntamientos en esta materia, *vid.* E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Los principios de la organización del urbanismo», *Revista de Administración Pública*, núm. 87, págs. 309 y ss.

(7) Cfr. artículo 216 del TRLS, en relación con los artículos 10 a 15 del texto articulado parcial de la Ley 41/1975 de Bases del Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre.

(8) Cfr. artículos 37, 1, y 39, 1, del Real Decreto 754/1978, de 14 de abril, por el que se estructura el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, modificado por el Real Decreto 930/1979, de 27 de abril (arts. 3 y 4). Según el artículo 39, 1, del Real Decreto 754/1978, citado, corresponde a la Subdirección General de Gestión desempeñar las funciones necesarias para la ejecución y control de planes y sistemas de actuación, entre otras.

(9) El INUR—sucesor de la Gerencia de Urbanización creada por Ley de 30 de julio de 1959—es un organismo autónomo que, entre otras funciones, tiene la de «ejecución de planes y proyectos de urbanización que sean de su competencia, mediante cualesquiera de los sistemas de actuación previstos en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana» (art. 3-d de la Ley de 30 de julio de 1959 y art. 1-c del Decreto 2425/1975, de 24 de julio, por el que se reorganiza el INUR).

(10) *Vid.* F. LLISSET BORRELL: «Significación del órgano desconcentrado del Ministerio de la Vivienda, creado por Decreto-ley núm. 5/1974», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 40, en cuyo número se inserta asimismo, págs. 103 y ss., el texto del Decreto de 28 de noviembre de 1974, regulador de la organización y funciones del citado órgano, después modificado por Decreto de 6 de diciembre del mismo año.

Distinta naturaleza que el anterior órgano desconcentrado de la Administración del Estado tiene la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que tiene carácter de

Se ha hablado por ello de una cierta «vocación institucionalista de la gestión urbanística» (COSCULLUELA MONTANER), para destacar la tendencia de nuestra Administración del urbanismo a organizarse en entidades u organismos de gestión autónomos—que entrarían dentro del concepto de Administración de misión—, que llegan a desplazar la actuación en esta materia, como en otras, de la Administración general u ordinaria.

Por lo demás, las citadas entidades públicas—locales y estatales—pueden actuar directamente o a través de otros entes, órganos o empresas públicas creadas por aquéllas para realizar funciones de gestión urbanística. Por ello, para llevar a cabo la ejecución de los planes de ordenación, en desarrollo de su competencia, cualquiera de aquellas entidades pueden utilizar a estos efectos los modos de gestión que les sean propios según la respectiva legislación aplicable (11).

Corporación local, con funciones asimismo en materia de ejecución del planeamiento, entre otras, según el Decreto-ley de 24 de agosto de 1974 y su Reglamento de 28 de noviembre del mismo año. *Vid.* F. LLISÉ BORRELL: «Naturaleza jurídica de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 42, páginas 37 y ss.; del mismo autor, asimismo, «Las competencias urbanísticas metropolitanas (con especial referencia a la Comarca de Barcelona)», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 201, págs. 37 y ss.

(11) Sobre los modos de gestión, con especial referencia al régimen de la Administración local, nos remitimos a la exposición que hemos hecho en esta Revista, número 178, y bibliografía allí citada. Ha de destacarse especialmente aquí la posibilidad de constitución por el Estado y las Entidades locales de sociedades anónimas o empresas de economía mixta, con arreglo a la legislación aplicable en cada caso, para la ejecución de los planes de ordenación (art. 115 del TRLS). Advierte a este respecto COSCULLUELA MONTANER que las fórmulas societarias son, en verdad, las que tienen mayor capacidad operativa, en especial para la gestión urbanística, que tiene como fase final la dación de suelo urbanizado al mercado, o incluso la construcción de viviendas. Pero la fórmula societaria no ha tenido gran eco en nuestra Administración urbanística, y ello por varias razones: por la debilidad financiera de las Corporaciones locales y por el escaso entusiasmo político de las autoridades locales en actuar decididamente en el sector con criterios públicos socializantes (est. cit. en nota 2, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 53, pág. 27).

Por Real Decreto 1179/1978, de 2 de mayo, se regula la *constitución de sociedades urbanísticas* por el Estado, los Organismos autónomos y las Corporaciones locales, de acuerdo con el artículo 115 de la Ley del Suelo. Entre otras funciones, las sociedades urbanísticas tendrán por objeto la realización de actividad urbanizadora, que puede alcanzar tanto a la promoción de la preparación de suelo y renovación o remodelación urbana como a la de realización de obras de infraestructura urbana, y dotación de servicios, para la ejecución de los planes de ordenación (art. 3.º, 1, b). *Vid.* asimismo los artículos 21 a 23 del RGU.

2. PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN DE LOS PARTICULARES EN ESTA MATERIA

La competencia para la ejecución de los planes de urbanismo es, pues, una función pública, en cuanto atribuida, según lo dicho, a entidades públicas, y de modo general y preferente a las Corporaciones locales. No cabe sostener por ello en esta materia la vigencia del principio de subsidiariedad de la acción pública respecto de la privada; lo que no quiere decir, sin embargo, que los particulares no estén llamados a desempeñar un papel importante en el ejercicio de dicha competencia, ya que la atribución de esta competencia a entes públicos—la *publicatio* de la actividad de ejecución de los planes—se hace «sin perjuicio de la participación de los particulares en dicha ejecución» en los términos establecidos en el título III de la Ley del Suelo (12), cuya participación supone, pues, el ejercicio por los particulares de una función que es pública en todo caso; de aquí que en el TRLS se haya suprimido la distinción que la Ley del Suelo de 1956 hacía entre gestión pública y gestión privada, que la Ley de reforma de 2 de mayo de 1975 y, en consecuencia, el citado texto refundido, reconduce, por ello, a fórmulas de participación y de colaboración de los particulares por vías indirectas.

Reconocida hoy unánimemente la necesidad de un acercamiento de la Administración a la sociedad y, con ello, de sustituir la tradicional Administración autoritaria por una Administración «participada», se hace necesario para ello articular cauces y mecanismos a fin de lograr una activa presencia de la sociedad en la elaboración, decisión y ejecución de tareas y funciones administrativas. La consideración del principio democrático y su reflejo en el aparato administrativo, cuya trascendencia política no puede desconocerse (13), excede, sin embargo, del ámbito de nuestro es-

(12) Artículo 114, 1, inciso final, TRLS. El artículo 4-2 de la propia Ley determina que en la gestión del planeamiento urbanístico los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados.

(13) Se trata de una cuestión que incluso tiene expresión en la Constitución española de 1978, cuyo artículo 129, 1—en desarrollo del principio contenido en el artículo 9, 2, inciso final—, dice que «la ley establecerá la forma de participación de los interesados... en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte a la calidad de la vida o al bienestar general». Sobre el tema, *vid.* G. ARIÑO ORTIZ: «Democracia y Administración (notas sobre participación ciudadana en los procesos de decisión)», en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978 (págs. 154 y ss.).

tudio, a cuyo objeto interesa, no obstante, precisar la distinción entre los conceptos de participación y de colaboración del administrado en las tareas administrativas, que en ocasiones se utilizan con el mismo o análogo significado.

La significación conceptual de la llamada participación administrativa alude fundamentalmente a la gestión de funciones de esta naturaleza—servicios, obras—por los propios particulares interesados a quienes afectan, los cuales asumen así una cierta posición de protagonismo, al tomar parte directamente en la realización de tareas administrativas. Ello puede tener lugar, en base a la norma jurídica que así lo autorice, bien mediante el mecanismo de atribución de personalidad jurídico-pública, lo que implica, por tanto, una modalidad de descentralización administrativa a partir de un fenómeno de «autoadministración» o administración propia; o bien simplemente mediante la transferencia del ejercicio de funciones administrativas a favor de los particulares interesados, que mantienen su propia personalidad privada, cuya transferencia puede tener lugar de forma unilateral (por ejemplo, mediante delegación) o bilateral (así, a través de concesión administrativa). Ahora bien, en cualquier caso, interesa precisar al objeto del presente análisis que la participación de los interesados se produce en estos supuestos al margen de los cuadros orgánicos y burocráticos ordinarios de la Administración, pues en el primer supuesto, de constitución de una entidad *pública* que agrupa a los interesados, y a través de la cual éstos organizan su actividad para la gestión de los intereses públicos encomendados, se trata de una entidad pública de sustrato o base privada y que funciona de forma autónoma o descentralizada, mientras que en los supuestos en que la participación administrativa se produce por vía de concesión o de delegación, en su caso, el particular o particulares afectados mantienen su propia personalidad privada (14).

La *colaboración* de los particulares en la gestión de actividades administrativas tiene lugar en aquellos supuestos en que la actuación o gestión de las tareas administrativas se lleva a cabo por la Administración pública centralizada y existe, por tanto, un prota-

(14) Sobre las diversas modalidades de participación administrativa en un marco más amplio y general, *vid.* en la doctrina española más reciente E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, II, Edit. Civitas, Madrid, 1977 (págs. 75 y ss.). En la doctrina italiana, por todos, ROMANO BETTINI: *La partecipazione amministrativa (Modelli italiani di partecipazione del cittadino alla Pubblica Amministrazione)*, Giuffrè Ed., Milán, 1973. (Recensión de J. BERMEJO VERA en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, págs. 449 a 454.)

gonismo administrativo, limitándose la actuación de aquéllos a una mera función auxiliar o de simple ayuda a la Administración. No hay, pues, en estos supuestos, transferencia del ejercicio de competencias o funciones administrativas a favor de los particulares interesados, por cuanto la titularidad y el ejercicio de tales funciones se mantiene en manos de la Administración, a cuya gestión aquéllos se limitan simplemente a cooperar.

En base a las anteriores precisiones conceptuales podemos decir que, aun cuando la titularidad de la competencia en materia de ejecución de planes de urbanismo está atribuida legalmente a la Administración (art. 114,1, TRLS) y constituye, por tanto, como se ha indicado, una función pública, su *ejercicio* puede ser objeto de transferencia a los particulares, que pueden realizar así funciones públicas—la realización de obras públicas, como son las obras de urbanización en que en definitiva se traduce la ejecución de los planes, como veremos ahora—, funciones que, por tanto, no son propias de aquéllos, sino que la Administración les transfiere su ejercicio—o «encomienda» según la expresión que utiliza el artículo 4, número 1, del citado texto refundido—mediante un acto de habilitación, que puede venir implícito en la determinación del sistema de actuación, como ocurre, por ejemplo, en el sistema de compensación, o concretarse de forma expresa, como sucede en el supuesto de la concesión urbanística.

La existencia de *publicatio* de la actividad de ejecución de los planes de urbanismo en favor de la Administración permite distinguir, por tanto, la participación y colaboración de los particulares en esta materia, de los ámbitos de actuación privada libres o institucionalmente compartidos con la Administración. La participación de los particulares en la ejecución de los planes no puede considerarse, pues, como una función privada, ni siquiera concurrente con la Administración, sino como una actividad administrativa encomendada o «vicaria» (15), cuya gestión por los particulares puede efectuarse en nuestro Derecho mediante cualquiera de las fórmulas siguientes:

a) La administración o gestión autónoma por los propios interesados (autoadministración), a través del mecanismo de atribución de personalidad jurídico-pública a esta administración propia,

(15) Sobre el concepto de funciones administrativas «vicarias», con especial referencia al ordenamiento urbanístico, *vid.* en la doctrina más reciente F. LLISSET BORRELL: *La actividad urbanística de los particulares*, Edit. Montecorvo, Madrid, 1975.

como ocurre en el sistema de compensación urbanística, en que los propietarios, para la ejecución del plan, se constituyen en una Junta de Compensación, que tiene naturaleza de entidad pública y constituye, por tanto, una auténtica descentralización administrativa para la realización de la actividad urbanizadora, bajo la «tutela» de la Administración competente.

Se trata, pues, de un supuesto típico, el más característico de participación de los particulares en la ejecución de los planes de urbanismo, en cuanto que son los mismos propietarios de los terrenos afectados por la ordenación quienes se responsabilizan activamente de su realización y cumplimiento, aunque bajo el control de la Administración. Se trata, pues, como señala GARCÍA DE ENTERRÍA, de un supuesto típico de participación *uti dominus*, esto es, no ya en cuanto ciudadanos sino como propietarios interesados en el proceso urbanístico (16).

b) En el supuesto de que el particular o particulares mantengan su propia personalidad privada, la participación para la ejecución de los planes no se produce, en consecuencia, por vía de descentralización administrativa, sino mediante otros mecanismos de transferencia del ejercicio de funciones administrativas, entre los que destaca la concesión administrativa, forma indirecta de ejecución de obras o gestión de servicios, como es sabido, que en el sistema legal de ejecución de planes urbanísticos puede aplicarse cuando se haya adoptado el sistema de expropiación. El artículo 114,2, del TRLS dice que la ejecución de los planes mediante el sistema de expropiación puede ser objeto de concesión administrativa, que se otorgará mediante concurso, en cuyas bases se fijarán los derechos y obligaciones del concesionario.

Ahora bien, en sentido estricto, la concesión administrativa de la ejecución de los planes de urbanismo debe reconducirse no a fórmulas de participación autónoma—de los propios interesados responsabilizados activamente en la gestión urbanística, como ocurre en el sistema de compensación—, sino a fórmulas jurídicas gestoras en cuanto que la concesión constituye típicamente una forma de gestión indirecta de obras y servicios públicos (17).

(16) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, est. cit. en nota 6, *Revista de Administración Pública*, núm. 87, págs. 234 y s.

(17) Nos remitimos en este aspecto a nuestro estudio sobre la concesión de obra urbanizadora, contenido en el libro *La concesión administrativa en la esfera local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976, págs. 229 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA reconduce la concesión urbanística a los supuestos que deno-

c) Otra fórmula mediante la que los particulares pueden participar en la ejecución de planes de urbanismo se encuentra en el supuesto de actuaciones urbanísticas en suelo urbanizable no programado; mediante concurso para la formulación y ejecución de «programas de actuación urbanística» (arts. 146 a 148 del texto refundido), o sólo de su ejecución (art. 150 del mismo), supuestos que serán de participación autónoma o simplemente gestora según el sistema de actuación que se haya fijado al efecto; aunque también se admite, de modo excepcional, la posibilidad de formulación y ejecución por los particulares de dichos programas sin concurso, por adjudicación del Consejo de Ministros, en el supuesto del artículo 149 de la propia Ley (18).

Ahora bien, los particulares no sólo participan activamente con la Administración, a través de cualquiera de los anteriores mecanismos, sino que, por otra parte, en el sistema de cooperación—en el que la obra urbanizadora la ejecuta la Administración pública—, los propietarios afectados pueden constituir «asociaciones administrativas» para colaborar en la ejecución de las obras (art. 131 del TRLS); aunque este supuesto no constituye un supuesto de participación propiamente dicha—activa—, sino de simple *colaboración* con la Administración pública actuante. A diferencia de los anteriores supuestos de participación activa y gestora, no hay aquí transferencia de ejercicio de competencias administrativas a favor de particulares interesados, pues la titularidad y el ejercicio de tales funciones se mantienen en manos de la Administración (protagonismo administrativo), a cuya gestión o actividad por ésta los propietarios se limitan simplemente a prestar una función auxiliar, colaboradora o de simple ayuda.

mina de participación *uti gestor* en el proceso urbanístico, en el que el concesionario asume un cualificado papel de gestión (est. cit. en nota anterior, págs. 335 y s.). En el mismo supuesto de participación incluye el caso de incorporación de socios privados a Sociedades de economía mixta formadas por el Estado o las Entidades locales para la ejecución de los planes (art. 115 y Real Decreto de 2 de mayo de 1978); el caso de la incorporación de empresas urbanizadoras a las Juntas de Compensación constituidas, según hemos visto, por los propietarios (art. 127, 2), y el caso de quienes, previo concurso público, formen y ejecuten los programas de actuación urbanística en el suelo urbanizable no programado (arts. 146 y ss.), a que nos referimos *infra*.

(18) Nos remitimos a nuestro estudio cit. en nota anterior, págs. 233 y s

III. LA ACTIVIDAD URBANIZADORA

La actividad urbanizadora en que, en definitiva, se traduce la ejecución de los planes de urbanismo, es una actividad administrativa, de carácter complejo—en cuanto comprende actuaciones y operaciones de diversa naturaleza, jurídica, técnica y material—, que tiene por objeto la realización de las necesarias obras de urbanización y de infraestructura en suelo calificado como urbano o urbanizable, para su transformación en suelo urbanizado, conforme a las previsiones fijadas por el planeamiento urbanístico que se trata de ejecutar.

Queda excluido, como es lógico, según esto, de actuaciones urbanizadoras, el suelo clasificado como «no urbanizable», que, aunque está sujeto legalmente a las mismas limitaciones que el suelo urbanizable no programado, ha de ser objeto de aprovechamiento según su naturaleza o destino rústico, lo que impide su aprovechamiento con características urbanas (19).

1. PLANEAMIENTO PREVIO LEGITIMADOR DE LA ACTIVIDAD URBANIZADORA

La ejecución de los planes de urbanismo supone, como es obvio, la existencia de una planificación previa, que se trata de realizar mediante la actividad urbanizadora. El plan constituye, pues, en este sentido, presupuesto de la ejecución de esta actividad; aunque este requisito varía según la clase de suelo sobre el que se trate de actuar. En efecto:

— En *suelo urbano*, la ejecución del plan general municipal es directa e inmediata, en cuanto que para esta clase de suelo el plan general ha de contener la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación, así como los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución (20); sin perjuicio del posible intermedio, en su caso, de un plan de reforma interior o del complemento o adaptación de las determinaciones del plan general mediante estudios de detalle (21).

(19) Cfr. artículos 80 y 86 del TRLS.

(20) Artículos 11, 1, y 12, 2, 1, TRLS, en relación con el 16, 1, y el 29 del RPLS.

(21) La ejecución de las determinaciones de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento en suelo urbano requiere que dichas normas contengan las precisiones establecidas en los artículos 71, 4, del TRLS y 91, b, y 93 del RPLS.

— En *suelo urbanizable programado* según el plan general, la ejecución de obras de urbanización requiere la previa aprobación del plan parcial del sector correspondiente (22).

— En *suelo urbanizable no programado* sólo podrá actuarse mediante la aprobación de programas de actuación urbanística y de los correspondientes planes parciales para su ejecución (23).

— En el suelo afectado por la *ejecución de los sistemas generales* de la ordenación urbanística del territorio previstos en los planes directores territoriales de coordinación, o en los planes generales, o la de alguno de los elementos de dichos sistemas, la actuación urbanística no requiere de plan parcial, ni programa de actuación urbanística (24); sin perjuicio de la posibilidad de que la ejecución de las obras de infraestructura previstas en los planes directores o en los planes generales—o normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de carácter municipal—se lleve a cabo mediante la previa formulación y aprobación de *planes especiales* en los términos previstos en la Ley del Suelo para este tipo de planes (25), aunque el RGU permite asimismo su desarrollo en *planes parciales*, mediante la inclusión de tales sistemas generales en los sectores correspondientes (art. 31, 4, RGU).

Ahora bien, en cualquier caso, la ejecución de los planes ha de realizarse conforme al *orden de prioridades* fijado en el programa de actuación o plan de etapas contenido en aquéllos para el desarrollo de las operaciones y actividades urbanizadoras (26). Exigencia

(22) Artículos 116, 1, del TRLS y 31, 2, RGU.

(23) Artículos 116, 2, del TRLS y 31, 3, RGU.

(24) Artículo 116, 3, del TRLS.

(25) Artículos 17, 2, y concordantes del TRLS y 33, 1, del RPLS.

(26) El Real Decreto 1374/1977, de 2 de junio, sobre agilización en la formación y ejecución de los planes de urbanismo, establece en su artículo 5 que los planes de ordenación se ejecutarán obligatoriamente en los plazos establecidos en los mismos o en el acto de su aprobación (núm. 1). Las Corporaciones locales, en el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto, fijarán para los planes parciales, programas de actuación urbanística y, en su caso, planes especiales que no tuvieren fijados plazos para su ejecución, el programa de ejecución, determinando los plazos correspondientes. Igualmente, de acuerdo con el procedimiento del artículo 41 de la Ley del Suelo, podrán las Corporaciones locales reducir los plazos de ejecución previstos en los planes cuando el interés público aconseje la aceleración del proceso urbanizador (núm. 2). Si no se fijase el referido programa de ejecución en el plazo establecido, se entenderá que las obras de urbanización que hayan de emprenderse en la realización del plan deberán estar acabadas a los quince meses a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto (núm. 3).

En su artículo 6 el citado Real Decreto establece que el Ministerio de la Vivienda (hoy de Obras Públicas y Urbanismo), a través de sus órganos urbanísticos, y las Entidades locales podrán asumir directamente la ejecución de los planes que no se eje-

que, como es lógico, deriva de la propia significación y alcance que dentro del planeamiento urbanístico tiene la programación contenida en el mismo, tanto en relación al suelo urbano como al urbanizable programado (27), o el cumplimiento del correspondiente programa de actuación urbanística respecto del suelo urbanizable no programado (28).

A diferencia de lo que estableciera la Ley del Suelo en su versión inicial de 1956, no se requiere, sin embargo, seguir expediente concreto para acordar la declaración de prioridades como requisito previo a la actividad urbanizadora, ni tampoco la declaración de interés inmediato de la urbanización y subsiguiente edificación (29), lo que indudablemente, al suprimirse en consecuencia el correspondiente expedienteo, ha de agilizar la ejecución del planeamiento; aunque, por otra parte, al derogarse por la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975 el artículo 112 de la Ley de 1956, y no haberse previsto en aquélla el supuesto de la posible alteración del orden de prioridades cuando los propietarios asumieren el compromiso de anticipar íntegramente los gastos, incluso los de expropiación, si procediere, o de efectuar directamente las obras a sus expensas, esta posibilidad ha sido, no obstante, restablecida por el RGU, en su artículo 35, 2, que si bien reitera el precepto de que dentro de cada plan se seguirá el orden de prioridades de unos polígonos respecto a otros, que el plan establezca, permite—como salvedad—alterar este orden en el supuesto de que se garantice la ejecución de los sistemas viarios y redes de servicios públicos previstos en el plan,

cuten en los plazos establecidos (núm. 1). En el supuesto previsto en el apartado anterior, la actuación podrá llevarse a cabo a través de los sistemas de cooperación o expropiación, conforme se determine por la Administración actuante, y podrá efectuarse con cargo a las consignaciones presupuestarias de la misma, o si se trata del sistema de expropiación, a través de un concesionario elegido por concurso público, en el que se habrá de fijar las condiciones de ejecución (núm. 2).

(27) Cfr. artículos 11, 1 y 2, y 12, 1, c), del TRLS, en relación con el 29, 2, y 41 RPLS.

(28) Cfr. artículo 16, en especial núm. 2, d), del TRLS, referente a la «división del territorio *para el desarrollo en etapas*». Asimismo el artículo 72, 1, d), y concordantes RPLS.

(29) El artículo 112 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 establecía que el Ayuntamiento, siguiendo el orden de prelación acordado, concretará el momento en que haya de realizarse la urbanización y subsiguiente edificación de cada polígono y manzana mediante declaraciones de interés inmediato, que formulará en consideración a la demanda de solares y ofertas de construcción previsibles para cinco años (núm. 1). Sin embargo, cuando los propietarios asumieren el compromiso de anticipar íntegramente los gastos, incluso los de expropiación, si procediere, o de efectuar directamente las obras a sus expensas, podrán solicitar que se declare de interés inmediato la urbanización y edificación de un polígono o manzana sin atenerse al orden de prelación (número 2).

incluso aunque excedan de los necesarios para el servicio del polígono en que se actúe.

Esta última posibilidad, de índole excepcional—aunque de dudosa legalidad, al implicar realmente la modificación de un elemento del planeamiento, como es el programa de actuación, sin atenerse a los preceptos contenidos en los artículos 49 y 57 del TRLS—, permitirá, no obstante, dar acogida a iniciativas particulares de urbanización—con las necesarias garantías para asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos—, sin necesidad de modificar el programa de actuación del plan general o programa de actuación urbanística.

La exigencia de planeamiento condiciona, pues, legalmente el desarrollo de la actividad urbanizadora, pero ¿quiere decir esto que en los Municipios que carezcan de plan de ordenación—o de normas subsidiarias del planeamiento—no puede desarrollarse actividad urbanizadora? La exigencia legal de que sólo puede edificarse, con las características propias de las zonas urbanas, en terrenos de suelo urbano que además estén debidamente urbanizados, o lo que es lo mismo, en terrenos que tengan la condición de solares, constituye una exigencia común a todos los Municipios, aunque no existiere plan de ordenación (30). Hay que admitir, por ello, a nuestro modo de ver, que en los Municipios que carecen de plan general—o de normas subsidiarias—es posible realizar obras de urbanización en el suelo clasificado como urbano—según la delimitación efectuada conforme al art. 81, 2, del texto refundido de la Ley del Suelo—, aunque la ejecución de tales obras se realizará, como es lógico, no conforme a los preceptos de la citada Ley relativos a la ejecución de planes de ordenación, por la obvia razón de que en este supuesto no existe un planeamiento que se trate de ejecutar, sino conforme a la legislación común de Régimen local y disposiciones que la completan y desarrollan y las Ordenanzas municipales de edificación (31), supuesto a que especialmente nos referimos en el último epígrafe de este trabajo.

(30) Cfr. artículo 82 del texto refundido de la Ley del Suelo; asimismo, los artículos 39 y 40 RGU.

(31) Nos remitimos a las consideraciones que sobre esta cuestión hemos hecho en nuestra obra *Los proyectos de obras municipales (tipología y régimen jurídico)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Colección Estudios de Administración Local, núm. 7, Madrid, 1975 (págs. 65 y ss.). Asimismo, «El derecho de edificar en suelo urbano de Municipios que carecen de planeamiento urbanístico», en *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, número 389, mayo 1977, págs. 436 y ss.

2. EJECUCIÓN EN POLÍGONOS O UNIDADES DE ACTUACIÓN

La ejecución de los planes de ordenación mediante la actividad urbanizadora ha de realizarse, por regla general, mediante «polígonos *completos*» (32), entendiéndose por tales el conjunto de terrenos delimitados, dentro de cada sector (33), por el plan o, si no se contuviere en éste, de modo independiente—en la forma que veremos a continuación—, para llevar a cabo la actividad urbanizadora, en base fundamentalmente a un criterio de *autosuficiencia* o autonomía «jurídica», técnica y económica, en cuanto que la superficie delimitada ha de hacer posible la justa distribución de los beneficios y cargas de la urbanización (autosuficiencia «jurídica») y la realización técnica y material de la actividad urbanizadora (autosuficiencia técnica y económica).

El artículo 117, 2, del TRLS establece concretamente que los polígonos se delimitarán teniendo en cuenta los siguientes requisitos: *a)* Que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo derivadas de las exigencias del plan y de los programas de actuación urbanística; *b)* que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización, y *c)* que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación.

En la delimitación de los polígonos de actuación en suelo urbano, urbanizable programado o incluido en un programa de actuación urbanística habrá de justificarse, pues, para cada uno de ellos, el cumplimiento de los anteriores requisitos, que han de concurrir, todos ellos, conjuntamente.

Ahora bien, cuando en el «suelo urbano» no sea posible la determinación de un polígono con los requisitos señalados anteriormente, la actuación urbanística podrá llevarse a cabo mediante la delimitación de *unidades de actuación* que permitan, *al menos*, la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento (34).

(32) Artículos 117, 1, TRLS y 36, 1, del RGU.

(33) El *sector* es la unidad urbanística territorial fijada a nivel de ordenación en el plan general y referida normalmente al ámbito del planeamiento parcial (cfr. artículos 12, 2, 2, *d*, y 116, 1, TRLS, en relación con los artículos 30, *e*; 31 y 32 RPLS. A su vez, y a efectos de *ejecución* del planeamiento, cada sector puede dividirse en varios *polígonos*, que constituyen así unidades urbanísticas de inferior nivel territorial, cuya delimitación, en la forma que vamos a ver, ha de hacerse a efectos únicamente de ejecución de la obra urbanizadora.

(34) Artículos 117, 3, TRLS y 36, 3, RGU.

A los efectos de hacer posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización, no se podrán delimitar polígonos dentro de un mismo sector cuyas diferencias de aprovechamiento entre sí, con relación al aprovechamiento del sector, sea superior al 15 por 100 (35).

En cualquier caso, no podrán delimitarse polígonos ni unidades de actuación inmediatas a terrenos de cesión obligatoria y gratuita sin incluir en los referidos polígonos y unidades la parte correspondiente de los indicados terrenos (36), para evitar diferencias de aprovechamiento y, en definitiva, desigualdades entre los propietarios afectados por el deber de efectuar tales cesiones, que como las demás cargas de urbanización, han de ser objeto de distribución equitativa entre todos aquéllos.

Se exceptúan del requisito general de que la actividad urbanizadora se realice por polígonos o unidades de actuación, la ejecución de los *sistemas generales* de la ordenación del territorio o de alguno de sus elementos, así como, por otra parte, las «*actuaciones aisladas*» en suelo urbano (37).

En el aspecto formal, *cuando la delimitación no estuviere contenida en los planes*, se ajustará al procedimiento regulado en el artículo 118, 1, del texto refundido de la Ley del Suelo, esto es, se acordará, de oficio o a petición de los particulares interesados, por la Entidad local o urbanística especial actuante, previos los trámites de aprobación inicial e información pública durante quince días.

De la redacción del precepto anterior parece deducirse que, tras estos trámites previos, el acuerdo de aprobación—definitiva—de la delimitación del polígono o unidad de actuación urbanística corresponderá a la propia «Entidad local o urbanística especial». La remisión que la Ley de reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 hacía, en su artículo 105, «al procedimiento regulado en el artículo 32

(35) Ahora bien, en caso de que la diferencia de aprovechamiento entre polígonos, dentro del mismo sector, sea inferior al 15 por 100, la delimitación poligonal será válida y producirá todos sus efectos, sin perjuicio de la compensación en metálico a los propietarios de los polígonos con aprovechamiento inferior por los del polígono o polígonos con aprovechamiento superior, en cuanto a la diferencia (cfr. art. 37 RGU).

(36) Artículos 117, 4, TRLS y 36, párrafo final, del RGU.

(37) Artículos 117, 1, TRLS y 36, 1, RGU.

«Actuaciones aisladas» pueden ser, por ejemplo, unas obras de pavimentación de calles y plazas, de reposición o sustitución de calzadas y aceras, la construcción y renovación de redes de alcantarillado y de distribución de aguas, etc., obras que, cuando no forman parte de un proyecto de urbanización completa, han de ser calificadas como obras municipales «ordinarias», viniendo en cuanto tales sujetas a la legislación general del Régimen local (*vid. ob. cit.* en nota 31, págs. 63 y s., y jurisprudencia allí citada), salvo cuando se actúe por el sistema de expropiación para realizar actuaciones aisladas, en el supuesto del artículo 134, 2, TRLS.

(después 41 del texto refundido), con reducción de los plazos a la mitad», ha de entenderse, a nuestro modo de ver, con referencia al trámite formal, sin extender este reenvío a los demás aspectos y elementos de la actuación administrativa, ni por tanto a la competencia para la aprobación *definitiva* del expediente delimitador, que según esto corresponderá a la propia Entidad local o entidad urbanística especial actuante, según se deduce del citado artículo 105, y hoy del 118 del texto refundido, que establece en este aspecto una norma específica de competencia para acordar la delimitación.

El artículo 38 del RGU precisa el régimen del trámite de información pública y establece además, en este sentido, que el expediente, con las reclamaciones y observaciones que se hubieren formulado, será resuelto definitivamente por la Entidad local—con el *quorum* de la mayoría simple—o por la entidad urbanística especial actuante (38).

El mismo procedimiento habrá de seguirse, según el artículo 118 del TRLS, para llevar a cabo la *modificación* de los polígonos o unidades de actuación ya delimitados. Esta referencia podría entenderse hecha a aquellas unidades urbanísticas territoriales cuya delimitación «no estuviere contenida en los planes», supuesto a que se refiere de manera expresa y específica el procedimiento del citado precepto legal (por lo que si la delimitación estuviere establecida en el planeamiento sería lógico pensar que cualquier modificación de éste habría que entenderla sujeta a los trámites del art. 41, conforme al 49, 1, ambos del texto refundido), pero no obstante el RGU (artículo 38, 2) no distingue entre ambos supuestos, por lo que conforme a este precepto reglamentario—cuya legalidad nos parece dudosa en este punto—, tanto en uno como en otro caso se seguirá el mismo procedimiento abreviado.

En cualquier caso habrá que tener en cuenta que para que la delimitación adquiera *aficacia ejecutiva*, el acto de aprobación definitiva ha de ser objeto de publicación en el correspondiente Boletín oficial, conforme al artículo 44 del mismo texto legal, con expresión

(38) La *información pública* se efectuará mediante anuncios en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en un periódico de los de mayor circulación en la misma, siendo en todo caso preceptiva la citación personal de los propietarios de terrenos incluidos en el polígono o unidad de actuación (art. 38, 1, b, RGU).

Si, como consecuencia de las alegaciones producidas, el acuerdo de *aprobación definitiva* modificase los límites del polígono, no será preciso nuevo trámite de información, salvo que la superficie del polígono o unidad de actuación se aumentase o disminuyese en más de un 10 por 100 respecto de la inicialmente prevista, en cuyo caso se dará audiencia a los afectados por el aumento o disminución (art. 38, 4, RGU).

en el anuncio de los recursos administrativos y jurisdiccionales legalmente procedentes frente a dicho acto (39).

Ahora bien, sin perjuicio de las indemnizaciones que puedan corresponder a los reclamantes como consecuencia de la estimación del recurso en su caso, se establece legalmente el principio de irretroactividad de las actuaciones administrativas formales seguidas para la delimitación poligonal o de la unidad urbanística, en el supuesto de que el recurso contra el acto de aprobación definitiva se fundamente en errores u omisiones que no hayan sido denunciados en la fase de información pública (40).

3. PROYECTOS DE URBANIZACIÓN

La realización de la actividad urbanizadora requiere asimismo la previa elaboración y aprobación de los correspondientes proyectos de urbanización, que son *proyectos de obras* que tienen por objeto llevar a la práctica las determinaciones de los planes generales y, en su caso, de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento (en lo que se refiere al suelo urbano), de los planes parciales (en el suelo urbanizable) y, en su caso, de los planes especiales (así, para la ejecución de operaciones de reforma interior y para la realización de obras de infraestructura) (41).

Se trata, pues, de instrumentos técnicos para la ejecución de los planes urbanísticos, por lo que, a diferencia de éstos, no forman parte del planeamiento, que en rigor les precede, sino que forman parte del proceso de ejecución de la actividad urbanizadora; de aquí que, a diferencia de los planes, «no podrán contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación» (42), sino determinaciones solamente relativas a las obras de urbanización, tales como vialidad, saneamiento, instalación de las redes de servicios de suministro de agua, energía eléctrica, alumbrado público,

(39) En el supuesto de aprobación definitiva por una Entidad local, cfr. artículo 237, 1, TRLS. Aunque según este precepto los actos de las Entidades locales que pongan fin a la vía administrativa serán recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin embargo, con carácter previo al recurso ante esta jurisdicción se requiere la interposición del recurso de reposición ante la propia Entidad local que haya emanado el acto recurrido, conforme al artículo 52 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 17 de diciembre de 1956.

(40) Cfr. artículos 118, 2, del texto refundido de la Ley del Suelo y 38, 3, RGU.

(41) Cfr. artículos 15, 1; 23 y 24 del texto refundido de la Ley del Suelo y 67, 1, RPLS.

(42) Artículos 15, 1, TRLS y 67, 4, RPLS. En consecuencia, los proyectos de urbanización no podrán modificar las previsiones del plan que desarrollan, sin perjuicio de que puedan efectuar las *adaptaciones* exigidas por la ejecución material de las

arbolado, jardinería y otras análogas; constituyendo en todo caso, conceptualmente, instrumentos *integrales* para la ejecución de todas las determinaciones que el plan prevea en cuanto a esta clase de obras (43).

No tienen, por ello, los proyectos de urbanización, a diferencia del planeamiento previo, naturaleza normativa en cuanto no son instrumentos de ordenación, sino meramente de ejecución, ya que sólo pueden contener determinaciones sobre las obras de urbanización a realizar en desarrollo del planeamiento que ha de precederle. En este sentido, en cuanto instrumentos técnicos para la ejecución de obras, los proyectos de urbanización han de estar subordinados, como es lógico, al plan que desarrollan y aplican en concreto, según ha reiterado la jurisprudencia (44), razón por la cual, aunque sistemáticamente—*sede materiae*—están regulados dentro del régimen del planeamiento urbanístico del territorio, en el título I del texto refundido de la Ley del Suelo, su naturaleza de instrumento técnico para la ejecución material del planeamiento ha de llevar a situarlos más bien dentro del régimen de la ejecución de los planes de ordenación, como un presupuesto o requisito previo para llevar a cabo esta actividad.

Por lo demás, en lo que se refiere a su *contenido*, los proyectos de urbanización comprenderán una memoria descriptiva de las características de las obras, plano de situación en relación con el conjunto urbano y planos de proyecto y detalle, mediciones, cuadros de precios, presupuestos y pliego de condiciones de las obras y servicios (45).

En cuanto al *momento* en que ha de realizarse la elaboración del proyecto, éste se redactará con la antelación necesaria para que las

obras (art. cit., párrafo 2). *Vid.* la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1977 (Aranzadi núm. 3.039).

(43) Se diferencian así los proyectos de urbanización de *los proyectos de obras aisladas*, que no tienen por objeto desarrollar el conjunto de determinaciones de un plan de ordenación, sino de determinadas obras y que pueden redactarse y aprobarse con independencia de aquéllos. Nos remitimos en este aspecto a las consideraciones que hemos hecho en otro lugar (*ob. cit.* en nota 31, págs. 58 a 70). El artículo 67 del RPLS ha venido a recoger este criterio distintivo entre proyectos de urbanización y proyectos de obras ordinarias, según que el proyecto tenga por objeto desarrollar o no *íntegramente* el conjunto de determinaciones de un plan de ordenación en materia de obras (cfr. los apartados 2 y 3 del citado precepto reglamentario).

(44) *Vid.*, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de diciembre de 1972 (Ar. 5.365), 23 de abril de 1975 (Ar. 2.634) y 30 de noviembre de 1977 (Aranzadi 4.483).

(45) Artículo 15, 3, del texto refundido de la Ley del Suelo, que desarrolla el artículo 69 RPLS.

obras a que se refiere puedan realizarse de acuerdo con los plazos previstos en el correspondiente programa de actuación (46).

La tramitación del proyecto de urbanización se realizará conforme al procedimiento general del artículo 41 del texto refundido de la Ley del Suelo, correspondiendo en todo caso la *aprobación definitiva* a la Comisión Provincial de Urbanismo (47), cuyo acuerdo ha de ser publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia* (48) para su efectividad inmediata (49).

IV. LOS SISTEMAS DE EJECUCION DE PLANES

1. CONCEPTO Y MODALIDADES

Constituye principio básico de nuestra legislación urbanística el de afectación de las plusvalías o beneficios obtenidos por los propietarios, como consecuencia del planeamiento y su ejecución, a los costes de las obras y servicios en que consiste la urbanización. A esta finalidad se ordenan cabalmente los llamados sistemas de actuación urbanística, que son, así, distintas técnicas para «aplicar la plusvalía urbanística a la ejecución de la obra urbanizadora» (GARCÍA DE ENTERRÍA). En un sentido puramente formal, el preámbulo de la Ley de reforma de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975 dice que son «las distintas regulaciones legalmente previstas para ejecutar el plan en cada polígono» o unidad de actuación. Se trata de instrumentar con ello, técnica y jurídicamente, la financiación de la actividad urbanizadora, en desarrollo de los planes urbanísticos, mediante la aportación, con cargo a los beneficiarios de la urbanización, del coste de ésta y de los terrenos necesarios para su ejecución.

El artículo 119, 1, del TRLS establece que «la ejecución de los polígonos o unidades de actuación se realizará mediante cualquiera de los siguientes sistemas de actuación: a) Compensación. b) Cooperación. c) Expropiación».

(46) Artículo 38 del TRLS.

Sobre la *competencia técnica y profesional* para elaborar los proyectos de urbanización, que pueden ser realizados indistintamente por los Arquitectos superiores y por los Ingenieros de Caminos, que son los únicos títulos académicos que comprenden en sus respectivos estudios la especialidad de urbanismo, *vid.* nuestra obra citada en nota 31, págs. 83 y s. Asimismo, con posterioridad, L. PAREJO ALFONSO: «Las competencias profesionales en los proyectos de urbanismo», *Revista de Administración Pública*, núm. 83 (1977).

(47) Artículos 35, 1, d), TRLS y 141, 3, RPLS.

(48) Artículo 44 TRLS.

(49) Artículos 55, 1; 56 y 57, 1, TRLS.

Las modalidades o supuestos que pueden darse son fundamentalmente dos:

a) El mantenimiento de los propietarios en la propiedad del suelo, pero sobre la base de que éstos cumplan los deberes y cargas de urbanización (a saber, las cesiones de terrenos para equipamiento público, así como el costeamiento de las obras de urbanización) y se proceda a un reparto equitativo del volumen edificable sobre los solares resultantes; y

b) La expropiación forzosa de los terrenos y su urbanización por la Administración pública o a través de concesionario (50).

A su vez, la primera modalidad o alternativa ofrece en nuestra legislación urbanística dos sistemas diferentes: el de *compensación*, en el que las obras de urbanización se ejecutan o realizan a su costa por los mismos propietarios del polígono o unidad de actuación, constituidos al efecto en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo propietario (51), y el sistema de *cooperación*, por otro lado, en el que la obra urbanizadora se lleva a cabo por la Administración pública actuante, aunque asimismo con cargo a los propietarios (52). La diferencia entre ambas modalidades

(50) GONZÁLEZ-BERENGUER puntualiza estos supuestos diciendo que caben cuatro posibilidades, que agotan el espectro: o se actúa privadamente en suelo privado (compensación), o se actúa públicamente en suelo privado (cooperación), o se actúa públicamente en suelo público (expropiación con ejecución por la Administración), o se actúa privadamente en suelo público (expropiación actuada mediante concesión) (*Gestión, financiación y control del urbanismo*, Madrid, I. E. A. L., 1979, págs. 371 y ss.)

(51) Cfr. artículos 126 a 130 del TRLS y 157 y ss. RGU.

La Junta de Compensación constituye una entidad jurídica que engloba una unión de propietarios, cuya asociación se produce, por tanto, en base a esta condición, esto es, de *ob rem*, no *intuitu personae*. La Junta de Compensación tiene, concretando más, naturaleza de *entidad pública* o—como dice el art. 127, 3, del TRLS—«naturaleza administrativa», no civil ni mercantil, ya que aunque tiene una base privada, en cuanto integrada por particulares (sin perjuicio de la inclusión, en su caso, de entes públicos, pero no en cuanto tales, sino en cuanto ostenten la condición de propietarios de terrenos del polígono o unidad de actuación); sin embargo, cuando procede legalmente su *constitución*, ésta se impone de modo coactivo—por ser legalmente preceptiva—a quienes van a ser sus miembros, y, por otra parte, en cuanto a su *finalidad* se le atribuye la realización de una actividad pública como es, sin duda, la ejecución de las obras y servicios públicos en que consiste la actividad urbanizadora realizada en ejecución de los planes de urbanismo. De aquí que, en el ejercicio de estas funciones, emanen actos administrativos, susceptibles como tales—según determina el art. 127, 5, del TRLS—de recurso de alzada ante la Administración actuante.

(52) Cfr. artículos 131 a 133 del TRLS y 186 y ss. RGU.

Al no existir una gestión común de la actividad urbanizadora por los propietarios, no es preceptiva la constitución de una entidad urbanística integrada por ellos, pues si son varios puede mantenerse su individualidad o bien constituirse, de modo potestativo, una Asociación administrativa que, en este supuesto, no tiene como función gestionar y realizar la actividad urbanizadora, sino simplemente *colaborar* con la Administración que la lleva a cabo. Ahora bien, aunque sea la Administración actuante

de actuación radica, pues, básicamente, en el protagonismo de la actuación urbanizadora, que en el primer sistema es fundamentalmente privado y en el de cooperación público, y no en la cobertura financiera de la actividad, que, en cualquiera de ambos sistemas, es privada, en cuanto que corresponde a los propietarios de suelo satisfacer en ambos supuestos los gastos de la propia actividad urbanizadora.

El sistema de *expropiación* puede ser, a su vez, *total* o de conjunto, cuando se aplica para la urbanización de polígonos o unidades de actuación *completos*, supuesto en que se comprenderá la totalidad de los bienes y derechos incluidos en los mismos, o *aislada* (no poligonal, lineal o puntual), cuando se aplica para la ejecución de los sistemas generales o de actuaciones aisladas en suelo urbano, aunque en rigor esta última modalidad expropiatoria no constituye propiamente un sistema de actuación, no obstante venir regulada dentro del sistema de expropiación, en razón fundamentalmente a la amplitud o alcance de su objeto (53).

2. DETERMINACIÓN DEL SISTEMA APLICABLE

La competencia para determinar, entre los anteriores sistemas de actuación, el aplicable en cada caso, está legalmente atribuida a la Administración pública competente para la ejecución del plan. El artículo 119, 2, del texto refundido de la Ley del Suelo establece que la Administración actuante elegirá el sistema de actuación aplicable, según las necesidades, medios económicos financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo cuando razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación.

Según esto, la Administración puede elegir: 1.º, de modo *preferente*, entre los sistemas de compensación y de cooperación, siendo en consecuencia discrecional la elección de cualquiera de estos siste-

quien gestiona y ejecuta esta actividad u obra urbanizadora, los costes de urbanización son, en todo caso, a cargo de los propietarios afectados, que han de satisfacer las cuotas correspondientes en proporción a la superficie o valor de sus respectivos terrenos.

(53) Cfr. artículos 134 y ss. del TRLS y 194 y ss. RGU.

Sobre los diversos sistemas de actuación urbanística, *en particular, vid.*, por todos, J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, Edit. Civitas, 1977. Asimismo, A. CARCELLER FERNÁNDEZ, est. cit. en nota 2, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 193.

mas, aunque teniendo en cuenta los criterios que establece el citado precepto legal; y 2.º, *excepcionalmente*, podrá elegir entre el sistema de expropiación «cuando razones de urgencia o necesidad» así lo exijan—sin que baste, por tanto, la simple conveniencia (54)—, circunstancias de urgencia o necesidad que deberán por ello ser debidamente justificadas para que la Administración actuante pueda optar por el sistema expropiatorio.

En cualquier caso, sea cual fuere el sistema de actuación, se deberá *justificar* su viabilidad en función de las necesidades, medios económico-financieros con que cuente la Administración, colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias que concurren en cada polígono o unidad de actuación (55), circunstancias que indudablemente condicionarán la elección administrativa del sistema, en función de los estudios realizados al elaborar el plan, y que en consecuencia limitarán el margen de apreciación y discrecionalidad de la Administración para optar entre uno u otro sistema.

La *determinación* del sistema de actuación puede hacerse directamente *en el plan* (general o parcial) o programa de actuación urbanística, en base a las reglas y criterios anteriores. Ahora bien, cuando el plan de ordenación o programa de actuación urbanística *no precisaren el sistema*, su determinación se llevará a cabo con la delimitación del polígono o unidad de actuación (56).

Si los propietarios que representen el 60 por 100 de la superficie total del polígono o unidad de actuación solicitasen, en el trámite de información pública del procedimiento para su delimitación, la aplicación del sistema de compensación, la Administración lo acordará previa audiencia de los demás propietarios del polígono o unidad de actuación (57).

En este último supuesto no cabe, pues, opción administrativa, sino que, si se produce la solicitud por los propietarios que reúnan al menos el citado porcentaje de superficie, el sistema de compensación será el único aplicable, viniendo en consecuencia la Administración obligada a acordar su aplicación. Lo que significa —paradójicamente— una inversión o alteración del principio de subsidiariedad, que aquí se aplica al revés, ya que en materia de eje-

(54) Como advierte GONZÁLEZ PÉREZ, *ob. cit.* en nota anterior, pág. 665.

(55) Cfr. artículos 119, 2, del TRLS, cit., y 153 RGU.

(56) Cfr. artículo 152, 3, RGU.

El artículo 154 del propio Reglamento establece que si el plan o programa de actuación urbanística no contuviere la delimitación de los polígonos *ni la determinación del sistema*, éste se fijará en el mismo procedimiento de delimitación de aquéllos.

(57) Cfr. artículos 119, 3, TRLS y 152, 3, RGU.

cución de planes, como se ha visto anteriormente, no se parte como principio del reconocimiento de la iniciativa privada, sino de la calificación legal de dicha ejecución como competencia y función pública, por lo que en rigor, y según esto, no hay acción subsidiaria de la Administración pública en esta materia (58).

En el caso de que la Administración, de oficio o a petición de los particulares, considere necesario *sustituir* por otro el sistema de actuación contenido en el plan o programa de actuación urbanística o fijado al delimitar el polígono o unidad de actuación, se sujetará en todo caso a los mismos trámites establecidos en el RGU para la delimitación de polígonos (59), aunque teniendo en cuenta los criterios que para justificar la viabilidad y procedencia del nuevo sistema establece el artículo 19, 2, del TRLS y el 153 de su RGU.

En todo caso—dice el artículo 119, 4, del texto refundido de la Ley del Suelo—, procederá la aplicación del sistema de expropiación cuando la Junta de Compensación o, en su caso, el propietario único de todos los terrenos del polígono o unidad de actuación, incumplan las obligaciones inherentes al sistema de compensación.

La aplicación del sistema de expropiación, en este supuesto, como sustitutivo del de compensación, se determinará por la Administración previo expediente en el que se señalen las causas del incumplimiento y se dé audiencia a la Junta de Compensación o, en su caso, al propietario único (60).

(58) Los Pactos de la Moncloa, celebrados entre el Gobierno y los partidos políticos con representación en el Congreso (Madrid, 8-27 de octubre de 1977), destacan, en este sentido, como principio básico en que ha de basarse la política de urbanismo, suelo y vivienda, que «el sector público debe asumir un papel principal en lo referente a garantizar la entrada en uso del suelo urbano». Se ha dicho, por ello, que tendrá que revisarse si los mecanismos que la Ley del Suelo pone al servicio de la ejecución de los planes y la preferencia de los de compensación y cooperación sobre el expropiatorio, salvo razones de urgencia o necesidad, son adecuados en su misma formulación y preferencia para que se cumpla el capital principio recogido en los Pactos de que el sector público asuma un papel principal en lo referente a garantizar la entrada en uso del suelo. Y tendrá que revisarse el papel de la iniciativa privada y las fórmulas de llamada a la actuación urbanística de las iniciativas privadas para asegurar la libre concurrencia (J. AROZAMENA SIERRA: «Política de Urbanismo y del Suelo en los Pactos de la Moncloa», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 57, marzo-abril 1978, págs. 24 y s.).

(59) Cfr. artículo 156, 1, RGU.

(60) Cfr. artículo 156 RGU. El anteproyecto de Ley sobre valoración del suelo y medidas para la ejecución del planeamiento urbanístico, elaborado por el Gobierno en desarrollo de los Pactos de la Moncloa, para la reforma de la Ley del Suelo vigente, prevé a este respecto un nuevo sistema de actuación urbanística que denomina de «ejecución forzosa», al que podrá acudir la Administración actuante en el supuesto del artículo 119, 4, del TRLS (así como también originariamente cuando las necesidades de suelo urbanizado así lo aconsejen). En realidad, se trata de una modalidad del sistema de compensación, con la particularidad de que la Junta característica de

3. CONTRATACIÓN DE LAS OBRAS DE URBANIZACIÓN

Estrechamente ligado con el tema de los sistemas de actuación urbanística, pero conceptualmente diferente de éstos, que como se ha indicado tienen fundamentalmente por objeto realizar la afectación de las plusvalías urbanísticas a la financiación de la actividad urbanizadora, está el de los *sistemas de contratación*, que se ordenan como es sabido a seleccionar al contratista que ha de llevar a cabo la ejecución de las obras, conforme al proyecto de urbanización previamente aprobado, mediante el pago a aquél del precio convenido. En los sistemas de actuación caracterizados por el protagonismo de la Administración pública—sistemas de cooperación y de expropiación—, es indudable que la ejecución de la obra urbanizadora habrá de realizarse conforme a la normativa reguladora de la contratación que haya de seguirse por la Administración actuante. Por ello, cuando ésta sea un Ayuntamiento se aplicará la legislación de Régimen local (61), por lo que, tratándose como se trata de *obras* en el supuesto a que nos venimos refiriendo, la Entidad local podrá optar entre la *subasta* y el *concurso-subasta*, como forma de adjudicación, si se trata de proyectos de obras muy definidos y de ejecución sencilla, cuya cuantía sea inferior a veinticinco millones de pesetas; y si los proyectos de obras no reúnen los expresados requisitos o su presupuesto fuere de cuantía superior a la indicada, procederá, con carácter general, el *concurso-subasta* (62), que dada la entidad téc-

este sistema se sustituye por una Comisión Gestora, cuyos miembros se designan por mitad entre la Administración y los propietarios que, aceptando el requerimiento de aquélla, se incorporen a la gestión, que viene a configurarse así como una fórmula de gestión mixta, intermedia entre el sistema de compensación y el de cooperación (*vid.* J. AROZAMENA SIERRA, est. cit. en nota 58, págs. 42 y s.).

(61) En la actualidad, el Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, en sus artículos 103 a 124; aunque permanece en vigor, en cuanto no se oponga al anterior Texto articulado, el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales de 9 de enero de 1953. Por Real Decreto 1201/1978, de 2 de junio, se fija la *cuantía* para la *contratación directa por las Corporaciones locales*, siempre que no exceda de cinco millones de pesetas ni del 5 por 100 de su presupuesto ordinario de ingresos.

(62) Artículo 115, 2, del Texto articulado del Estatuto de Régimen local, citado en nota anterior. El artículo 187, 1, del RGU establece, en este sentido, que cuando las obras de urbanización se realicen por contrato, será de aplicación preferente el sistema de concurso-subasta.

Podrán celebrarse por concurso los contratos de obras en los supuestos del artículo 116; por contratación directa los previstos en el artículo 117, y ejecutarse directa-

nica y económica de las obras proyectadas será, por tanto, el sistema normal de contratación de las mismas.

Ahora bien, en el supuesto en que la Administración pública actuante hubiera constituido una sociedad privada o una empresa mixta, con capital público mayoritario y finalidad urbanizadora, la ejecución de las obras podrá llevarse a cabo por tal empresa o sociedad, sin necesidad del trámite de licitación, cualquiera que fuere la cuantía económica de las obras de urbanización (63).

En el supuesto en que el protagonismo de la actividad urbanizadora no corresponda a la Administración pública—por sí o a través de una entidad urbanística interpuesta—, sino a los propietarios de suelo del polígono o unidad de actuación a urbanizar—sistema de compensación—, hay que reconocer a la Junta de Compensación, en cuanto organización dotada de entidad propia, facultad para llevar a cabo por sí misma la contratación de las obras, en virtud del correspondiente acuerdo o acuerdos de sus órganos de administración, Junta o Asamblea General, etc., según sus estatutos y bases de actuación, para la ejecución de las obras por una empresa constructora conforme al proyecto de urbanización previamente aprobado por el Ayuntamiento o Administración actuante; si bien, en cualquier caso, y para asegurar la adecuación al proyecto de las obras que se ejecuten por la empresa constructora, la Administración ejercerá funciones inspectoras o de vigilancia para garantizar de manera adecuada la recepción de las obras, una vez ejecutadas, y su puesta en servicio; aunque en este aspecto, como es lógico, la responsabilidad directa ante la Administración corresponderá a la Junta de Compensación (64) y no a la empresa ejecutora de las obras, que será responsable ante la Junta en base a la correspondiente relación contractual celebrada entre ambas.

mente por la Administración las obras en que, según el artículo 118—todos ellos del citado Texto articulado aprobado por Real Decreto 3046/1977—, concurren alguna de las circunstancias establecidas en la Ley de Contratos del Estado, a que remite (artículos 60 y s., y 187 a 195 de su Reglamento de Ejecución).

Sobre el supuesto específico de concesión de obras de urbanización, aplicable en el sistema de expropiación, nos remitimos a la exposición que hemos hecho en otro lugar (*La concesión administrativa en la esfera local*, Madrid, I. E. A. L., 1976, páginas 229 y ss.).

(63) Artículo 187, 2, del RGU. Precepto que, en este sentido, modifica el artículo 3, núm. 5, del Real Decreto 1169/1978, sobre creación de sociedades urbanísticas.

(64) Cfr. artículos 130, 1, del TRLS y 182 y s. RGU.

4. DISTRIBUCIÓN DE LAS CARGAS DE URBANIZACIÓN ENTRE LOS PROPIETARIOS

A) *Afectación de las plusvalías a la urbanización: cesión de terrenos y costeamiento de la urbanización (remisión).*

La realización de la obra urbanizadora, conforme al plan que se ejecuta, genera un aumento de valor del suelo, un beneficio para los propietarios de terrenos, que ha de ser afectado, al menos en parte, para amortizar el coste de la propia obra urbanizadora, en justa compensación a aquella plusvalía. La afectación de este beneficio al coste de la urbanización constituye un principio básico de nuestro Derecho urbanístico (art. 3, 2-*d*, del texto refundido de la Ley del Suelo) y se traduce legalmente en la imposición a los propietarios beneficiados de una serie de cargas—las denominadas «cargas de urbanización»—, en justa compensación por el beneficio que obtienen o reciben de la actividad urbanizadora. La adquisición por los propietarios de las plusvalías que el proceso urbanístico comporta se compensa, así, en favor de la comunidad, mediante el cumplimiento por aquéllos de las cargas de urbanización, que, según establece el artículo 120, 1, del texto refundido de la Ley del Suelo, son fundamentalmente las siguientes: *a)* Efectuar las cesiones de terrenos que se establecen en la presente Ley, y *b)* sufragar los costes de la urbanización.

Estas cargas afectan a los propietarios del suelo en que se realice una actuación urbanizadora, independientemente del sistema de actuación que se siga para llevarla a cabo, según se deduce del citado precepto legal, que es común a todos los sistemas de actuación; aunque, como es lógico, cuando el sistema elegido sea el de expropiación, la Administración actuante, o concesionario en su caso, adquirirá la totalidad de los terrenos afectados por la actuación urbanística, si bien, cuando el beneficiario de la expropiación no sea el Municipio, aquél—sea otro ente público, por ejemplo, el Instituto Nacional de Urbanización, o concesionario—deberá hacer las cesiones correspondientes a favor del Ayuntamiento.

El contenido y extensión objetiva de la cesión obligatoria y gratuita de terrenos varía, como es sabido, según las clases y categorías de suelo a que se refiera la actuación urbanística (65), aunque la

(65) Cfr., en cuanto al suelo urbano, el artículo 83, 3, 1.º, del TRLS; en cuanto al suelo urbanizable programado, el artículo 84, 3, *a*), del propio texto legal, y al

concreción de su amplitud y alcance viene afectada por una serie de límites, cuyos mínimos vienen determinados desde el punto de vista cualitativo—teleológico—para los fines señalados en los preceptos citados en la nota anterior, e incluso en algunos casos cuantitativamente mediante la fijación de estándares y porcentajes fijados por la propia Ley del Suelo y que se concretan a través de los correspondientes planes de ordenación (66); existiendo asimismo unos límites máximos, que se deducen, por un lado y desde el punto de vista objetivo, de la relación de proporcionalidad o adecuación con las exigencias de servicios del polígono o unidad de actuación (67), y por otro, en lo que afecta a los sujetos obligados a efectuar las cesiones de terrenos, se requiere que esta carga, junto con las demás cargas de urbanización, no excedan de los beneficios o plusvalías derivadas de la actuación urbanizadora (cfr. art. 121 del texto refundido de la Ley del Suelo) y que asimismo sean distribuidas, como vamos a ver a continuación, de forma justa y equitativa entre todos los propietarios afectados.

En cuanto a la finalidad de las cesiones, la Administración actuante está obligada a afectar, a los fines previstos en el plan, el suelo que adquiera como consecuencia del cumplimiento de los deberes de cesión obligatoria que recaen sobre los propietarios (68). En consecuencia, el suelo destinado, según el plan, a dominio y uso público y los terrenos sobre los que hayan de realizarse edificaciones o instalaciones de servicio público no podrán desafectarse sino por modificaciones del plan.

Nos remitimos, por lo demás, a la exposición que de modo específico y en extenso hemos hecho en otro lugar sobre la naturaleza

suelo urbanizable no programado el artículo 85, 2, según el cual son aplicables las mismas determinaciones que para el urbanizable programado en cuanto a cesiones de terrenos, sin perjuicio de las obligaciones, limitaciones y cargas *adicionales* que se señalen en el programa y en el acuerdo de aprobación.

Cfr. asimismo el artículo 46 y concordantes RGU.

(66) Cfr. artículos 12 y 13 del TRLS y concordantes del RPLS, en especial su Anexo sobre reservas de suelo para dotaciones en planes parciales.

(67) El límite objetivo, que pone en relación la cesión gratuita de terrenos con la función que éstos han de cumplir al servicio del polígono o unidad de actuación, viene establecido tanto en lo que se refiere al suelo urbano (art. 83, 3-1, *in fine*) como al suelo urbanizable programado (art. 84, 3-a, que se cierra con la exigencia de que los servicios públicos sean «necesarios»), en relación asimismo con los artículos 3, 1-g) y 13, 2-b) sobre parques y jardines públicos («en proporción adecuada a las necesidades colectivas»); por lo que la Administración actuante no podrá exigir la cesión obligatoria y gratuita de terrenos para otros fines o actuaciones que sobrepasen el servicio del polígono o unidad de actuación.

(68) Cfr. artículos 120, 2, del TRLS y 47 RGU.

y régimen de las cesiones obligatorias y gratuitas de terrenos para fines urbanísticos (69).

En lo que se refiere, por otro lado, a los costes de la urbanización, que asimismo han de ser satisfechos por los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística, comprenderán los conceptos que detalla el artículo 122 del texto refundido de la Ley del Suelo (70), que han de ser satisfechos mediante aplicación de las correspondientes cuotas de urbanización (71). El pago de los costes de urbanización se realizará normalmente en dinero, aunque se admite legalmente la posibilidad de pago en especie, pues si existe acuerdo entre la Administración y los particulares afectados, el pago de todos o parte de los gastos señalados anteriormente podrá realizarse cediendo éstos y aquélla, gratuitamente y libres de cargas, terrenos edificables en la proporción que se estime conveniente para compensar tales gastos, cuyo importe quedará determinado en el propio acuerdo (72).

B) *Técnicas instrumentadas legalmente para realizar la distribución justa de las cargas de urbanización entre los propietarios.*

El planeamiento urbanístico, como es sabido, origina desigualdades entre los propietarios del suelo, como consecuencia de la diferente calificación de los terrenos, pues mientras que unos se ven beneficiados por una calificación urbanística que permite su edificabilidad, mayor o menor, otros se ven en cambio perjudicados por calificaciones que permiten un uso más restringido o que incluso impiden absolutamente su edificabilidad, como ocurre, por ejemplo, en el caso típico de las zonas verdes y demás espacios libres públicos previstos en los planes.

Como elementales exigencias de justicia material, que obviamente deben presidir toda la actuación urbanística, imponen que las cargas de urbanización han de repartirse justa y equitativamente

(69) *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 53 (mayo-junio 1977), págs. 43-65. Vid. asimismo GONZÁLEZ-BERENGUER, J. L., cit. en nota 50, págs. 655 y ss.

(70) En este precepto legal se advierte una omisión al refundir la Ley de Reforma de mayo de 1975 con la Ley del Suelo de 1956, en lo que se refiere a los *teléfonos*, que estaban expresamente previstos en el texto del artículo 109 de la citada Ley de Reforma que fue aprobado por la Comisión de Vivienda de las Cortes (véase sesión núm. 27, página 3, del *Diario de Sesiones* de fecha 19 de febrero de 1975), pero que incomprensiblemente no apareció en el texto publicado en el *Boletín Oficial del Estado*.

(71) Vid. F. LLISSET BORRELL: «Las cuotas de urbanización», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 46, págs. 47 y ss. Después, asimismo, GONZÁLEZ BERENGUER, J. L., ob. cit. en nota 50, págs. 675 y ss.

(72) Cfr. artículos 122, 2, del TRLS y 62 RGU.

entre todos los propietarios afectados (art. 3, 2-*b*, TRLS), la propia Ley instrumenta y regula diversas técnicas para realizar materialmente este principio básico, esto es, para conseguir el cumplimiento de aquella exigencia de justicia distributiva. En este sentido, el artículo 124 del texto refundido de la Ley del Suelo establece que «las obligaciones y cargas de los propietarios del suelo a que se refiere este capítulo serán objeto de distribución justa entre los mismos, juntamente con los beneficios derivados del planeamiento, en la forma que libremente convengan mediante compensación o reparcelación».

En la distribución de los beneficios y cargas de urbanización se parte, pues, legalmente, de un principio de libertad o «respeto a la autonomía privada»—como dice el preámbulo de la Ley de reforma de la del Suelo de 1975—, por lo que, como advierte NÚÑEZ RUIZ, cualquier intromisión administrativa sobre la forma como los propietarios convengan la distribución de las cargas constituye una violación de este principio de libertad, a no ser que se realice para evitar abusos en el reparto (73).

Las técnicas concretamente reguladas en nuestra legislación urbanística para lograr la justa distribución de beneficios y cargas de urbanización entre los propietarios son, pues:

— La *compensación* entre los propietarios del polígono o unidad de actuación, en los casos en que se aplique este sistema de actuación urbanística.

— La *reparcelación* material o física de los terrenos del polígono o unidad de actuación, en los casos en que se aplique el sistema de cooperación (74), si bien en los casos en que, por las circunstancias de edificación, no fuere posible llevar a cabo la reparcelación material de los terrenos de toda o parte de la unidad de actuación o polígono, superior a un 50 por 100 de la superficie afectada, procederá la reparcelación simplemente económica, en forma de indemnización sustitutiva (75).

— Otro instrumento legalmente ordenado a la referida finalidad de justicia en el reparto de beneficios y cargas consiste—como se ha apuntado anteriormente—en la *compensación de volúmenes*, se-

(73) *Ob. cit.* en nota 2, pág. 352.

(74) Cfr. artículos 131, 2, en relación con el 97 y ss. del texto refundido de la Ley del Suelo. En la doctrina, A. CARCELLER FERNÁNDEZ: «La reparcelación en el Texto Refundido de la Ley del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 49 (julio-septiembre 1976), págs. 63 y ss.

(75) Cfr. artículo 125, 2, del TRLS.

gún la técnica del aprovechamiento medio, en el supuesto del artículo 84, 4, del TRLS, esto es, cuando en el suelo urbanizable programado el aprovechamiento real de una finca sea inferior al 90 por 100 del aprovechamiento medio que le corresponda, en cuyo caso la compensación del espacio que falte se hará con cargo a los volúmenes que excedan del medio de la totalidad del suelo urbanizable programado, que se localizarán en terrenos edificables de similares condiciones y situación; aunque en el supuesto de que el defecto de aprovechamiento fuere inferior a un 15 por 100 del correspondiente a la finca, la adjudicación podrá sustituirse, a criterio de la Administración competente, por una indemnización en metálico (76).

— En el vigente esquema legal, el principio de justa distribución de beneficios y cargas derivadas de la ordenación urbanística se completa, en último término, con el otorgamiento a los propietarios de suelo de un derecho a *indemnización* cuando el planeamiento impone vinculaciones o limitaciones *singulares* del aprovechamiento urbanístico que no puedan ser distribuidas equitativamente entre los propietarios, según el artículo 87, 3, del TRLS (77).

La consecuencia que se produce, cuando se dan los presupuestos que configuran este precepto legal, será, pues, la procedencia de una indemnización por el valor económico del aprovechamiento urbanístico o edificabilidad que el plan priva al propietario, tomando como pauta de referencia el aprovechamiento del polígono o uni-

(76) Sobre el concepto y funciones del aprovechamiento medio nos remitimos a las consideraciones que hemos hecho en el núm. 195 de esta misma REVISTA, págs. 501 a 524, y bibliografía allí citada. Vid. asimismo el artículo 31 del RPLS, que concreta la forma de determinar y fijar el aprovechamiento medio.

(77) Frente al criterio de generalidad que define el «contenido normal» de la propiedad inmueble, según su estatuto urbanístico—cuyos límites y deberes generales no son indemnizables, según el art. 87, 1—, las *restricciones indemnizables* son aquellas impuestas por el plan con carácter de singularidad, las «*vinculaciones o limitaciones singulares*», expresiones que, aunque equiparadas (tomando en sentido amplio el concepto de vinculación), ofrecen un matiz diferenciador: el de que las «vinculaciones» tienen un carácter positivo, de afectación—en este caso del dominio—, a fines de interés público, mientras que las «limitaciones» tienen, *strictu sensu*, un carácter negativo en cuanto imponen un *non facere*, aunque en rigor no se trata, en el supuesto legal a que nos referimos, de auténticas limitaciones (en cuanto éstas tienen carácter de generalidad), ya que por su singularidad las limitaciones a que nos referimos en dicho supuesto legal suponen un verdadero sacrificio o privación de determinadas facultades dominicales.

Vid. R. GÓMEZ-FERRER MORANT y M. BASSOLS COMA: *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Madrid, I. E. A. L., 1976; R. GÓMEZ-FERRER: «Régimen jurídico del suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 55 (octubre-diciembre 1977); J. M. SALA ARQUER: *En torno al concepto de límites normales de la propiedad en el Derecho público*, ENAP, Madrid, 1976.

dad de actuación en que está situado el terreno o parcela a que afecte la ordenación urbanística.

La indemnización se determinará conforme al régimen general de la Ley de Expropiación forzosa, ya que, conforme a esta Ley, y como ha destacado la doctrina (GARCÍA DE ENTERRÍA, NIETO GARCÍA), la expropiación forzosa no es tan sólo un medio de adquirir bienes inmuebles con carácter coactivo para su posterior afectación al dominio público (concepción tradicional de la expropiación traslativa), sino una institución general de cobertura de todos los daños que los particulares sufran en su patrimonio por razón de una privación singular de bienes, derechos o intereses patrimoniales legítimos impuesta coactivamente por la Administración pública; por lo que siempre que se produzca tal privación singular acordada imperativamente por la Administración, aun cuando no exista adquisición de bien o derecho alguno por parte de ésta, sino que simplemente se produzca la privación (incluso en forma de mera cesación del ejercicio de una actividad), debe ponerse en juego el mecanismo expropiatorio, con la consecuencia fundamental del resarcimiento económico (78).

V. ACTIVIDAD URBANIZADORA EN MUNICIPIOS QUE CARECEN DE PLANEAMIENTO URBANISTICO

Los diversos supuestos y condicionantes de la actividad urbanizadora examinados con anterioridad presuponen, como se ha señalado, la existencia de un planeamiento urbanístico previo que legitima el desarrollo de aquella actividad. Se plantea, no obstante, la cuestión de si en los Municipios que carecen de plan de ordenación pueden ser elaborados y aprobados proyectos de urbanización. Se-

(78) En lo que se refiere al sujeto obligado a indemnizar, advierte GONZÁLEZ PÉREZ que si estamos ante un supuesto en que—según los términos del art. 87, 3—no es posible la distribución equitativa entre los interesados, parece descartarse que pueda recaer en los demás interesados la carga de pagar la indemnización. Para que los propietarios de una unidad de actuación soporten las cargas, se parte de la base de que se ha delimitado para que ello fuese posible (art. 117). Si ello no es posible es porque se ha delimitado mal la unidad de actuación o porque, dada la entidad de las vinculaciones o limitaciones, no era posible. Tanto sea una u otra la razón, no parece lógico que sean los propietarios del polígono los obligados a indemnizar. El sujeto pasivo obligado debe ser la entidad pública actuante... y el régimen jurídico será el general de la responsabilidad de la Administración pública competente. La determinación del daño efectivo sufrido por el perjudicado se verificará a través del procedimiento general que regulan los artículos 134 a 138 del Reglamento de Expropiación forzosa (*Comentarios a la Ley del Suelo*, cit., págs. 528 y s.).

gún hemos considerado en otro lugar (79), la respuesta ha de ser negativa en el supuesto de los proyectos de urbanización completa a que se refiere el artículo 15 del texto refundido de la Ley del Suelo, en cuanto que, en el supuesto de este precepto legal, el proyecto presupone la vigencia de un plan o normativa urbanística que trata de ejecutarse o llevarse a la práctica, como señala la sentencia de 21 de diciembre de 1972 (ARANZADI, 5.365), planeamiento urbanístico que, en el supuesto a que aquí nos referimos, no existe. Consiguientemente, tampoco será de aplicación en este supuesto el régimen regulador de los sistemas de actuación urbanística, en cuanto tienen por objeto la ejecución de un planeamiento urbanístico previo.

El artículo 67 del RPLS confirma la tesis de que los proyectos de urbanización, en el sentido anteriormente indicado—III, 3—presuponen, en todo caso, la existencia de un planeamiento urbanístico que mediante aquéllos se trata de ejecutar o llevar a la práctica, al establecerse que los proyectos de urbanización constituirán, en todo caso, instrumentos para el desarrollo de todas las determinaciones que el plan prevea en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, jardinería y otras análogas (artículo 67, 2, RPLS), sin perjuicio de la posibilidad de elaboración y aprobación de proyectos de obras ordinarias que no tengan por objeto desarrollar *integralmente* el conjunto de determinaciones de un plan de ordenación (art. 67, 3).

Lo anterior no excluye, sin embargo, a nuestro juicio, que ya hemos expuesto en otro lugar (*ob. cit.* en nota 31), la posibilidad de que en los Municipios sin planeamiento urbanístico pueda llevarse a cabo la elaboración y aprobación de «proyectos de obras de urbanización», pues una solución que excluyera esta posibilidad no sólo conduciría a negar el desarrollo urbano y social de los Municipios carentes de plan de ordenación o de normas subsidiarias, sino que además pugnaría con la exigencia legal de no poder edificarse sobre terrenos que no están urbanizados, o lo que es igual, que no tengan la condición de solares, cuya exigencia de urbanización es común y alcanza en nuestro Derecho a todos los Municipios, tengan o no plan de ordenación, no sólo según la Ley de Régimen local (art. 138), sino también conforme a la propia Ley del Suelo (artículos 82 y 83 del texto refundido).

(79) *Ob. cit.* en nota 31, págs. 65 y ss.

Hemos dicho, por ello, en nuestra obra anteriormente citada, que en los Municipios sin plan de ordenación ni normas subsidiarias (80), la actividad urbanizadora ha de instrumentarse mediante la elaboración, aprobación y ejecución de «proyectos de obras de urbanización», sujetos al régimen común de la Ley de Régimen local y disposiciones que la complementan y desarrollan (81), tesis que ha confirmado el reciente RGU al establecer, en su artículo 34, que en los Municipios carentes de plan y de normas subsidiarias, la edificación en suelo urbano y, en su caso, las obras de urbanización a realizar en este suelo se acomodarán a la legislación de Régimen local y a las Ordenanzas de construcción debidamente aprobadas, una vez efectuada la delimitación de dicha clase de suelo por el procedimiento establecido en el artículo 81, 2, de la Ley del Suelo.

Según esto, hay que admitir, en definitiva, la posibilidad en los Municipios que carecen de plan de ordenación y de normas subsidiarias, de proyectos de «obras de urbanización», conforme a la vigente Ley de Régimen local (arts. 129 y 130), esto es, proyectos

(80) La posibilidad de «proyectos de urbanización» que ejecuten normas subsidiarias y complementarias constituyen una novedad de la Ley de reforma de la Ley del Suelo de 2-5-1975. *Vid. ob. cit.*, en nota 31, págs. 69-70. Cfr. asimismo los artículos 13, 15 y 71, 4, en especial en su apartado c), del actual texto refundido de la Ley del Suelo y 67, 1, y concordantes del RPLS.

(81) Entre las que destaca el Reglamento de Obras municipales de 14 de julio de 1924, además de los preceptos de la Ley del Suelo relativos a la competencia y, en general, de aquellos que no presuponen ni requieren la existencia de planeamiento.

El Reglamento de Obras municipales de 1924 debe entenderse aplicable conforme a la disposición transitoria 11.ª de la Ley de Régimen local. Opinión mantenida, entre otros autores, por GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ-BERENGUER y VALDÉS MÉNDEZ (véase *ob. cit.* en nota 31, pág. 49, nota 65). Asimismo, el propio GONZÁLEZ-BERENGUER, recientemente, en *Gestión, financiación y control del urbanismo*, Madrid, I. E. A. L., 1979, pág. 523.

En lo que se refiere a la competencia para aprobar tales proyectos, *vid.* la disposición transitoria 2.ª de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. Aunque esta disposición no ha sido incorporada al texto refundido de 9 de abril de 1976, entendemos que mantiene su vigencia por no ser propiamente una disposición de carácter transitorio, sino distributiva y atributiva de competencias entre la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y la Comisión Provincial de Urbanismo, modificadora de las atribuidas a aquélla por la Ley de Régimen local. Parece que aquí se ha producido un olvido del Ejecutivo al refundir los textos de 1956 y 1975. Como dicha disposición no ha sido integrada en el texto refundido, entendemos que permanece en vigor—a contrario *sensu* incluso de la tabla de vigencias de disposiciones afectadas por la Ley de Reforma de 2-5-1975— porque la Ley del Suelo de 1956 queda derogada en cuanto sus preceptos no afectados por la citada reforma hayan quedado «integrados» en el texto refundido. (La referencia a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos ha de entenderse hecha hoy a la Comisión Provincial de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, que ha sustituido a aquélla, según el Real Decreto-ley 34/1977, de 2 de junio, y Real Decreto 1467, de 17 de junio del mismo año.)

de obras de reforma interior, de extensión y de saneamiento (82), así como de obras «ordinarias» (por ejemplo, obras de pavimentación de calles, alumbrado, etc.), que aisladamente consideradas no pueden ser calificadas como de urbanización *strictu sensu*, pero que, indudablemente, en caso de ausencia de planeamiento urbanístico, pueden y deben—en cuanto soporte de servicios municipales mínimos y obligatorios (83)—ser realizadas y permiten dotar a determinadas superficies del suelo urbano de la condición de terrenos aptos para la edificación cuando lleguen a estar dotados de los servicios mínimos legalmente exigidos y adquieran, en consecuencia, la condición de solares. Se trata, por tanto, en este caso, de auténticos «solares», en el sentido legal y urbanístico de este término, y no de «solares de hecho», en cuanto que, a diferencia de estos últimos, no son producto de una urbanización ilegal, sino de una actividad legítima y legalmente obligada—servicios mínimos—de la Administración municipal.

La cobertura financiera de las obras de urbanización y de las ordinarias que se ejecuten en estos supuestos, se producirá, en consecuencia, conforme asimismo a los mecanismos previstos en la legislación ordinaria del Régimen local (84), con imposición y aplicación, en su caso, de contribuciones especiales para dotar mediante este recurso el porcentaje del gasto que legalmente corresponda a los beneficiados especialmente por las obras y servicios municipales (85).

(82) Las obras de «ensanche» a que asimismo se refieren los artículos 129 y 130 de la Ley de Régimen local—de los que el último remite a la legislación de ensanche de poblaciones de fines del siglo pasado—han desaparecido hoy de la clasificación legal al haber sido derogada la Ley de 26-6-1892 por el artículo 35 de la Ley 41/1964, de 11 de julio.

(83) Artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen local, texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955.

(84) Cfr. los artículos 694 y ss. de la Ley de Régimen local, citada en nota anterior, sobre presupuestos extraordinarios para financiar gastos de primer establecimiento. Asimismo los artículos 11 y ss. del Real Decreto-ley 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Entidades locales.

(85) Cfr. artículos 23 a 39 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto del Régimen Local, relativas a ingresos de las Corporaciones locales. Por Real Decreto 2834/1977, de 28 de octubre, se dictan normas aclaratorias sobre la aplicación de contribuciones especiales de los Municipios en las obras incluidas en los planes provinciales de obras y servicios y en el plan de inversión pública adicional.