

La selección del urbanizador de la legislación valenciana

Joaquín Llidó Silvestre

Licenciado en Derecho

Secretario y Secretario-Interventor de Administración Local, en excedencia

Funcionario de la Generalitat Valenciana, en excedencia

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—1. Precedentes. 2. Suelo urbano y suelo urbanizable en la legislación urbanística valenciana.—II. PROCEDIMIENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL SUELO. 1. Competencias autonómicas y municipales. 2. Actuaciones aisladas. 3. Actuaciones integradas.—III. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA. 1. Concepto y naturaleza jurídica. 2. Ámbito territorial. 3. Contenido documental. 4. Modos de gestión.—IV. PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA POR GESTIÓN INDIRECTA. 1. Promoción. 2. Tramitación. 2.A. Consideración preliminar. 2.B. Inicio. 2.C. Instrucción. 2.D. Resolución. 3. Publicación, registro y eficacia. 4. Vigencia.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

1. Precedentes

La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV), regula de nuevo el Programa de Actuación Integrada, caracterizándolo como el instrumento esencial para la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana.

El precedente más próximo de la regulación actual se halla, como es sobradamente conocido, en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística que la antes citada deroga. En dicha Ley (LRAU), el Programa fue configurado como el instrumento que planifica el proceso de gestión urbanística, de modo que su aprobación se produce cuando hay un compromiso, efectivo y voluntario, asumido por el responsable de su ejecución (el Urbanizador), de desarrollarlo en plazos y condiciones determinadas.

En cierto modo, el Programa de Actuación Integrada (PAI) de la legislación urbanística valenciana rememora, no sólo por su nombre, el Programa de Actuación Urbanística (PAU) del derecho urbanístico estatal (de manera más detallada, en los arts. 213 y siguientes del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978), en el que dicho Programa es el instrumento para la transformación del suelo urbanizable no programado, de la que se responsabiliza a un particular, propietario o no de los terrenos (que podía llegar a ser beneficiario de la expropiación, art. 226 del Reglamento citado), adjudicatario de un concurso público.

Con la experiencia de su aplicación, la regulación del Programa contenida en la LRAU (no sólo de las facultades y prerrogativas con que se revistió al responsable de su ejecución, el Agente Urbanizador) fue objeto de algunas críticas populares, sobre todo procedentes del privilegiado (en cuanto titular, por ministerio de la Ley, del aprovechamiento urbanístico otorgado por los representantes de la colectividad) sector de los propietarios que, a pesar de ser cuantitativamente poco representativas y sustantivamente insostenibles en la mayoría de los casos, tuvieron un eco que para sus reivindicaciones quisieran otros sectores sociales.

Al margen de ello, la doctrina pronto puso sus miras en la cuestión de la eventual asimilación del proceso de selección del Urbanizador de la LRAU al de selección de un contratista de las Administraciones Públicas, suscitándose en torno a este asunto un importante debate doctrinal¹.

Además de suscitar el interés doctrinal, las instituciones también se ocuparon de los Programas de Actuación Integrada y del Urbanizador:

A. En efecto, el Parlamento Europeo formuló, en respuesta a las quejas sobre la aplicación abusiva de la LRAU recibidas e investigadas por la Comisión de Peticiones, una serie de recomendaciones de entre las que destaca, a los efectos que ahora interesan, la que sugiere la revisión en profundidad de las bases de selección del agente urbanizador, así como el procedimiento de adjudicación de los Programas, incidiendo también en la necesidad de garantizar la información a todo propietario inmobiliario afectado por cualquier plan de urbanización.

Recomendaciones europeas que, como es sabido, precipitaron la derogación de la LRAU y la nueva regulación en la LUV del Programa de Actuación Inte-

¹ En este sentido, L. PAREJO ALFONSO en «Dictamen sobre la naturaleza de la relación jurídica entre la Administración y el Urbanizador», en la obra colectiva *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, editada por la Generalitat Valenciana en 1995, pág. 314. Posteriormente: «Sobre la pretendida inconstitucionalidad de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística 6/1994, de 24 de noviembre de 1994 (LRAU). (Estudio del Auto dictamto por el TSJCV el 15 de octubre de 2001)», de J. L. MARTÍNEZ MORALES, en *Revista Jurídica de la Comunitat Valenciana*, núm. 2/2002, pág. 65 y ss. También «Contratación de la obra pública urbanizadora y sistema de compensación. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001», de J. C. TEJEDOR BIELSA, en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 112, octubre-abril de 2001; «La Sentencia del TJCE de 12.7.2001 (TJCE 2001, 194) (asunto «Proyecto Scala») y su impacto en el ordenamiento urbanístico español», de T. R. FERNÁNDEZ, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 505, de 25.10.01. Y «Compatibilidad de la figura del Urbanizador regulado en la Ley Urbanística Valenciana de 1994 con la Legislación Estatal y con las Directivas Europeas sobre contratación administrativa: Situación actual tras la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 12 de julio de 2001 y el Auto del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001», de R. ESCRIBA CHORDA, en *El Consultor*, núm. 8, de abril 2002. «Ejecución de los planes de urbanismo y contratación administrativa», número monográfico de la *Revista Documentación Administrativa* núm. 262. «Ejecución de obra urbanizadora y derecho comunitario», de M. LORA-TAMAYO VALLVE, núm. 159 de la *Revista de Administración Pública*. Y «El derecho a urbanizar ¿sumisión a la Ley de Contratos», de M. PARDO ÁLVAREZ, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 198. En esta cita doctrina cabe incluir, sólo por la cualificación de su autor, la reciente *La gallina de los huevos de cemento*, de R. MARÍN MATEO (Thomson-Civitas, 2007).

grada². A la vista de las recomendaciones mencionadas y de la influencia que han tenido, resulta imposible rechazar la reacción imaginable de las Instituciones de la Comunidad Valenciana, al amparo del régimen constitucional de reparto de competencias, si la ingerencia en la regulación de instrumentos urbanísticos en vez de haber venido de Bruselas hubiese procedido de Madrid. Es curioso.

B. Por su parte, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana se ocupó, de manera global, de las principales preocupaciones y quejas de los ciudadanos sobre la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana en su comunicación extraordinaria a las Cortes Valencianas, fechada en noviembre de 2004.

Las controversias sobre los aspectos estructurales de la LRAU también, obviamente, llegaron a los Tribunales. De entre tales aspectos interesa destacar dos por ser especialmente polémicos: a) La cuestión de la eventual necesidad de observar, en el procedimiento de selección del Urbanizador, lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas; y b) la cuestión de la inclusión del suelo urbano, parcialmente urbanizado e incluso edificado, en el ámbito de los Programas de Actuación Integrada. La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia sobre estos asuntos no contribuyó a consolidar el sistema por presentarse errática y casuística³, máxime cuando no prosperó, por

² A pesar de ello, el Parlamento Europeo sigue cuestionando la nueva legislación urbanística valenciana, pues en acuerdo de 21 de junio de 2006, aprueba una resolución en la que dice —en lo que ahora interesa— que: a) Ruega a las autoridades españolas y a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, y en particular al Gobierno de la Comunidad Valenciana, sobre quienes recae la obligación de respetar y aplicar las disposiciones del Tratado de la UE y la legislación de la Unión, que reconozcan el derecho legítimo de las personas a su propiedad adquirida legalmente y establezcan por ley los criterios más precisos para la aplicación del artículo 33 de la Constitución Española con respecto a la utilidad pública y el interés social, con el fin de prevenir y prohibir que las decisiones de las autoridades locales y regionales vulneren los derechos de propiedad de las personas. b) Pone en tela de juicio los métodos de selección de los promotores y agentes urbanizadores, así como las competencias, a menudo excesivas, que en la práctica les otorgan lagunas autoridades locales a expensas de los intereses de las comunidades locales y de los ciudadanos que tienen sus hogares y sus propiedades adquiridas legalmente en los municipios afectados; c) Insta a las autoridades locales a que consulten a sus ciudadanos y les impliquen en los proyectos urbanísticos, con el fin de fomentar un desarrollo urbanístico aceptable y sostenible en aquellos lugares en que sea necesario en interés de las comunidades locales, y no únicamente en función de los intereses de los promotores inmobiliarios, los agentes de la propiedad inmobiliaria y otros agentes con intereses creados. Pero, al margen de las alusiones directas a la Comunidad Valenciana, en muestra de una ignorancia inadmisibles del derecho interno, el Parlamento Europeo, en presencia (y con el voto) de parlamentarios españoles, propone pasar por encima del derecho estatal, al decir que «*cuando deba compensarse la pérdida de la propiedad inmobiliaria, dicha compensación debe efectuarse aplicando tasaciones adecuadas y conformes a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*» y entender que «*la obligación de ceder propiedad privada adquirida legítimamente, sin seguir el procedimiento debido y sin ofrecer una compensación adecuada, vinculada a la obligación de sufragar costes arbitrarios para el desarrollo de infraestructuras no solicitadas, y a menudo innecesarias, constituye una vulneración de los derechos fundamentales de las personas...*». Sin comentarios.

³ Sobre la aplicación de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas: En un sentido, por ejemplo SSTSCV 516/05, de 03.05, recurso 542/2002; de 30.12.05, núm. 1563/2005, recurso 1583/2003; 660/2005 de 03/06/2005, recurso 468/2003; 457/2005, de 14.04.05, recurso 1402/2001; de 04.07.03, recurso 1729/00; de 05/10/2005 núm. 1130/2005, recurso 121/2004; de 27/12/2005, núm. 1520/2005, recurso

defectos de planteamiento, la cuestión de inconstitucionalidad suscitada por dicho Tribunal ante el Constitucional⁴ que, de haberse admitido y resuelto, habría podido disipar las dudas.

A ese escenario de incertidumbre acerca de la plena compatibilidad del sistema de gestión urbanística de la LRAU con las disposiciones legales estatales y comunitarias de eventual aplicación, contribuye, decisivamente, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Sexta), de 12 de julio de 2001 (asunto C-399-98) que tiene por objeto un plan de urbanización aprobado por una administración municipal de Italia y en la que la Sala sentenciadora llega a la conclusión de que debió aprobarse precedido la de publicidad exigida para dar cumplimiento a la Directiva comunitaria 93/37/CEE. En la citada Sentencia se hacen una serie de declaraciones en torno a la obra urbanizadora objeto de la sentencia, que recuerdan algunos de los aspectos más característicos de los Programas de Actuación Integrada de la LRAU⁵.

2181/2003; de 23.12.04, núm. 1761/04, recurso 1333/02, de 07.10.05, recurso 38/2004, núm. 1105/2005. En sentido contrario, por ejemplo: STSJCV, Sección 1.a, de 01.10.02, recurso 378/1999.

El Tribunal Supremo, más recientemente: STS 28.12.06, recurso 4245/2003, y posteriormente: «*En nuestra reciente Sentencia de fecha 28 de diciembre de 2006 (recurso de casación 4245/2003) hemos declarado plenamente aplicables a la elección de la proposición más ventajosa para la adjudicación de los Programas de Actuación, prevista en el artículo 47 de la mentada Ley de las Cortes Valencianas 6/1994 los criterios establecidos en los artículos 87 y 89.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que vino a incorporar el texto de la directiva 93/37/CEE, en materia de contratos de obras, al ordenamiento interno español, preceptos que, según hemos señalado, repite el Texto Refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (artículos 86 a 88.2).*»

No existe causa alguna para apartarnos ahora de ese criterio jurisprudencial en lo relativo a las prohibiciones para contratar, recogidas en el artículo 20 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y reproducidas en el artículo 20 de su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, razones todas que nos llevan a desestimar ambos motivos de casación invocados por la representación procesal del Ayuntamiento de Novelda» (STS 27.03.07, recurso 6007/2003).

Sobre la cuestión de la inclusión del suelo urbano, parcialmente urbanizado e incluso edificado, en el ámbito de los Programas de Actuación Integrada, ver, entre otras muchas, STSJCV 515/05, de 10.05, recurso 1362/2002 y en sentido contrario STSJCV 796/05, de 06.05, recurso 1125/2000. Finalmente, en unificación de doctrina, la STSJCV de 2 de noviembre de 2006 (recurso 2/2005), concluye que: «...doctrina —que puede resumirse en el sentido de que en suelo urbano que cuenta con servicios urbanísticos pueden desarrollarse Actuaciones Integradas siempre que tengan por finalidad realizar las infraestructuras mínimas de integración y conexión de la actuación con su entorno territorial estipuladas al programarla y orientadas a la integración de las parcelas a que afecta en la malla urbana—».

⁴ Auto del TC de 16 de julio de 2002.

⁵ Las declaraciones aludidas son: a) El Ayuntamiento adjudicatario es un ente territorial de los que se definen en el art. 1.b) de la Directiva 93/37/CEE; b) la realización de una obra de urbanización, entendida por tal la realización de obras de construcción o de ingeniería civil, está incluida dentro de las contempladas en el mismo precepto de la Directiva; c) el convenio de urbanización (que es también uno de los documentos característicos del Programa de la LRAU) se entiende como un contrato, a los efectos de la expresada Directiva, pues contiene las obras de urbanización que el encargado de ejecutarlas debe realizar, así como los requisitos correspondientes, incluida la aprobación de los proyectos de las obras por el propio Ayuntamiento; d) el hecho de que no exista contraprestación a cargo del Ayuntamiento (como ocurre, por lo general, en que los costes son a cargo de los propietarios), no impide que se esté en presencia de un contrato oneroso pues lo que sucede es que el que urbaniza (o costea la urbanización) se libera de una obligación; y e) tampoco queda excluido del ámbito de aplicación de la Directiva el convenio de urbanización por el hecho de que el urbanizador no sea

En conclusión, y dejando al margen cualquier consideración acerca de los embates sufridos por éste, lo cierto es que el instrumento clave, ideado por la LRAU, para la gestión urbanística en la Comunidad Valenciana, quedó sumido en una evidente inestabilidad jurídica que, obviamente (art. 9.3 CE), debía ser objeto de erradicación. Con ese propósito, entre otros, se promulga la Ley Urbanística Valenciana ya citada, refundadora de la institución.

2. Suelo urbano y suelo urbanizable en la legislación urbanística valenciana

1. Importa detenerse, aunque sea someramente, en los criterios de la legislación valenciana para incluir los terrenos en las clases de suelo urbano o urbanizable que son los que, en mayor o menor medida, pueden ser objeto de transformación y, por ello, incluidos en el ámbito de un Programa de Actuación Integrada, del que, obviamente, queda excluido el suelo no urbanizable que queda apartado del proceso de transformación masiva, al caber en él sólo intervenciones excepcionales y aisladas.

Es sobradamente conocido que, en virtud de la Constitución, la Comunidad Valenciana puede establecer, en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de urbanismo (art. 148.1.3.^a CE y 49.1.9.^a del Estatuto de Autonomía de 2006), clases de suelo como técnica de compartimentación de los terrenos que históricamente ha empleado la legislación urbanística para, por un lado, asociar aquéllos a un determinado estatuto jurídico (que fija, de manera básica, el Estado) y, por otro lado, para determinar de qué modo los terrenos eran o no susceptibles de transformación.

El suelo urbano, en el derecho urbanístico valenciano, es el transformado en los siguientes grados:

a) Transformación completa. En esta situación el legislador valenciano incluye los solares (art. 10.1.a) de la LUV), porque por tales se entiende los terrenos que alcanzan el máximo grado de urbanización.

b) Transformación incompleta. Aún cuando no estén en la situación anterior, también son suelo urbano los terrenos que:

- i) Tengan cierto grado de transformación urbanística, por estar en una manzana o unidad urbana equivalente y, aunque no tengan la condición de solar, por no reunir todos los servicios e infraestructuras propias de la misma, tengan un mínimo grado de transformación por

contratista ni se le exija una determinada capacidad técnica, patrimonial, etc., ni siquiera aún cuando el verdadero ejecutor de las obras sea un tercero, pues la Directiva no exige que la persona que celebra un contrato con una entidad adjudicadora sea capaz de realizar directamente la prestación pactada con sus propios recursos para que pueda ser calificado de contratista, bastando con que esté en condiciones de ejecutar la prestación de que se trate, aportando las garantías necesarias para ello.

contar con los servicios básicos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica), con capacidad y características adecuadas para dar servicio suficiente a los usos y edificaciones existentes o previstas en el planeamiento) y estén insertos en la malla urbana (art 10.1.b) de la LUV).

- ii) Tengan cierto grado de transformación edificatoria, pues la LUV (art. 10.1.c) considera también suelo urbano a las manzanas o unidades urbanas equivalentes que tengan edificación consolidada, conforme al planeamiento urbanístico, en más de la mitad de su superficie.

c) Ausencia total de transformación pero colindancia con ella. La Ley admite también que sean suelo urbano aquellos terrenos que, sin contar con ningún elemento de transformación urbanística o edificatoria, son adyacentes al suelo urbano, respecto del cual constituyen su extensión lógica (art. 10.3.b) de la LUV). El límite superficial de estas áreas que, a pesar de no estar transformadas y por tanto constituir excepción al criterio general de clasificación de los terrenos, pueden ser suelo urbano, se ha fijado por el en el art. 103.3 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU), de desarrollo de la LUV, en 100.000 m²; límite hasta el que se considera que el ámbito carece de entidad para configurar un sector de suelo urbanizable.

En la legislación valenciana, el suelo urbanizable es el susceptible de ser transformado (art. 12 de la LUV), si bien para apreciar tal capacidad el legislador acota la discrecionalidad municipal en la determinación de un modelo local de ocupación del territorio, pues:

a) Limita ese modelo de ocupación del territorio o de incorporación de los terrenos al proceso de urbanización, al exigir que sea un *«modelo territorial sostenible y coherente»*.

b) Exige que la incorporación de los terrenos clasificados como suelo urbanizable al proceso de urbanización, no se efectúe de cualquier manera, sino precisamente *«a medida que el desarrollo de la red primaria de dotaciones y el grado de definición de la ordenación estructural permita integrarlos en dicho proceso»*.

II. PROCEDIMIENTOS PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL SUELO

1. Competencias autonómicas y municipales

Siguiendo con la idea del hecho de la transformación de los terrenos (su consumación, su absoluta prohibición o su previsión), como nuclear de la inclusión de aquéllos en alguna de las tres clases de suelo previstas por el legislador

urbanístico valenciano, la LUV también basa en aquella idea la creación de mecanismos para efectuar la transformación. Es sabido que, conforme al reparto de competencias que resulta de la Constitución, corresponde a las Comunidades Autónomas y no al Estado el establecimiento de tales mecanismos. Al amparo de ese reparto de competencias con base en la Constitución, la LUV (como hizo la LRAU), tiene establecido que la transformación del suelo se puede efectuar en alguno de estos dos regímenes que luego se examinarán: El de las Actuaciones Aisladas y el de las Actuaciones Integradas.

La determinación de cuándo procede la transformación mediante Actuación Aislada o Integrada es propia del Plan General y va implícita en la propia clasificación del suelo. De este modo el suelo urbanizable lleva asociado, por el hecho de tal clasificación, su transformación mediante Actuación Integrada. Y la clasificación del suelo como urbano exige verificar, de acuerdo con la circunstancia concreta del caso, si se dan las condiciones para que la transformación se efectúe mediante Actuación Aislada o Integrada, de acuerdo con el art. 21.3 y 4 de la LUV y concordantes, lo que se puede decidir en el propio Plan General o en un Plan de Reforma Interior (art.70.2 de la LUV).

En el caso de que la determinación del modo de transformación se contenga en el Plan General, en virtud del procedimiento que para su aprobación o modificación se contiene en los arts. 81 a 86 y 94 de la LUV, queda garantizada la participación municipal y autonómica en la adopción de tal determinación.

En el caso de que, en suelo urbano, se ejerza la opción por el modo de la transformación en un Plan de Reforma Interior, que, en principio, sobre tal particular, es de aprobación definitiva municipal (art. 91.1 de la LUV), no se produce la intervención autonómica, en congruencia con la doctrina jurisprudencial que reserva las determinaciones del planeamiento, en suelo urbano, a la competencia municipal por ser prevalente, en principio, en tal clase de suelo, el interés local sobre el autonómico. Cosa distinta es que si mediante el Plan de Reforma Interior que prevé la Actuación Integrada se produce alguna otra modificación de la ordenación estructural contenida en el Plan General, será necesaria la aprobación autonómica (art. 91.2 de la LUV), con lo que, igualmente, se dará la doble intervención municipal y autonómica respecto de tal determinación.

2. Actuaciones aisladas

Las Actuaciones Aisladas son las aplicables, en exclusiva, para la transformación del suelo urbano, salvo cuando en éste puede ser ejecutado el planeamiento mediante el mero otorgamiento de la correspondiente licencia de edificación.

Cabe también asociar las Actuaciones Aisladas al suelo urbanizable, pero se trata del supuesto específico en el que en el ámbito del correspondiente Sector

existen terrenos a los que se aplica el régimen legal de las áreas semiconsolidadas que se someten al régimen de las Actuaciones Aisladas (arts. 27 a 29 de la LUV) lo que, de suyo, lleva aparejado que tales terrenos se excluyan del cómputo de la superficie del Sector (art. 200.2 y 202 del ROGTU), de modo que la clasificación como suelo urbanizable de tales terrenos es más nominal que real.

Las normas vigentes han conferido a las Actuaciones Aisladas un papel relevante en orden a la mejora de los entornos urbanos (art. 11.3 y 4 del ROGTU), particularmente al objeto de propiciar la edificación y rehabilitación en caso de incumplimiento de tales deberes por los propietarios de los correspondientes inmuebles (art. 5.2.a) del ROGTU). Ello es así porque en las Actuaciones Aisladas, al menos en su concepción inicial, lo primordial es la edificación y lo accesorio la urbanización, aunque el desarrollo reglamentario de la Ley ha alterado ese orden de objetivos institucionales de las Actuaciones Aisladas.

3. Actuaciones integradas

Las Actuaciones Integradas, por su parte, pueden utilizarse para la transformación tanto del suelo urbano como del suelo urbanizable.

En suelo urbano, las Actuaciones Integradas proceden en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de transformar terrenos que ya fueron solares, pero para los cuales el planeamiento ha previsto su reforma interior y se precise completar sus dotaciones para implantar nuevos usos, tipologías o aprovechamientos, o cambiar su función o estructura urbana. Está particularmente indicada la Actuación Integrada para asegurar una mayor calidad y homogeneidad en las obras de urbanización (art.14.c) y 21.4.a) y b) de la LUV, en relación con el 267.1.c), 2 y 3 del ROGTU).

b) Cuando se trate de transformar áreas de nueva urbanización adyacente al suelo urbano y sin entidad suficiente para configurar un sector de planeamiento parcial. Como se ha visto más arriba, el art. 103.3 del ROGTU, admite que estas áreas tengan superficie igual o inferior a 100.000 m².

En suelo urbanizable, la Actuación Integrada es la única jurídicamente viable y la propia del proceso de transformación de tal clase de suelo.

III. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

1. Concepto y naturaleza jurídica

1.1. La LUV mantiene, según expresamente confiesa en su preámbulo (apartado III), los esquemas de planeamiento de la LRAU, basados en la «rup-

tura con el rígido principio de jerarquía entre planes, sustituido por su especialización según el tipo de determinaciones y con capacidad de interacción entre ellos...» lo que permite «...unas respuestas más ágiles a la cambiante demanda social de diferentes productos inmobiliarios, y la mejor explotación de la escala más adecuada para los problemas que se abordan». Se mantiene igualmente, como no podría ser de otro modo, la concepción de la actividad de planeamiento como manifestación de una función pública que se ejerce por la Administración en régimen de derecho público, sin perjuicio de la participación de los particulares (art. 3 y 6). A los propietarios, en cambio —y también justificadamente— se les da otro trato (art. 19) aunque no con la contundencia con la que se expresó el art.2.5 de la LRAU, tristemente desaparecido para invocar una función pública de planeamiento claramente desvinculada de las exigencias del derecho de propiedad.

La LUV dedica una extensísima regulación a los instrumentos del planeamiento en el Título II de la misma («Actividad administrativa de planeamiento urbanístico»), que contiene 14 capítulos y abarca desde el art. 35 hasta el 149, ambos incluidos. La extensión de esta regulación se explica por lo pormenorizado de la misma, sobre todo por la elevación de rango de muchas disposiciones ya contenidas en el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana (RPCV) que desarrolló la LRAU⁶.

La Ley clasifica los planes en dos grandes grupos:

a) Instrumentos de planeamiento de ordenación espacial: Planes Generales, Planes Parciales, Planes de Reforma Interior, Planes Especiales, Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos y Estudios de Detalle. Y

b) Instrumentos de planeamiento de carácter temporal, económico y de gestión: Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas y Programas para el Desarrollo de Actuaciones Aisladas.

Respecto de estos dos últimos la Ley acentúa la condición de instrumentos de gestión por cuanto atribuye a los mismos la ordenación del proceso de gestión, urbanización y edificación del suelo, fijando costes, plazos, responsables, garantías y compromisos (art. 39).

En cualquier caso, la distinción contenida en la LUV entre tales dos categorías de planes es pertinente y tiene especial relevancia, en particular, a los efectos de la impugnación indirecta de los mismos. En efecto, es sabido que, tradicionalmente, a los instrumentos de planeamiento se ha reconocido un carácter

⁶ Respecto de los prolijos detalles de la regulación de esta materia en la LUV, el Consejo Jurídico Consultivo (Dictamen 176/2005, de 21 de abril de 2005, relativo a la LUV), dijo que «podían haberse diferido al desarrollo reglamentario» a lo que añade que «...los diversos instrumentos de planeamiento urbanístico reciben una extensa regulación, cuestión que afecta directamente al contenido del precitado Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana...lo que exigirá...su posterior actualización».

reglamentario que permite que, por la vía indirecta de impugnación de actos de aplicación de los mismos, se interpongan recursos contra aquéllos, aunque con determinadas limitaciones y alcance. Pero esa impugnación indirecta no está admitida cuando se trata de instrumentos de gestión. Y, respecto de los Programas de Actuación Integrada, el Tribunal Supremo, ha mantenido una posición vacilante pues, reconociendo, en algunas resoluciones, ese carácter de instrumento de gestión (bien es cierto que a propósito de los aprobados bajo la vigencia de la LRAU), ha dicho: « *...hay que distinguir los instrumentos de planeamiento de los encaminados a la ejecución de éste, participando los programas de actuaciones integradas del ordenamiento jurídico propio de la Comunidad Valenciana de la naturaleza de los instrumentos de gestión y ejecución del planeamiento, a diferencia de los Programas de Actuación Urbanística del sistema jurídico estatal, contemplados en los artículos 35.1.d) y 142 del Reglamento de Planeamiento, que constituían auténticos instrumentos de ordenación.../... El carácter de instrumento de gestión del Programa aprobado definitivamente en el acuerdo municipal impugnado se deduce de su propio enunciado y contenido, y tiene como finalidad, al igual que el Proyecto de Reparcelación aprobado conjuntamente, desarrollar el Plan Parcial de un determinado Sector...*» (STS de 24 de marzo de 2004). Finalmente, no obstante, en Autos de 1 de junio de 2006 (dictados en recursos 9634/2004 y 2152/2004), advierte que «*resulta difícil precisar la naturaleza de los Programas de Actuación Integrada*», y acaba señalando que «*surgen estos Programas con vocación de regular con carácter general la fase de ejecución de la acción urbanística lo que les otorga un cierto carácter normativo que los sitúa en el ámbito de aplicación del artículo 10.1.b) de la Ley Jurisdiccional...*», conclusión a la que llega analizando la naturaleza de los Programas tanto a la vista de la LRAU como de la LUV. La referencia al art. 10.1.b) de la Ley Jurisdiccional evoca el carácter de disposición general de los Programas.

1.2. Debe notarse, por otro lado, que el contenido de un Programa de Actuación Integrada, tras el correspondiente proceso de aprobación, incorpora, en realidad, un doble carácter, pues:

a) Por un lado, incorpora el contenido de un instrumento de planeamiento, de naturaleza temporal, económica y de gestión, en todo caso, pero también, en otras ocasiones, de carácter espacial (cuando la alternativa técnica esté formada también por instrumentos de planeamiento de esa naturaleza).

b) Por otro lado y, en el mismo acto, culmina un procedimiento de contratación consecuencia del cual se selecciona al promotor de la alternativa técnica y proposición jurídico-económica y responsable de la ejecución del Programa: el Urbanizador.

Con este doble carácter del Programa se silencian las posturas doctrinales y jurisprudenciales, así como los requerimientos de los organismos de la Unión Europea, que, en relación con la misma institución de la LRAU, concluyeron

que la relación entre el Urbanizador y el Ayuntamiento era característica de un contrato público y, por tanto, la selección de aquél debía ajustarse a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. En palabras del preámbulo de la LUV, con la nueva regulación que en ella se contiene «...*se compatibiliza la legislación urbanística autonómica y la legislación estatal en materia de contratos de las administraciones públicas puesto que la Ley Urbanística Valenciana contiene su propia regulación y, remite, para su aplicación supletoria, a las normas rectoras de la contratación administrativa...*En consecuencia, la legislación de contratos de las administraciones públicas no resulta directamente aplicable a los programas de actuación integrada, sino sólo en la medida en que la administración con competencia legislativa en la materia ha decidido su aplicación en ejercicio de su competencia normativa» (número III).

Consecuencia directa del cariz contractual del Programa en la LUV es la eliminación de la preferencia que en la LRAU existía, a la hora de su adjudicación, en favor de los propietarios mayoritarios asociados en Agrupación de Interés Urbanístico, cuya pervivencia, con el nuevo planteamiento legal, hubiese resultado contraria al principio de igualdad y no discriminación que preside el derecho de contratos públicos.

2. Ámbito territorial

El ámbito territorial de un Programa de Actuación Integrada es el de una o varias Unidades de Ejecución completas (art. 266 del ROGTU, en concordancia con el art. 14 de la LUV).

Unidades de Ejecución que estarán previamente delimitadas en el correspondiente Plan (General, Parcial o de Reforma Interior), de acuerdo con el art. 122.2 del ROGTU. El Programa puede, no obstante, dividir o redelimitar el ámbito de las Unidades previsto en el Plan, con el fin de adecuarlo a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente actuación integrada y, con ese propósito, se autoriza a que el Programa extienda el ámbito del mismo a cuantos terrenos sean necesarios para conectar la actuación a las redes de servicios existentes en el momento de programar la actuación, pero con un límite: Las nuevas Unidades que resulten de ello deben ser susceptibles de actuación integrada técnicamente autónoma (art. 122.3 del ROGTU).

La excepción a esta regla general se contiene en el apartado c) del art. 21.4 de la LUV, en el que se contempla como supuesto susceptible de Actuación Integrada aquel en que el objeto de la actuación es la apertura de una calle, u otra obra pública similar, impulsada por la Administración o por los particulares, con motivo de la cual se conviertan en solares las parcelas colindantes vacantes o con edificación ruinoso o manifiestamente inadecuada. En tal caso, la Actuación Integrada no precisa de delimitación de Unidad de Ejecución.

3. Contenido documental

El contenido documental de un Programa de Actuación Integrada está formado por: i) La alternativa técnica; ii) La proposición jurídico-económica (art. 125.1 de la LUV).

La alternativa técnica debe tener el contenido del art. 126 de la LUV⁷ y, aunque pudiera parecer que se trata del conjunto de documentos (de planeamiento, en su caso, y de ejecución) que fijan el ámbito de suelo objeto de transformación, establecen (si procede) la ordenación detallada o la estructural a desarrollar así como su integración en la ciudad o el territorio e incluye el Proyecto de Urbanización (art. 125.2 de la LUV), lo cierto es que en la relación de contenidos que se reservan a la alternativa técnica, en el art. 126, existen algunos de carácter jurídico o económico (existencia o no de agrupación de interés urbanístico, fijación de plazos para desarrollar la actuación, estimación de gastos de urbanización variables).

La exigencia, si lo requiere la concreta actuación que se pretende, de instrumentos de planeamiento dentro de la alternativa técnica llevará aparejada, según el alcance de aquélla, la necesidad de que tales instrumentos se completen con los estudios necesarios y específicos para cada caso, señaladamente el Estudio de Impacto Ambiental (con su Estudio acústico), el Documento de justificación de la integración territorial (art. 74 de la LUV), cuando se pretenda la reclasificación de suelo no urbanizable y el Estudio del Paisaje o el de Integración Paisajística, de acuerdo con su normativa reguladora (Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana).

Igualmente, de acuerdo con el art. 307.3 del ROGTU, como complemento de la alternativa técnica y a los efectos de su exposición al público, debe figurar el documento justificativo de la solicitud de los informes que prevé la legislación de ordenación del territorio, lo que es exigible en los casos de nuevos de-

⁷ De acuerdo con el art. 126 la alternativa técnica estará integrada por la documentación siguiente: a) Identificación del documento de planeamiento que regula la ordenación detallada a desarrollar si está aprobada y si no lo está, el documento de planeamiento que la contenga; b) ámbito de la actuación integrada; c) justificación del cumplimiento de las condiciones de integración de la actuación con el entorno; d) existencia o no de agrupación de interés urbanístico y, en su caso, estatutos y acuerdos sociales; e) plazos que se proponen para el desarrollo de la actuación integrada, determinándose tanto el correspondiente a las obras de urbanización como a las obras de edificación de los solares resultantes; f) Proyecto de urbanización; g) Enunciado de los objetivos complementarios que se proponen, con indicación expresa, en su caso, de los compromisos de edificación simultánea a la urbanización que esté dispuesto a asumir por encima del mínimo legal; h) medidas de control de calidad y cumplimiento de las normas de calidad ambiental en su caso; i) inventario preliminar de construcciones, plantaciones e instalaciones cuya demolición, destrucción o erradicación exija la urbanización; j) estimación preliminar y general de aquellos gastos de urbanización variables cuyo importe, aún siendo repercutible a los propietarios, no se pueda determinar por la concurrencia de ofertas; y k) si la propuesta de programa modificara la ordenación estructural, deberá incorporar la documentación establecida en los artículos 72 a 74, esto es, esencialmente, el Documento de Justificación de la Integración Territorial.

sarrollos en que se produzca un incremento del consumo de agua y, obviamente, en los casos en que aquéllos sean consecuencia de la reclasificación de suelo no urbanizable, supuesto en el que, como se ha dicho antes, también es exigible el estudio de impacto ambiental cuya normativa reguladora, contradictoriamente con el art. 307.3 del ROGTU que se comenta, no se limita a exigir que conste la solicitud del informe sobre la disponibilidad de agua para atender las nuevas demandas sino que requiere que forme parte del estudio de impacto ambiental el informe al efecto emitido por la Confederación Hidrográfica correspondiente (apartado AV.4.5, de la Orden de 3 de enero de 2005 por la que se regula la redacción de los estudios de impacto ambiental).

Debe repararse, además, que el contenido de la alternativa técnica no queda exclusivamente previsto en el art. 126 de la LUV, pues el ROGTU ha introducido cambios en la disposición legal sobre tal particular, a saber:

a) El proyecto de edificación, en los términos exigidos por el art. 126 de la LUV, sólo será necesario que forme parte de la alternativa técnica del Programa cuando el Urbanizador ofrezca como compromiso voluntario la edificación simultánea a la urbanización (art. 307.2 ROGTU).

b) Puede formar parte integrante de la alternativa técnica el Proyecto de Reparcelación en los casos en que el pago de la urbanización se efectúe en metálico o haya acuerdo unánime de los propietarios afectados en cuanto a aquél (art. 345.2 del ROGTU).

c) Del Proyecto de Urbanización, que tiene por objeto resolver todas las condiciones de conexión e integración impuestas en el planeamiento o las Bases Particulares (art. 349.4 del ROGTU) y, por ello, necesariamente siempre forma parte de la alternativa técnica y que no puede ser sustituido por un anteproyecto (art. 346.3 del ROGTU), se han de quitar el cuadro de precios descompuestos y el presupuesto de ejecución material, que, siendo documentos integrantes del Proyecto de Urbanización según el contenido que para éste tipo de instrumentos exige el art. 350 (apartados 6 y 7) del ROGTU, pasan a formar parte de la proposición jurídico-económica (art. 350.10 del ROGTU). Se pueden mantener en el Proyecto las mediciones y el detalle de las unidades de obra. La consecuencia que de ello se sigue es que el Proyecto, que de manera incompleta tal como se acaba de ver, formará parte de la alternativa técnica que se expone al público por cada concursante, como más adelante se verá, también de manera incompleta será sometido a tal información pública y, por tanto, al contraste de los interesados que, en relación con tales extremos del Proyecto, sólo podrán interponer los recurso que procedan contra el acuerdo de aprobación del Programa.

Y, además de ello, el ROGTU ha aclarado algunas cuestiones respecto del contenido que la LUV exige para la alternativa técnica. Así:

a) Explica qué se entiende por gastos variables cuya cuantía no se puede determinar por la concurrencia de ofertas (art. 308.2) y que son los derivados de

actuaciones y trabajos necesarios para la elaboración de informes arqueológicos y paisajísticos que sean exigibles para el desarrollo de la actuación, así como los correspondientes a las medidas cuya adopción venga establecida por las resoluciones administrativas derivadas de tales informes.

b) El inventario preliminar de construcciones, plantaciones e instalaciones cuya demolición, destrucción o erradicación exija la urbanización, exigido en el art.126.i) de la LUV, que se ha de completar con la estimación aproximada, no vinculante, de las indemnizaciones y compensaciones que correspondan por todos los conceptos con cargo a la actuación y cuya valoración definitiva se hará en el Proyecto de Reparcelación (art. 308.3 del ROGTU).

En el caso de que el Programa pretenda, mediante el pertinente instrumento de planeamiento, la modificación de la ordenación estructural, a la alternativa técnica debe estar acompañada del resguardo de la solicitud, ante la Conselleria competente en materia de territorio, de la preceptiva Cédula Territorial de Urbanización (art. 226.1 y 2 de la LUV), lo que obliga al concursante, habilitado para ello por el art. 226.3 del ROGTU, a presentar en tal Conselleria la solicitud de Cédula, con la documentación que exige el art. 227 del ROGTU, con anterioridad a la presentación de la alternativa técnica en el proceso de concurso que luego se analizará.

Finalmente, en relación con el contenido documental de la alternativa técnica, se han de tener presentes las exigencias de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (LS), en particular, cuando reclaman la inclusión de un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos (art. 15.4). Y, por exigencias de la misma Ley, cuando el Programa incorpore instrumentos de ordenación que modifiquen el planeamiento vigente en el sentido de incrementar la edificabilidad, la densidad o los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados (DA 9.^a de la LS, que añade un nuevo art. 70.ter a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

Por su parte, el art. 127 de la LUV establece el contenido de la proposición jurídico-económica⁸, cuyo apartado 1.a) ha sido desarrollado por el art. 302 del

⁸ De acuerdo con el art. 127, la proposición jurídico-económica debe incluir necesariamente la documentación relativa a los siguientes aspectos: a) Regulación de las relaciones del urbanizador y los propietarios y, en particular, la modalidad de retribución al promotor e información suficiente que permita a los propietarios conocer las consecuencias económicas que comporte para ellos la propuesta y la elección de cada modalidad

ROGTU, a la vez que los arts. 303 a 306 del mismo desarrollan otros aspectos del citado artículo de la LUV. Del contenido de todos estos preceptos resulta que se reclama para la proposición jurídico-económica que contenga la máxima información cierta posible, a los efectos de la selección por parte del Ayuntamiento y, muy en particular, a los efectos de proporcionar al propietario el mayor conocimiento de las condiciones económicas de la actuación.

En particular, si se prevé expresamente en las Bases Particulares del concurso, la proposición jurídico-económica debe contener la valoración que el concursante haga del excedente de aprovechamiento que pretende obtener del Ayuntamiento compensándolo económicamente (art. 409.7 del ROGTU).

4. Modos de gestión

La gestión de los Programas de Actuación Integrada puede ser:

a) Directa, cuando la Administración financia y ejecuta el Programa, ya sea mediante su propia organización convencional, empresas públicas o la colaboración de entidades privadas o particulares (arts. 117.4 y 128 LUV y 268 del ROGTU).

No se aborda, en el presente, el estudio de la gestión directa por limitarse éste a la selección del urbanizador particular.

b) Indirecta, cuando a un particular, sea o no propietario de los terrenos, seleccionado mediante concurso, se le adjudica la gestión del Programa (art. 117.4 de la LUV).

de retribución; b) acreditación de la titularidad e identificación gráfica y registral de los terrenos dentro del ámbito de la actuación, exigencia desarrollada en el art. 304 del ROGTU; c) Hoja resumen de los datos económicos relevantes. Respecto de las magnitudes económicas del Programa, la proposición jurídico-económica dirá: a) Presupuesto de licitación de la obra de urbanización, con la precisión que exige el art. 302 del ROGTU que detalla los capítulos en que se debe desglosar el presupuesto de licitación; b) costes de redacción y dirección de los proyectos técnicos; c) gastos de gestión del urbanizador calculados en un porcentaje de lo que represente la suma de las partidas correspondientes a los conceptos anteriores; d) beneficio del urbanizador, calculado en un porcentaje de la suma de los conceptos expresados en los apartados anteriores, que no supere el 10 por 100; e) cargas de urbanización que el urbanizador se compromete a repercutir, como máximo, a los propietarios afectados por los conceptos anteriormente expresados, precisando el art. 305 del ROGTU que, entre tales cargas, no se incluyen las indemnizaciones que procedan ni los gastos variables entendiéndose por éstos los que no se pueden determinar por la concurrencia de ofertas (obras por cuenta de otras actuaciones, actuaciones y trabajos necesarios para la elaboración de informes arqueológicos y paisajísticos y los derivados de las resoluciones administrativas que traigan causa de tales informes, de acuerdo con el art. 308 del ROGTU; f) Coeficiente de canje, es decir, parte alícuota del aprovechamiento objetivo, expresado en tanto por uno, que corresponde al urbanizador en concepto de retribución en suelo por las cargas de urbanización, aplicable respecto a los propietarios acogidos a dicha modalidad de retribución, cuyo cálculo se ha de efectuar de acuerdo con la fórmula contenida en el art. 306 del ROGTU; g) precio del suelo a efectos de canje, en coherencia con el dato del apartado f) anterior; h) condiciones de financiación ofrecidas por el urbanizador para el pago de las cuotas de urbanización.

En todo caso son objeto de gestión directa: a) La tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de éstos; y b) las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, protección de la legalidad, sanción y expropiación (art. 268.3 del ROGTU). Las previsiones del precepto anterior, en el particular relativo a la necesaria gestión directa de la tramitación de los instrumentos de planeamiento y de ejecución, resultan incongruentes con otros preceptos legales y reglamentarios que encomiendan trámites del procedimiento a terceros, ajenos a la Administración, o al propio urbanizador, como por ejemplo sucede cuando se prevé la emisión de informes externos (arts. 137.1 de la LUV, 299.2 del ROGTU, entre otros) o se deja en manos del urbanizador la práctica de la información pública del proyecto de reparcelación (art.416.1 del ROGTU). Se entiende que éstas son excepciones expresas a la regla general que se contiene en el art. 268.3 del ROGTU.

IV. PROCEDIMIENTO PARA LA APROBACIÓN DE PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA POR GESTIÓN INDIRECTA

1. Promoción

La iniciativa en la tramitación de Programas de Actuación Integrada corresponde a la Administración o a los particulares.

Por la Administración pueden ejercer la iniciativa:

a) Bien los Municipios, sus organismos o entidades dependientes o de los que forme parte, para la ejecución del planeamiento municipal (art. 118.1.a) LUV). La iniciativa municipal lo es para redactar los documentos del Programa e incentivar su gestión indirecta o para asumir la gestión directa (art. 128.1 de la LUV).

b) Bien la Generalitat, a través de su propia organización o sus organismos, entidades o empresas de capital público o mayoritariamente participadas, para la promoción de suelo para dotaciones públicas o fomento de la industrialización o la vivienda de protección pública (art. 118.1.b) LUV).

En este último caso, cuando la Generalitat inicia la tramitación de un Programa se reserva, asimismo (art. 221 del ROGTU), la autorización para la presentación de otras cuyo ámbito coincida total o parcialmente con el de la iniciativa de la Generalitat, con base en el interés general.

Los particulares, por su parte, sean persona físicas o jurídicas, propietarias o no de los terrenos, pueden formular iniciativas para la tramitación y aprobación

de Programas (arts. 118.c y 119.3 de la LUV), sin que para ello precisen ningún tipo de habilitación o capacidad específica.

2. Tramitación

2.A. Consideración preliminar

Para tramitar y aprobar Programas de Actuación Integrada, mediante gestión indirecta, es necesario que en el Municipio correspondiente estén vigentes las correspondientes Bases Generales. Como dice el preámbulo de la LUV: «...se requiere la aprobación previa de unas bases generales para la adjudicación de programas de actuación integrada...». El legislador urbanístico valenciano, con esta exigencia —quizá innecesaria y excesiva—, rememora, en cierto modo, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales a que se refiere la legislación de contratos estatal y refuerza la vertiente contractual de los Programas a que ya se ha hecho referencia.

El contenido de las Bases generales, si el Ayuntamiento decide elaborarlas, se ha de ajustar a las exigencias mínimas de los arts. 131.1 de la LUV y 284 del ROGTU. De entre ese contenido destaca, por su carácter polémico, el que se refiere al eventual establecimiento de tasas por la tramitación de los Programas e instrumentos para su ejecución, a que se refiere el art. 285 del ROGTU, en un claro exceso de reglamentación que no autoriza a hacer viable que, al margen de una Ordenanza Fiscal, tal como prevé la legislación de haciendas locales, se puedan imponer tasas inobservando el procedimiento de formación y aprobación de esa específica norma municipal. En esta materia existe reserva de Ley, de acuerdo con el art. 8 de la Ley General Tributaria, que, puesto en relación con el art. 20.4 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales —y ante el silencio de ésta— no se satisface con las previsiones del Reglamento citado⁹.

Corresponde al Pleno del Ayuntamiento (art. 288 del ROGTU) la aprobación de las Bases Generales «*como ordenanza municipal*», en la expresión del art. 131.1 de la LUV, lo que remite a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que establece (art. 49) el procedimiento de aprobación de tal tipo de norma municipal (aprobación inicial e información pública por el plazo de 30 días) y las reglas para su entrada en vigor.

⁹ Además de ello, es cuestionable que la tramitación de Programas de Actuación Integrada que, como se ha visto, son instrumentos de planeamiento, pueda ser el hecho imponible de tasas municipales, pues el Tribunal Supremo tiene repetidamente dicho que «... una Doctrina Jurisprudencial que puede calificarse de reiterada, ha venido declarando que no pueden someterse a devengo de tasa municipal los servicios prestado por las Corporaciones Locales para la aprobación de los Instrumentos de Planeamiento urbanístico. En efecto, así lo declaró ya esta Sala, entre otras, en Sentencia 1080/2005, de 29 de diciembre...siguiendo la doctrina que había establecido ya el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de octubre de 1999...», como recuerda la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 28 de abril de 2006 (núm. 365/2006, recurso 215/2004).

Las Bases Generales, en el plazo de los 15 días siguientes a su aprobación definitiva, deben ser remitidas por el Ayuntamiento a la Conselleria competente en materia de territorio (art. 328.1.b) del ROGTU).

El acuerdo del Pleno de aprobación de las Bases Generales es susceptible de recurso administrativo y jurisdiccional.

A falta de Bases generales, aprobadas por el correspondiente Ayuntamiento, son de aplicación las que, con carácter supletorio, se contienen en el Anexo II del ROGTU (art. 284.3 del ROGTU).

2.B. *Inicio*

1. Si el inicio del procedimiento se produce a solicitud del particular interesado (130.1 LUV), ésta debe observar el contenido que regula el art. 130.2 de la LUV, según el cual el escrito correspondiente debe describir y enunciar brevemente los motivos de la misma. A la solicitud deben acompañar una serie de documentos (art. 130.2 de la LUV):

- Obligatoriamente: Los acreditativos de la personalidad y capacidad del solicitante.
- Potestativamente: El documento de planeamiento donde se especifique la ordenación detallada o estructural que se propone desarrollar y, en su caso, otros que expresen las necesidades a satisfacer, ficha de gestión, criterios y objetivos territoriales y urbanísticos de la propuesta de planeamiento y descripción de objetivos de edificación privada (art. 280 del ROGTU).

Cabe admitir la posibilidad de que el particular que inicia el procedimiento desista de su solicitud antes de que se practiquen las actuaciones que siguen y de que se adopte el acuerdo al que también se hará referencia más adelante. Ello no impide, no obstante, que sea el Ayuntamiento, de oficio, quien practique tales trámites y adopte el aludido acuerdo (art. 130.6 de la LUV).

2. La solicitud se somete a una serie de actuaciones previas a la resolución sobre su admisión a trámite. A saber:

- Se debe emitir un informe jurídico no vinculante (art. 281.1 y 3 ROGTU).
- También se debe emitir un informe técnico no vinculante sobre la viabilidad de la petición. El contenido de este informe (art. 281.2 y 3 del ROGTU) versará sobre los siguientes extremos: i) Adecuación de la iniciativa al planeamiento general del Municipio o a sus Directrices de Ordenación del Territorio; ii) Suficiencia de los servicios públicos existen-

tes en el Municipio para atender a los nuevos desarrollos pretendidos, o la suficiente previsión a futuro de esos servicios; iii) Oportunidad temporal del desarrollo urbanístico del ámbito propuesto, en relación con otras actuaciones ya iniciadas o de ejecución preferente.

Es de notar que, en relación con el contenido que se exige al informe técnico sobre la viabilidad de la petición, la notable imprecisión que resulta del art. 281.2 del ROGTU que ha llenado la laguna de la LUV, pues: i) En primer lugar, exige un pronunciamiento alternativo (el empleo de la conjunción «o» en el art. 281.2.a) lleva a esa conclusión) acerca de la adecuación de la iniciativa al planeamiento general del Municipio o a sus Directrices de Ordenación del Territorio, como si (salvando la imprecisión terminológica con que identifica a estas últimas) uno y otras fuesen cosas separadas e inconexas y fuese sólo relevante que el informe examinase la adecuación a una de ellas; ii) en segundo lugar, exige un pronunciamiento sobre la suficiencia de los servicios públicos existentes en el Municipio, cuando resulta una obviedad, cuyo análisis es perfectamente prescindible, que los servicios existentes no son suficientes para cualquier nueva actuación que, justamente, se ha de ocupar de implantar los necesarios para atender las demandas derivadas del nuevo desarrollo, siendo, en consecuencia, más relevante examinar si se pueden implantar los nuevos servicios y de qué modo, a lo que parece referirse la críptica expresión del ROGTU que exige del informe técnico que indique «*la suficiente previsión a futuro de esos servicios*» .

- Una vez emitidos los informes no vinculantes que se han citado, se debe formular propuesta de acuerdo por el Alcalde.
- Si la propuesta es favorable, el Alcalde debe ordenar la redacción de las Bases particulares de Programación, para que el Pleno del Ayuntamiento, cuando se pronuncie sobre la propuesta, apruebe las Bases lo que se debe producir en unidad de acto (art. 131.2 de la LUV y 281.4 del ROGTU).

3. Las Bases Particulares, necesarias para regular la programación de cada actuación integrada, deben tener el contenido mínimo del art. 131.2 de la LUV¹⁰

¹⁰ De acuerdo con el art. 131.2 de la LUV, las Bases Particulares tendrán el siguiente contenido mínimo: a) Indicación de la ordenación urbanística vigente en el ámbito de la actuación; b) memoria de necesidades y objetivos a satisfacer con el Programa; c) ficha de gestión o directrices de evolución urbana y ocupación del territorio; d) Criterios y objetivos urbanísticos y territoriales de las propuesta de planeamiento a formular, si procede, por los concursantes, con fijación de las directrices y estrategias que tendrá que observar la ordenación que propongan; e) descripción de los objetivos de edificación privada que han de cumplirse en el ámbito de la actuación, con especial referencia a las de protección pública; f) prescripciones técnicas a respetar en la redacción de los documentos de ordenación y gestión; g) admisibilidad, si procede, de variantes; h) prescripciones técnicas a observar en la redacción del proyecto de urbanización; i) estimación de los plazos de despliegue (sic) y ejecución del Programa; j) modelo de proposición; k) documentación a presentar con la proposición, en particular, la que sea susceptible de valoración para la adjudicación; l) plazo y lugar de pre-

que se ha completado con el art. 286 del ROGTU¹¹. Pero, sin perjuicio de ello, será necesario también que las Bases Particulares indiquen:

- Los términos en que pueda el Urbanizador subcontratar las prestaciones correspondientes al Programa (art. 142.1 de la LUV).
- El plazo, si es superior a dos meses, de que dispondrá el Ayuntamiento, a partir de la apertura de las proposiciones, para la adjudicación del Programa.
- También deben contener la estimación aproximada de las cargas, porque el Ayuntamiento lo ha de fijar (art. 140.1 de la LUV) a los efectos de calcular, sobre la base de las mismas, las garantías provisionales a depositar por los concursantes. Este precio, además, de acuerdo con el art. 286.1.h) del ROGTU tiene carácter de máximo.

La fijación en las Bases Particulares de un precio máximo, de acuerdo con el último precepto citado, es uno de los aspectos más distorsionantes del aspecto urbanístico del Programa, al haber primado, en el modo en que se ha regulado este asunto, el aspecto contractual del mismo (o lo que es lo mismo, la determinación del contenido de las obligaciones de los propietarios), más que el citado aspecto urbanístico.

La fijación del indicado precio máximo en las Bases Particulares se ha de efectuar adecuado al mercado, de acuerdo con el art. 14.1 del TRLCAP, habida cuenta de que el que nos ocupa es un contrato administrativo especial como ya se ha dicho. Y, sobre el precio fijado en las Bases, licitarán los concursantes a quienes, paradójicamente no se valora la baja que hagan sobre ese precio, sino el «*menor precio respecto de referencias de cuadros de precios de práctica usual de las cargas de urbanización*» (art. 313.1.a) del ROGTU), como si en la valoración del concurso el Ayuntamiento se pudiese apartar de lo dicho en las Bases Particulares y tomar como referencia, para considerar las bajas ofrecidas por los lici-

sentación de las proposiciones; m) documentación acreditativa de la solvencia económica y financiera, técnica y profesional; n) criterios objetivos de adjudicación del Programa.

¹¹ El art. 286 del ROGTU reclama para las Bases Particulares, también, la indicación de: a) la previsión de la limitación del ámbito territorial a programar; b) el porcentaje mínimo de solares cuya edificación haya de ser simultánea a la urbanización; c) la exigibilidad o no de informe del Consejo del Territorio y el Paisaje; d) la referencia al carácter de contrato administrativo del que une al urbanizador con el Ayuntamiento, y su sometimiento a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas; e) prerrogativas que ostenta la Administración, en particular las de interpretación, aclaración de dudas y modificar la adjudicación por causas imprevisibles o que no hubieran podido ser contempladas en las Bases y sean de interés público; f) competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo; g) términos de la eventual adjudicación conexa o condicionada; h) previsión de precio cierto de licitación que tiene el carácter de máximo; i) calendario específico de plazos; j) identificación de documentos y criterios que serán objeto de valoración para la adjudicación; k) puntuación mínima que deben obtener las alternativas para poder valorar su proposiciones jurídico-económicas; l) determinación de la cuantía y forma de la garantía definitiva.

tadores, no el precio contenido en aquéllas, sino el que resulta de esos cuadros de precios que tampoco se sabe cuales son.

Es conocida la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, en materia de contratos, admite discrecionalidad en la actividad de la Administración para fijar los Pliegos o Bases, pero la niega al aplicarlas. La observancia de esta jurisprudencia, que refleja la máxima de que el Pliego es la Ley del contrato, obliga a que si lo que se valora de los proponentes es el menor precio que hagan en relación con los cuadros de precios de uso habitual (art. 313.1.a) del ROGTU), la determinación del precio del contrato como contenido de las Bases Particulares, a los efectos del art. 286.1.h) del ROGTU, se debe guiar por «*cuadros de práctica usual*», lo que, además, ayudará a objetivar la imprecisión de la norma en cuanto a su identificación.

Por otro lado, la determinación del precio «ab initio», como contenido de las Bases Particulares, aunque pueda tener justificación en la vertiente contractual del Programa ignora, en ese momento, los condicionantes que para la ejecución del Programa puedan resultar de los informes sectoriales que emitan las distintas Administraciones Públicas concernidas (en relación además, no con las Bases, sino con las propuestas de los concursantes), de modo que no es descartable que, como consecuencia de ello, al exigirse determinadas infraestructuras no previstas inicialmente al redactar las Bases Particulares (que elabora y aprueba el Ayuntamiento), el precio del contrato se vea incrementado, para lo que el Ayuntamiento tiene la potestad de introducir modificaciones, en los términos del art. 321 del ROGTU, de manera que es en el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa en el que, con la introducción de las modificaciones sugeridas, se fija definitivamente el precio del contrato, que puede alejarse sustancialmente de aquél sobre el que han licitado los concursantes y, por tanto, respecto del que no han podido formular baja.

- Las Bases Particulares han de prever que el Ayuntamiento reciba del Urbanizador, en metálico, la compensación por el excedente de aprovechamiento (art. 409.7 del ROGTU).
- También es procedente que las Bases Particulares fijen el importe que se repercutirá en concepto de gastos soportados por el Ayuntamiento por la emisión de informes externos, ya que el art. 137.1 de la LUV dice que tales gastos los ha de soportar el Urbanizador sin que pueda repercutirlos a los propietarios, contradictoriamente con el art. 168.1.e) de la misma Ley que considera cargas de la urbanización que los propietarios han de retribuir al urbanizador, los honorarios por emisión de informes necesarios para adoptar los acuerdos de programación.

Además, de tal contenido mínimo, las Bases particulares pueden (art. 287 del ROGTU) regular:

- Una fórmula polinómica por la que deban ponderarse los criterios de adjudicación del Programa, siempre y cuando, en todo caso, se respeten las reglas de proporción que, para la valoración de las alternativas y las proposiciones integrantes de las propuestas de Programa, establece el art. 312.2 del ROGTU, en atención a las características del mismo (fundamentalmente, según se trate de un Programa que lleva asociada la ordenación urbanística «ex novo», pormenorizada o estructural, o sólo pretende determinar las condiciones de la urbanización de terrenos previamente ordenados). En cualquier caso, la ausencia de discrecionalidad de la Administración en el momento de valorar las proposición, tarea en la que se debe ceñir escrupulosamente a las Bases Particulares, y su obligación de hacer públicos, en aras de los principios contractual de transparencia e igualdad, los criterios de poderación de las valoraciones o los subcriterios a considerar, impiden considerar como válida la práctica de, aún no habiéndolo autorizado las Bases, desagregar los criterios de valoración que en las mismas se establecieron a la hora de puntuar las propuestas de los concursantes. De modo que corresponde a las Bases Particulares establecer la previsión pormenorizada acerca del modo en que, pensando en su posterior valoración a la vista de tales propuestas, será posible desagregar los contenidos de los criterios legales y reglamentarios de valoración.
- Otras cuestiones relacionadas con la actividad de ejecución y con la relación del Urbanizador con el Ayuntamiento (causas de resolución del contrato entre ambos y eventuales prórrogas de los plazos de ejecución).

4. Practicadas las anteriores actuaciones corresponde al Pleno¹² del Ayuntamiento adoptar acuerdo decidiendo entre alguna de las siguientes alternativas (art. 130.3 de la LUV y 281.1 del ROGTU):

- a) Desestimar la petición, motivadamente pero sin más pronunciamientos.

¹² La atribución al Pleno, en los artículos de la LUV y el ROGTU que se citan, de la adopción de acuerdo sobre alguna de las alternativas que se indican en el texto, pugna con lo dispuesto en el art. 21.1.j) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que asigna al Alcalde la atribución relativa a la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística y los de planeamiento que no tenga atribuido el Pleno (el Plan General y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes de desarrollo de aquél, en ninguno de cuyos supuestos se encuentra el acuerdo a que se refieren los arts. 130.3 de la LUV y su desarrollo reglamentario) y con el carácter básico de aquella Ley. Sobre este asunto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2007 (recurso 5389/2003), dice: «La distribución competencia derivada de los preceptos que se mencionan como impugnados (148 y 149 de la Constitución Española) no puede conducir a la aceptación de la tesis de la recurrente, en el sentido de que la atribución —con el carácter de exclusivas— a las Comunidades Autónomas de las competencias (art. 148.1.3) en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» implicaría también la de las competencias para la aprobación de los diversos instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, siendo prevalentes las normas autonómicas que en tal sentido se dictasen a las normas estatales básicas y organizativas reguladoras del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ya que no parece ser éste el sentido dado a tal cuestión por la STC 61/1997...».

b) Desestimar la petición de gestión indirecta, acordando la gestión directa del Programa de Actuación Integrada. En este caso, en el que el procedimiento se inicia a solicitud de un particular pero el Ayuntamiento acuerda la gestión directa, debe indemnizar al solicitante por el importe de los gastos efectuados para la elaboración de la propuesta, que se calcularán por el Ayuntamiento en función de los que resulten acreditados por quien haya presentado la propuesta, conforme a la naturaleza y contenido de ésta y de acuerdo con los precios de mercado. El promotor no tiene derecho a la indemnización cuando la propuesta hubiese sido insuficiente y no pudiese ser aprovechada por la Administración (art. 283 del ROGTU).

c) Iniciar el procedimiento para la gestión indirecta, resolviendo, a su vez:

c.1) Aprobar las Bases particulares rectoras del concurso correspondiente (art. 132.1 de la LUV).

c.2) Ordenar la publicación del anuncio de la licitación (art. 132.1 de la LUV) y de las Bases particulares, según se deduce del art. 132.1.b) de la LUV.

c.3) En su caso, requerir a los demás municipios concernidos por la actuación (lo que sucederá en los casos de reclasificación de suelo no urbanizable en que el deber de cesión establecido en el art. 13.6 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje se ha de cumplir en municipio distinto de aquel en que se reclasifica el suelo) para alcanzar acuerdos sobre la ordenación, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 92.2 de la LUV.

El quórum para la válida adopción de este acuerdo será el ordinario de la mayoría simple (art. 47.1, en relación con el 47.2.11), ambos de la LRBRL).

Para que el Pleno adopte el acuerdo a que se acaba de hacer referencia dispone de un plazo de tres meses a contar desde la fecha de presentación de la solicitud. En relación con este plazo es necesario reparar en los matices diferenciales existentes entre el art. 130.4 de la LUV (que ordena que en el mismo se adopte y notifique el acuerdo) y el art. 281.4 del ROGTU que se refiere únicamente a la adopción del acuerdo.

Las Bases Particulares, una vez aprobadas por el Pleno, deben remitirse a la Conselleria competente en materia de territorio (art. 328.1.b) del ROGTU).

Además, el acuerdo de inicio del procedimiento debe publicarse en la página web del Ayuntamiento o, en su defecto, en la de la Generalitat, junto con las Bases Particulares y la expresión de la fecha de envío del anuncio para su publicación, sin perjuicio de que dicho anuncio también se publique en la página web correspondiente (art. 9 de la Orden de 26 de abril de 2007, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por la que se regula la inserción en internet por los

Ayuntamiento, de información urbanística relativa al procedimiento de formulación y aprobación de programas para el desarrollo de actuaciones integradas y proyectos de reparcelación, DOCV núm. 5523, de 30.05.07).

El contenido de este acto tiene, como se ha visto, distintas alternativas que, a los efectos de los recursos que contra el mismo procedan, son de considerar. Así:

1) Si el acuerdo desestima la petición del particular, que pretendía la gestión indirecta del Programa, o acuerda la gestión directa del mismo, es evidente que es susceptible de recurso de reposición potestativo y del jurisdiccional, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación general del procedimiento administrativo común y la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

2) Si el acuerdo acepta la solicitud e inicia el procedimiento, encierra, tal como se ha visto, un contenido complejo a los efectos de su recurso que se entiende no procede respecto de la publicación del anuncio y el requerimiento, en su caso, a municipios vecinos, por ser contenidos de trámite; pero si sería viable el recurso de reposición y, en su caso, el jurisdiccional contra el extremo del mismo acuerdo que aprueba las Bases Particular, según resulta de la legislación citada en el párrafo anterior y de los arts. 286.2, 447 y 448 del ROGTU. La falta de impugnación de las Bases, dada su naturaleza contractual y no reglamentaria, convalida sus posibles vicios, salvo los de nulidad de pleno derecho.

A falta de acto expreso, el silencio, producido por la falta de resolución en el plazo indicado, lleva aparejados los siguientes efectos (art. 282 del ROGTU):

1. Si la solicitud formulada por el particular pretende modificar la ordenación estructural, variando alguna de las directrices del planeamiento general, o no justifica el desarrollo de esas directrices, el silencio tendrá efectos desestimatorios.

2. Si la solicitud formulada por el particular para el inicio de un procedimiento de programación no modifica la ordenación estructural, o sí lo hace pero en desarrollo de las directrices del planeamiento, el silencio administrativo tendrá carácter positivo, con los siguientes efectos:

- a) Se aplicarán las Bases Generales que figuran como Anexo II del ROGTU, si no existen en el Municipio correspondiente.
- b) Se aplicará el modelo tipo de Bases particulares que apruebe la Conselleria competente en urbanismo¹³ (art. 282.2.a) del ROGTU).

¹³ Las Bases Particulares a que alude el art. 282.2.a) del ROGTU han sido aprobadas por Orden de 13 de diciembre de 2006, del Conseller de Territorio y Vivienda (DOCV núm. 5408, de 15.12.06).

Ya se han producido estimaciones por silencio de solicitudes de inicio del procedimiento de aprobación del Programa, de modo que los interesados en el procedimiento, han anunciado la convocatoria del concurso, por sus propios medios. Ejemplos de ello se pueden ver en los Diarios Oficiales de la Comunidad Valenciana

- c) El anuncio del concurso, con las Bases particulares del mismo, puede ser publicado por el promotor del procedimiento.

Nótese que los efectos negativos del silencio giran, esencialmente, en torno a las directrices establecidas en el planeamiento general, no respecto de todas las determinaciones de ordenación estructural, ni respecto de las de ordenación pormenorizada. Y justamente en ello reside la gran dificultad en la apreciación del silencio cuyos efectos, positivos o negativos, dependerán del grado de justificación del cumplimiento o incumplimiento de las directrices, pero siendo éstas tan numerosas y formuladas de un modo tan genérico (arts. 43 a 47 de la LUV), en realidad la magnitud del problema puede resultar condicionada, en muchas ocasiones, por la habilidad que se haya tenido en la justificación del cumplimiento de las directrices, lo que corresponde hacer al promotor de la programación y que no recibirá el contraste del parecer del Ayuntamiento en relación con tal justificación —justamente porque se está en presencia de una situación de silencio— y podrá continuar las actuaciones, implicando en ellas a los terceros que participen en el concurso, con un mejorable grado de seguridad jurídica.

Y el modo de articular los efectos del silencio en el citado art. 282 del ROGTU, además, deja fuera de su aplicación en los casos de Programas que se propongan para desarrollar Planes Generales no adaptados a la LUV ni a la LRAU que, por ello, carecen de directrices. En estos casos, ¿cuáles son los efectos del silencio?. Habrá que acudir, para resolver el problema, a la regulación general contenida en la legislación del procedimiento administrativo común y entender que los efectos del silencio, al objeto de iniciar el procedimiento, son positivos por no darse las circunstancias que, de acuerdo con el art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), permiten alterar la regla general de tal sentido para el silencio administrativo. Alternativamente, cabría otra interpretación en el sentido (análogo al de la Instrucción de Planeamiento 1/1996, de, de 23 de enero de 1996, dictada en aplicación de la LRAU, para la homologación a ella de los Planes Generales no redactados conforme a la misma, ni adaptados a ella) de que, en los Planes Generales que no tengan directrices, cumplen su función los objetivos que, establecidos en su memoria (de acuerdo con el art. 38.3.^a del Reglamento estatal de Planeamiento de 1978), han de ser considerados en la redacción de los instrumentos de desarrollo del planeamiento general, de modo que, en relación con tales objetivos habría que considerar los efectos del silencio, de acuerdo con el art. 282 del ROGTU, cuando se pretenda la tramitación de Programas en estos supuestos. En cualquier caso, lo cierto es que ninguna de las soluciones cuenta con el grado de seguridad jurídica idóneo.

núm. 5501, de 30.04.07; 5525, de 01.06.07 o 5527, de 05.06.07 y en el Diario Oficial de la Unión Europea, de 24.05.07.

2.C. Instrucción

Admitida a trámite la solicitud y acordada la gestión indirecta del Programa, las posteriores actuaciones de instrucción del procedimiento son:

1. Anuncio del concurso:

De acuerdo con el modelo que establecido reglamentariamente¹⁴ por la Conselleria competente en materia de territorio (art. 291 del ROGTU) y con el contenido del art. 132.1 de la LUV, el anuncio se publica, en todo caso, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV) y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento (art. 132.2). Ello sin perjuicio de la publicidad complementaria en diarios no oficiales u otros medios, cuya fecha de inserción es irrelevante para el cómputo de plazos.

Sobre el orden de publicación, la LUV lleva a la confusión. El art. 132.2.a) dice que en el DOUE, en primer lugar, pero a continuación añade (art. 132.3) que «*no podrá insertarse en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana antes de que se envíe*» a publicar al DOUE, con lo cual perfectamente podría publicarse antes en el DOGV que en el DOUE, al que el cumplimiento de la Ley sólo exige que se envíe antes. El ROGTU no acaba de aclararlo (art. 291), aunque lo decisivo, por ser la fecha de referencia para la presentación de proposiciones (art. 133.3 de la LUV), es el dato del día de remisión del anuncio al Diario Oficial de la Unión Europea y, por ello, ese dato se ha de consignar tanto en el anuncio que se publique en éste como en el DOGV. La publicación en este Diario se deberá solicitar en el plazo de dos días siguientes a la remisión del anuncio al DOUE (art. 291.2 del ROGTU).

2. Información pública de los documentos de ordenación y ejecución:

Los licitadores han de exponer al público, por su cuenta, los documentos de ordenación y ejecución que vayan a formar parte de su alternativa técnica y lo han de hacer de forma integrada con el proceso del concurso que convoca y anuncia el Ayuntamiento. En efecto, el art. 134 de la LUV ordena el sometimiento a información pública de los documentos de ordenación (incluido el documento de justificación de la integración territorial, arts. 126.a) y k), en relación con el art. 74, todos ellos de la LUV) y el Proyecto de Urbanización y, en su caso, edificación (art. 126.f) de la LUV).

También, de manera incomprensible, debe someterse a información pública el documento por el que se solicitan los informes prevenidos en la legislación de ordenación del territorio (art. 307.3 del ROGTU), señaladamente el referido a la existencia de recursos hídricos (art. 19.3 de la LOT).

¹⁴ El modelo de anuncio se aprobó por Orden de 13 de diciembre de 2006, del Conseller de Territorio y Vivienda (DOCV núm. 5408, de 15.12.06).

Se debe entender que la ya citada Ley estatal 8/2007, de suelo, ha afectado a la práctica de este trámite de información pública en los siguientes términos:

- Entre la documentación expuesta al público, cuando el Programa incorpore instrumentos de ordenación, debe figurar un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos: a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada alterada a la vigente, con un plano de situación, y alcance de dicha alteración; y b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión (art.11.2).
- Cuando el Programa incorpore instrumentos de ordenación que modifiquen el planeamiento vigente en el sentido de incrementar la edificabilidad, la densidad o los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados (DA 9.^a que añade un nuevo art. 70.ter a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

Finalmente, a la hora de practicar el trámite de información pública es necesario tener presente lo dispuesto en el art. 168.1.a) de la LUV. En este artículo, en el que se regula el contenido de las cargas de urbanización, se establece el contenido del derecho de los propietarios y del urbanizador a reintegrarse de los costes que sufragan para la extensión de las redes de suministro, a cargo de las compañías que presten el servicio, excepto la parte correspondiente a las conexiones propias de la actuación, asunto éste que nada tiene que ver con el trámite de información pública que ahora se analiza. Ahora bien, en el mismo precepto (ciertamente con sistemática mejorable), se regula también la puesta a disposición de las compañías de las redes de servicio que se ejecuten con la total urbanización de los terrenos, lo que se llevará a cabo de acuerdo con el convenio que aquéllas celebren con el urbanizador o con la Administración actuante y el propio precepto contempla como contenido propio del convenio el reflejo de las condiciones de garantía de calidad, competitividad y libre concurrencia en la designación del cesionario de la red de distribución, así como las contraprestaciones que corresponda percibir de dichas compañías por los beneficios que obtengan de la extensión de redes que se les hayan de ceder. Y precisamente el sometimiento a la libre concurrencia y competitividad, lleva aparejada la necesidad de publicidad para que todas las empresas con habilitación administrativa para prestar los correspondientes servicios puedan aspirar a suscribir con la Administración o el urbanizador el convenio que les hará cesionarios de las redes de servicio correspondientes. Como quiera que la alternativa técnica de Programa que se somete a información pública comprende el correspondiente Proyecto de Urbanización (art.134.1, en relación con el 126.f), ambos de la LUV), en el que se reoge el diseño y características de las redes de servicios (art. 349 del ROGTU), parece que éste es el momento adecuado para

garantizar la libre concurrencia y competitividad que el art. 168.1.a) exige en la designación de la compañía a la proste cesionaria de las redes de servicios. De este modo, el anuncio de información pública podría ser expresivo de que, con ese trámite, se da cumplimiento a dicho precepto.

El trámite de información pública, a cargo siempre de los concursantes, se solapa con el de preparación y presentación de proposiciones por aquéllos. Y, con su práctica, se consigue que todas las alternativas técnicas que participen en el proceso de selección sean, antes de la decisión municipal, sometidas a información pública por el mismo periodo. Se soluciona con ello la problemática planteada bajo la vigencia de la LRAU en la que se garantizaba que la alternativa técnica desencadenante del procedimiento sí era sometida a información pública por todo el plazo de duración de este trámite (ordinariamente, 20 días), pero las que competían con ella para ser seleccionadas por el Ayuntamiento, si se presentaban el último día del plazo, no tenían más exposición pública que la de los 10 días siguientes al de apertura de proposiciones en el que, además, sólo los interesados en el procedimiento (no cualquier persona) podían formular alegaciones (art.46.5 de la LRAU).

La información pública tiene una duración de un mes (arts. 132.1.e) de la LUV y 298.1 del ROGTU). El inicio de ese plazo se ha de producir dentro del plazo de los 3 meses (o el mayor que establezcan las Bases Particulares) establecido para la presentación de proposiciones al concurso (art. 293.1 y 2 del ROGTU), lo que se concreta en la exigencia de que antes de que termine tal plazo se han de haber «remitido» todas las publicaciones y los avisos (art. 293.3 del ROGTU) lo que, desde luego, no garantiza que en dicho plazo de 3 meses se hayan insertado las primeras en los diarios correspondientes ni recibidos los segundos por sus destinatarios¹⁵.

El sometimiento a información pública de tales documentos se efectúa mediante: a) Remisión de aviso del inicio del procedimiento de gestión indirecta del Programa y del sometimiento a información pública de los documentos de planeamiento y ejecución (art. 293.4 del ROGTU) al domicilio fiscal de los que consten en el catastro como titulares de derechos afectados por la actuación propuesta; y b) posteriormente a la remisión, publicación de anuncios en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana y en un diario no oficial de amplia difusión en la localidad afectada.

¹⁵ Lo que se indica es consecuencia de la modificación del art. 293.3 del ROGTU según redacción dada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, que deja redactado tal precepto del siguiente modo: «Con anterioridad al transcurso del plazo de tres meses, deberá haberse cumplido con todas las formalidades propias de la información al público y, en particular, deberán haberse remitido todas las publicaciones y todos los avisos», alterando la redacción inicialmente vigente que disponía: «Con anterioridad al transcurso del plazo de tres meses, deberá haberse cumplido con todas las formalidades propias de la información al público y, en particular, deberán haberse producido todas las publicaciones y todos los avisos». El subrayado indica el cambio de redacción.

A los efectos de remisión de los avisos se ha de tener por «*titulares catastrales*», de conformidad con el art. 9 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, a las personas naturales y jurídicas dadas de alta en el Catastro Inmobiliario por ostentar, sobre la totalidad o parte de un bien inmueble, la titularidad de los derechos a que tal precepto se refiere.

La LUV reproduce el régimen de avisos a titulares catastrales que, previsto en la LRAU, fue tan criticado, lo que, parece ser, ha motivado que el preámbulo de la nueva Ley haya visto la necesidad de justificar la adopción del modelo de la Ley derogada; justificación que se halla en las siguientes palabras: «*La ley...mantiene y refuerza la necesidad de formular avisos a los titulares catastrales, con la convicción de que los propietarios de terrenos cumplirán, así mismo, con su obligación de inscribir y mantener actualizados sus datos en el catastro, porque de otra forma, su derecho a la información quedaría desvirtuado por el incumplimiento de sus propios deberes*». En cualquier caso se debe tener presente que el Tribunal Supremo, en el eventual conflicto entre el procedimiento regulado en la legislación urbanística valenciana y las previsiones del art. 58 la LRJPAC acerca de la necesidad de notificar a los interesados los actos y resoluciones que les afecte, ha estimado que la normativa autonómica sobre urbanismo (en el caso de la Sentencia que se citará, la LRAU y el régimen de avisos en ella previsto) es la competente para la regulación de la expresada materia y es de preferente aplicación dado su carácter especial en relación con la LRJPAC citada (STS de 22.02.06, recurso 7653/2002).

Para la remisión del aviso a los titulares catastrales, se ha de obtener, previamente la información del Catastro Inmobiliario y, para ello, se ha de contar con legitimación suficiente, pues se consideran datos protegidos, entre otros, el nombre, apellidos, razón social y domicilio de quienes figuren inscritos, a los que sólo se puede acceder con consentimiento expreso y escrito del afectado o cuando una ley excluya dicho consentimiento (arts. 51 y 53 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario). La legitimación se obtiene acreditando ante el Catastro Inmobiliario:

- a) Haber presentado el escrito solicitando el inicio del procedimiento, conforme al art. 130 de la LUV. O
- b) Haber presentado la alternativa técnica lo que, a su vez, se acredita con la aportación ante el Catastro de la instancia de presentación de la misma o de la diligencia notarial de su protocolización.

La primera posibilidad de justificar el interés legítimo sólo la posee el particular que inicia el procedimiento con su solicitud, de modo que, en los casos en que se inicia el procedimiento de oficio, nadie contará con tal legitimación. La segunda la ostentará cualquiera que esté interesado en participar en el correspondiente concurso y se obtendrá, una vez convocado éste por el

Ayuntamiento a la vista de la solicitud que se ha mencionado y de la actividad municipal de oficio, con la presentación de la alternativa técnica en el Ayuntamiento o en una Notaría. La primera modalidad de acreditación del interés legítimo, no precisa que el particular correspondiente haya desvelado el contenido de su alternativa técnica. En cambio, la segunda modalidad sólo se obtiene si se presenta la alternativa técnica aunque, para evitar la publicidad anticipada de la misma con su presentación en el Ayuntamiento, basta con protocolizarla en una notaría.

El Notario también está legitimado para pedir los datos de titulares catastrales (297.2 ROGTU, en concordancia con el art. 53.1.b del texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario).

Según el art. 297.1.c) del ROGTU, el Catastro debe facilitar los datos interesados en el plazo de 15 días, lo que representa una excepción al plazo general de 20 días establecido en el art. 75 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Obtenidos los datos catastrales, el aviso que se remita a los titulares tendrá el contenido reglado del art. 292.1 del ROGTU.

A la recepción de los avisos se les ha sometido a un régimen análogo al de las notificaciones establecido LRJPAC con las particularidades que resultan del art. 296 del ROGTU, siendo relevante la que fija en un máximo de dos los intentos de entrega del aviso a los titulares de derechos según el Catastro con la consecuencia de que, resultando ambos fallidos, dejando constancia de ello, el aviso se entiende practicado y pueden continuar las actuaciones, igual que sucede cuando el aviso es rechazado por el destinatario en el primer intento de entrega.

De la remisión de los avisos, el Notario dejará constancia en Acta que podrá ser la misma que la de protocolización de los documentos expuestos al público o en otra diferente (art. 292.2 del ROGTU) que en el aviso se identificará.

El aviso personal a los titulares catastrales desconocidos o en ignorado paradero, se efectúa mediante publicación del mismo en el Boletín Oficial de la provincia (art. 296.4 del ROGTU) que se debe entender la correspondiente al Municipio de la práctica de las actuaciones.

La otra operación de la información pública que cada concursante debe efectuar consiste en publicar anuncio de la misma en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana y en uno no oficial de amplia difusión en la localidad afectada. El anuncio debe tener el contenido que establecen los arts. 554 y 562 del ROGTU.

La completa práctica de las operaciones de la información pública no puede prolongarse dos meses más allá de la finalización de tal plazo de tres meses

(o del mayor establecido) para la presentación de proposiciones (art. 298.1 del ROGTU). En realidad, si como ordena el art. 293.3 del ROGTU, antes de la presentación de las proposiciones ya se han de haber efectuado las publicaciones y remitido los avisos, lo único que puede demorar la acreditación del cumplimiento de las prescripciones sobre la información pública es que aquéllos no sean recibidos por sus destinatarios obligando a la práctica de nueva remisión, en las condiciones que exige el art. 296 del ROGTU, lo que, en todo caso, deberá haberse hecho dentro de ese plazo de dos meses posterior a la finalización del de presentación de proposiciones. Durante ese plazo de dos meses, quedan suspendidos los plazos subsiguientes del procedimiento (art. 298.1 del ROGTU)¹⁶.

Durante la información pública, se pueden formular alegaciones a las alternativas que se hayan sometido a ese trámite y que se presentarán en la Notaría o en el Ayuntamiento, pero éste, si las recibe, deberá, incomprensiblemente, remitirlas a la Notaría para su incorporación al acta correspondiente (art.295 del ROGTU); acta que, posteriormente, cada concursante ha de presentar en el Ayuntamiento, como a continuación se verá.

En efecto, la acreditación de la información pública se ha de efectuar presentando los concursantes en el correspondiente Ayuntamiento el acta de protocolización de los documentos de ordenación y ejecución, en la que además constarán protocolizados, directamente o por testimonio, el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana en que se publique el anuncio y el contenido de los avisos (art. 293.5 del ROGTU)¹⁷, así como el acta —que puede ser la misma que la anterior, art. 292.2 del ROGTU— en que conste la remisión de los avisos y su recepción.

Como se ha visto, la información pública no alcanza más que a las alternativas técnicas. Las proposiciones jurídico-económicas no son objeto de tal trámite, siendo, como resulta de su contenido, un elemento esencial del Programa. A falta de un trámite análogo al que, respecto la totalidad de las actuaciones de selección del urbanizador, contemplaba el art. 47.5 de la LRAU, parece que la LRJPAC (art. 35 y 84) propicia que los particulares puedan consultar el expediente entero, en particular las proposiciones jurídico-económicas una vez abiertas y formular alegaciones respecto de ellas.

3. Presentación de proposiciones:

Bajo la expresión «proposiciones» se han de entender, a la vista del art. 133.1 de la LUV y 300 del ROGTU y en términos análogos a los de la contratación administrativa, todos los documentos que los concursantes han de presentar ante el Ayuntamiento, y que sirven para integrar el Programa, en cuanto

¹⁶ Esta precisión resulta de la nueva redacción dada al art. 298.1 por el Decreto 36/2007, de 13 de abril.

¹⁷ Añadido al texto por el Decreto citado en nota anterior.

instrumento de planeamiento, y a la vez seleccionar al responsable de su ejecución (el Urbanizador).

Las proposiciones se presentan conforme al modelo aprobado en las Bases particulares del concurso (art. 133.1, en relación con el 131.2.j), ambos de la LUV) y estarán conformadas por los tres documentos siguientes (art. 300 del ROGTU que desarrolla el contenido del art. 133.4 de la LUV):

- 1) La alternativa técnica, que se presentará en soporte informático (art. 300.3 del ROGTU)¹⁸. En su caso, acompañará a la alternativa técnica el resguardo de la solicitud, ante la Conselleria competente en materia de territorio, de la Cédula Territorial de Urbanización cuando ésta sea preceptiva (arts. 225 y 226.2 del ROGTU).
- 2) La proposición jurídico-económica, en plica cerrada.
- 3) La documentación acreditativa de la personalidad, capacidad y solvencia del concursante, también en sobre cerrado y sellado que no puede ser el mismo que el del antes citado documento porque son objeto de apertura separada, como se verá.

Además, los tres documentos de las proposiciones se han de presentar en soporte informático PDF, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 7 de la Orden de 26 de abril de 2007, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por la que se regula la inserción en internet por los Ayuntamiento, de información urbanística relativa al procedimiento de formulación y aprobación de programas para el desarrollo de actuaciones integradas y proyectos de reparcelación (DOCV núm. 5523, de 30.05.07).

El plazo de presentación es, en principio, no inferior a tres meses desde la fecha de envío del anuncio al DOUE. Pero este plazo, como ya se ha dicho, puede ser mayor si las Bases generales y particulares lo disponen atendiendo a razones de dificultad o complejidad técnica de la actuación (art. 133.3 en relación con el 131.2.1) de la LUV y 284.1.a) del ROGTU).

El lugar de presentación de las proposiciones lo indicará el anuncio del concurso (art. 132.c de la LUV), de acuerdo con las Bases particulares correspondientes (art. 131.2.1) de la LUV). Cabe, por tanto, que se admita como lugar de presentación de las proposiciones, además del Registro del propio Ayuntamien-

¹⁸ Esto es lo que resulta de la redacción dada al art. 300.3 del ROGTU según Decreto 36/2007, de 13 de abril. La redacción inicialmente vigente del precepto exigía que la alternativa técnica se presentarse «*en sobre abierto y, adicionalmente, en soporte informático*». El cambio de redacción permitiría sostener que la alternativa técnica no es necesario presentarla en soporte papel, aunque resulta dudosa esa conclusión habida cuenta que la vigente redacción del art. 300.3 antepone a la expresión «en soporte informático», la palabra «adicionalmente», lo que hace pensar en que lo único que se ha evitado con el cambio de redacción es la exigencia de que el sobre en que se presente esté abierto, pero sigue siendo exigible el soporte papel (además del informático) lo que por otra parte resulta razonable.

to, el de otras Administraciones Públicas e incluso las oficinas de Correos, siempre que se adopten las cautelas precisas (que pueden ser análogas a las que establece la legislación de contratos de las Administraciones Públicas para la presentación de proposiciones en los contratos típicos que en ella se regulan) para que se puede proceder a su apertura en el plazo establecido al efecto.

Las proposiciones presentadas se publican, en el plazo de los 5 días siguientes a la fecha de presentación, en la página web correspondiente, de acuerdo con el art. 10 de la Orden de 26 de abril de 2007 citada.

4. Apertura y calificación de los documentos acreditativos de la personalidad, capacidad y solvencia de los concursantes:

Concluido el plazo de presentación, las proposiciones son abiertas, en una secuencia de actuaciones sucesivas, que se separa de la habitual en la contratación administrativa (art. 88 del TRLCAP).

La primera actuación consiste en la apertura y calificación de los documentos (no las proposiciones) presentados por los licitadores para acreditar su personalidad, capacidad y solvencia y en la que se comprobará que cumplen los requisitos exigidos por las Bases particulares para participar en el concurso (art. 136.1). Esta documentación es la que se presenta en el sobre cerrado y sellado a que se refiere el núm. 1 del art. 300 del ROGTU.

La apertura puede llevarla a cabo sólo el Secretario del Ayuntamiento que levantará acta de ello, en cumplimiento del art. 136.3 de la LUV.

El acto de calificación no tiene que ser público.

La calificación la lleva a cabo el Ayuntamiento previo informe del personal funcionario a que se refiere el art. 299 del ROGTU: El Secretario, el Interventor, el Técnico Municipal y el Técnico de Administración General adscrito al área de urbanismo del Ayuntamiento.

La referencia al «Ayuntamiento», contenida en el art. 136.1 de la LUV, al residenciar en él la calificación de los documentos presentados por los concursantes, se ha de entender, de manera integrada con el art. 21.1.s) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el sentido de que corresponde al Alcalde la atribución de efectuar la calificación, previo informe de los funcionarios citados en el párrafo anterior, lo que no impide que, en las Bases Generales de programación, el Ayuntamiento haya previsto —como es habitual en la práctica— la creación de una especie de mesa de contratación que, al modo de lo regulado para la contratación administrativa, efectúa la calificación y resuelve sobre la admisión o no de los concursantes, debiendo tenerse presente que si se adopta esta solución nada autoriza a prescindir de los informes de los funcionarios a que se refiere el art. 299 del ROGTU, de modo que, salvo que éstos se

integren en la mesa, se producirá una innecesaria duplicidad de actuaciones entre los informes de tales funcionarios y los de la mesa.

La inexistencia de alguno o algunos de tales funcionarios en la organización municipal ha sido prevista de manera muy deficiente en el art. 299.2 del ROGTU, en el que se dice que si alguno de tales funcionarios no existiere, se solicitará dictamen de técnico y letrado competente, pudiendo aducir, a tal efecto, a los colegios profesionales. No debe plantear problemas la inexistencia, en el momento de efectuar la calificación, de los titulares de los puestos de Secretaría e Intervención, pues su sustitución, en casos de vacante, ausencia o enfermedad está perfectamente contemplada en la normativa reguladora de los funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Estatal¹⁹. Tampoco debe plantear problemas la ausencia, en la organización municipal, de Técnico de Administración General adscrito al área de urbanismo del Ayuntamiento, pues en tal caso parece innecesario obtener el dictamen de letrado externo competente, toda vez que el informe de su especialidad jurídica lo puede emitir el Secretario del Ayuntamiento. Finalmente, la previsión efectuada en el sentido de que para obtener los dictámenes de técnico competente externo se puede acudir «a los colegios profesionales», no autoriza a eludir la tramitación de un expediente de contratación para establecer la relación entre el Ayuntamiento y el profesional seleccionado que tenga por objeto la emisión del dictamen.

Las Bases Particulares deben establecer la fecha o plazo, desde la finalización de la presentación de las proposiciones, en que se ha de proceder a la apertura y calificación de los documentos acreditativos de la personalidad, capacidad y solvencia de los concursantes, tomando en consideración, para ello, el plazo máximo para resolver el procedimiento y las distintas fases desagregadas de resolución establecidos en la LUV y el ROGTU.

Se puede pedir a los concursantes la corrección de los defectos u omisiones que sean subsanables (art. 136.1 de la LUV), para lo que se deben aplicar las reglas, sobre todo de creación doctrinal y jurisprudencial, que resumen la procedencia de admitir la subsanación de aquellos requisitos que se reunían a la fecha de presentación de la proposición pero cuya acreditación documental no se incorporó a ésta y, en cambio, considerar como no subsanable la ausencia del requisito en la fecha de presentación de la proposición. Esta calificación de la documentación debe mirar siempre al máximo favorecimiento de la concurrencia, de modo que por meros defectos formales no sería fundado el rechazo de proposiciones que conduciría a la restricción de la licitación (en este sentido SSTS21.09.04, RA425/2005, dictada en unificación de doctrina y de 26.12.04, RA 49/2005).

El plazo de que se dispone para la subsanación es de tres días (art.136.1 de la LUV).

¹⁹ En este orden de cosas, DA 2.^a del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril y, más en detalle, el Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio.

5. Informes sobre las alternativas técnicas:

Una vez calificados los documentos y subsanados los defectos que, en su caso, se hubiesen advertido con ocasión de la calificación, se ha de proceder a emitir informes en relación con las alternativas técnicas presentadas por los concursantes cuya documentación acreditativa de la personalidad, capacidad y solvencia hubiese sido calificada favorablemente (art. 314.1 del ROGTU).

El primero de los informes necesarios es el del Consejo del Territorio y del Paisaje si es preceptivo (en los casos de Programas de más de 50 hectáreas de superficie, art. 136.4 de la LUV) o se ha establecido en las Bases Particulares correspondientes la necesidad de su emisión. El plazo para la emisión de este informe es de un mes, desde la fecha en que la correspondiente solicitud tenga entrada en el registro del Consejo. Este informe no es vinculante y su falta de emisión en plazo no impide continuar el procedimiento.

El otro informe de necesaria emisión es el que corre a cargo, en todo caso, de los siguientes funcionarios municipales: El Secretario; el Interventor, en su caso; el Técnico Municipal y el Técnico de Administración General adscrito al área de urbanismo del Ayuntamiento. La ausencia, en la plantilla municipal, de funcionarios que ocupen los puestos de trabajo relacionados o el estado de vacante de ellos, se debe cubrir con el recurso, a los efectos de obtener su informe, al dictamen de técnico y letrado competente, pudiendo acudir, a tales efectos, a los colegios profesionales (art. 299 del ROGTU), como ya se ha dicho.

El plazo para emitir el informe a que se refiere el párrafo anterior es de tres meses y comienza a partir de:

a) La finalización del plazo de tres días que para la subsanación de defectos detectados, en su caso, en la documentación de los concursantes, establece el art. 136.1 de la LUV: Así se debe entender a pesar de que el art. 314.1 del ROGTU, de muy deficiente redacción, diga que el plazo comienza *«el tercer día a aquél en que se produzca la calificación...»*.

b) La emisión del informe del Consejo del Territorio y del Paisaje (art. 314.3 del ROGTU).

El plazo de emisión del informe se puede suspender si falta documentación, está incompleta o la presentada es oscura y se requiere al correspondiente concursante para que la presente, complete o aclare en el plazo máximo de 20 días, de acuerdo con el art. 314.4 del ROGTU que no parece habilitar a que, después de finalizado el plazo de presentación de proposiciones al concurso, los concursantes puedan sanar las omisiones padecidas, por lo que, a pesar de la extraordinaria amplitud con que está redactado el precepto, la igualdad y no discriminación entre los concursantes, que es principio general de la contratación administrativa (art. 11 del TRLCAP), aconseja hacer uso prudente de la norma para evitar que defectos sustanciales en las alternativas presentadas puedan corregirse

en el plazo posterior. En este orden de cosas, es de tener presente que el preámbulo de la LUV recuerda que la adjudicación de los programas de actuación integrada se hace en base a criterios que respetan «*plenamente los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato...*». Y, aunque referido a otro aspecto del procedimiento, pero ilustrativo de la imposibilidad de alteración de las reglas del juego que representan las Bases Particulares y los principios de la contratación administrativa, el art. 321 del ROGTU, cuando admite que el Ayuntamiento establezca modificaciones en el acto de aprobación y adjudicación del Programa, fija como límites el de que aquéllas no pueden suponer alteración de las Bases Particulares ni falsear el principio de libre competencia.

El informe del personal municipal (o sus sustitutos, en los términos indicados) a que se ha hecho referencia, es independiente del que, adicionalmente, se pueda solicitar de otros técnicos externos (art. 137.1 de la LUV y 314.2 del ROGTU), para quienes el plazo para su emisión no es el de los tres meses que se ha citado como preceptivo y máximo para emisión del que está a cargo del personal funcionario municipal, sin perjuicio de que el encargo correspondiente haga coincidir el plazo para la emisión de todos los informes relativos a las alternativas técnicas.

La Ley y, más lamentablemente, el ROGTU se olvidan de incardinar adecuadamente en este procedimiento la obtención de los informes sectoriales exigibles, en particular cuando de la alternativa técnica formen parte instrumentos de planeamiento (art. 126.a) de la LUV). En efecto, es posible, de acuerdo con la regulación que de la emisión de los informes se hace en la Ley y el Reglamento, que en el plazo establecido para ello se puedan solicitar los informes sectoriales correspondientes según exija la legislación sectorial aplicable y resulten precisos de acuerdo con las circunstancias concurrentes en la actuación. Pero resulta inconveniente que se haya de pedir todos esos informes respecto de todas las alternativas técnicas cuyos proponentes han sido admitidos al concurso por cumplir las condiciones de personalidad, capacidad y solvencia establecidos en las Bases Particulares (art. 314.1 del ROGTU), de modo que, si se les pide por el Ayuntamiento, las Administraciones sectoriales se pueden encontrar en la necesidad de informar sobre más de una alternativa para el mismo Programa, lo que dificultará aún más el cumplimiento de los plazos para que aquéllas emitan sus informes. Parece que hubiese resultado más adecuado que, tras la selección municipal, conforme a las Bases Particulares, de una de las alternativas de entre las concursantes, se hubiese previsto un trámite de emisión de los informes sectoriales que se reclamarían sólo respecto de la seleccionada por el Ayuntamiento pues sólo ella recoge la voluntad municipal de ordenación (dentro de los límites del concurso), de modo que resulta superfluo el parecer de otras Administraciones referido a las alternativas que no han superado la selección municipal. Por otro lado, la alternativa de no pedir los informes sectoriales en este momento del procedimiento continuando con su tramitación hasta la resolución del mismo, tampoco parece razonable pues de tales informes pueden

resultar condiciones de necesaria incorporación en el acto de aprobación y adjudicación del Programa.

En punto a los informes sectoriales, se ha de citar lo dispuesto por la LS de 2007 que recuerda la necesidad, ya contenida en la legislación sectorial, de solicitarlos (art.15.3).

6. Valoración de las alternativas técnica.

La LUV (art. 137) ordena, una vez emitidos los informes, sólo dos actuaciones municipales más: La propuesta de acuerdo y el acuerdo del Pleno de adjudicación del Programa. El Reglamento altera profundamente este sencillo esquema haciendo el procedimiento sumamente complicado, potencialmente conflictivo por el aumento de los actos administrativos que se requieren para producir las decisiones de necesaria adopción y presumiblemente de muy larga duración.

En efecto, según el Reglamento, una vez emitidos los informes a que se ha hecho mención en el epígrafe anterior, el Alcalde, en el plazo de los cinco días siguientes, dictará resolución en la que determinará la alternativas técnicas que han recibido una puntuación superior a la mínima fijada en las Bases Particulares, lo que se notificará a los interesados. Así resulta de la redacción vigente del art. 314.5 del ROGTU, dada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril²⁰. En relación con esta actuación del Alcalde es necesario hacer dos consideraciones: i) El determinar qué alternativas técnicas han recibido una puntuación superior a la mínima fijada en las Bases Particulares, depende del hecho de que éstas hayan previsto un umbral mínimo a partir del cual se entienden admitidas aquéllas, lo que el art. 317.2 del ROGTU convierte en potestativo, de modo que si no se ha establecido esa puntuación mínima, todas las alternativas deberán ser puntuadas; y ii) la puntuación, en su caso, de sólo las alternativas técnicas que han superado el umbral establecido no permite prescindir de la adecuada motivación del acto, que resulta del art. 312.4 del ROGTU, lo que, en la práctica, obliga a valorar, de acuerdo con los criterios establecidos en las Bases, todas y cada una de las alternativa presentadas.

Y en relación con el contenido de la resolución citada, como lo que se valora son las alternativas técnicas, la puntuación de las mismas (que es lo que se exige haga el Alcalde, art. 314.5 del ROGTU), se ha de efectuar:

a) De manera motivada en los términos exigidos por los arts. 312.4 del ROGTU (en relación con el 54 de la LRJPAC), es decir, indicando:

— Los criterios de adjudicación establecidos en las Bases Particulares.

²⁰ Con esta modificación del ROGTU, en la que a las previsiones que se acaban de comentar se une la derogación del art. 315 del mismo, se simplifica el trámite que, en la redacción inicial del precepto, contemplaba la necesidad de que el Pleno (no el Alcalde) valorase y puntuase cada una de las alternativas técnicas.

- Los baremos de puntuación aplicados.
- Las razones por las que se considera mejor una propuesta que las otras, lo que sólo se entiende necesario si, en aplicación de los baremos, resulta empate de puntuación entre más de una, porque en los demás casos la preferencia de una sobre las demás alternativas resulta llanamente de la aplicación de las Bases Particulares.

b) Ponderando los distintos criterios de valoración, de acuerdo con lo establecido en las Bases Particulares que, a su vez, han de fijar el valor de cada criterio, motivadamente (art. 312.3 del ROGTU) dentro de los límites del art. 312.2 y 5 del mismo.

Los criterios a valorar, en el marco de puntuación y ponderación que proporcionan las Bases Particulares y el art. 312.2 y 5 del ROGTU, son:

- Calidad técnica de la ordenación propuesta.
- Resolución adecuada de la integración de la actuación en su entorno.
- Mejor estructuración de dotaciones públicas y de espacios libres (se entiende que no sólo los dotacionales públicos).
- Calidad técnica de las soluciones propuestas para la urbanización.
- Número, diseño, ubicación y calidad de las viviendas sometidas a algún régimen de protección que se comprometa a promover el urbanizador; criterio que se debe entender completado con el previsto en el art. 16 del ROGTU que establece la necesidad de valorar, de cada a la adjudicación del Programa, el mayor compromiso razonable del urbanizador de destinar los terrenos en que se concrete su retribución en especie a la promoción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.
- Inversión en Programas de restauración paisajística o de imagen urbana dentro del ámbito del Programa y como objetivo complementario del mismo.
- Plazo de ejecución del Programa.
- Compromiso de edificación simultánea a la urbanización de los solares resultantes de la actuación, por encima del mínimo legalmente exigible.
- Medios para el control de cada una de las prestaciones que constituyen el objeto del Programa.

Así resulta del art. 135.3 de la LUV. El ROGTU ha añadido a tal relación de criterios el consistente en «*compromisos adicionales asumidos voluntariamente y a su cargo por el Urbanizador*» (art. 312.5.i) que también es susceptible de

ser puntuado. Se entiende que esta adición está amparada por el art. 135.3 de la LUV que, cuando relaciona los criterios que se han indicado más arriba, lo hace precediendo a la relación la expresión «entre otros» que, por cierto, no aparece en la misma relación del art. 312.5 del ROGTU.

El contenido del ROGTU (art. 312.5 y 6) establece de manera pormenorizada qué puntuación máxima y mínima se puede otorgar por cada uno de los criterios de puntuación de las alternativas técnicas más arriba relacionados, en atención a si el Programa lleva en su alternativa técnica algún instrumento de planeamiento o no. Con ello, el ROGTU deja un nulo o estrecho margen a los Ayuntamientos para determinar, en las Bases Particulares, la puntuación de cada criterio de selección de las alternativas técnicas (igual como sucede con los criterios de puntuación de las proposiciones jurídico-económicas), lo que es claramente contrario a la letra y al espíritu de la LUV, que, en su preámbulo, dice: *«La Ley renuncia, finalmente, a implantar una ponderación fija o un gancho ajustable a cada criterio de adjudicación de los programas de actuación integrada, dejando que sean los Ayuntamiento, bien directamente, bien por medio de la asunción de la ponderación que como modelo tipo fije la conselleria competente en urbanismo, los que la establezcan. Se refuerza así la necesaria autonomía municipal, al tiempo que se respetan las circunstancias específicas de cada caso concreto, sin prejuzgar la participación de cada criterio de adjudicación en la puntuación total del concurso, cuya concreción puede variar de uno a otro municipio en función de cuáles sean los intereses públicos en juego»*.

La valoración de las alternativas técnicas, que superen el umbral mínimo establecido en las Bases Particulares, se debe hacer pública en la página web correspondiente, de acuerdo con el art. 11 de la Orden de 26 de abril de 2007, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por la que se regula la inserción en internet por los Ayuntamiento, de información urbanística relativa al procedimiento de formulación y aprobación de programas para el desarrollo de actuaciones integradas y proyectos de reparcelación (DOCV núm. 5523, de 30.05.07).

La resolución del Alcalde de valoración de las alternativas técnicas no se relaciona en el art. 448 del ROGTU como susceptible de recurso administrativo. Se debe entender que se trata de un acto de trámite, preparatorio del de aprobación y adjudicación del Programa (art. 319 del ROGTU) que es el susceptible de recurso (art. 448.3 del ROGTU).

7. Apertura de las proposiciones jurídico-económicas.

Dentro de los diez días siguientes a la adopción de la resolución del Alcalde de valoración y puntuación de las alternativas técnicas, se ha de proceder a la apertura de las proposiciones jurídico-económicas que se refieran a las alternativas técnicas que hayan superado la puntuación mínima, en su caso, estableci-

da en las Bases Particulares (art. 317.1 y 2 del ROGTU). La concreta fecha, dentro de ese plazo, que se haya designado para la apertura de las proposiciones, se ha de notificar a los aspirantes a urbanizador y anunciar en el tablón del Ayuntamiento.

La apertura de plicas se efectúa en acto que preside el Secretario del Ayuntamiento quien, a su vez, levanta el acta correspondiente (art. 317.1 del ROGTU), que, en los 5 días siguientes a la fecha de apertura, se publicará en la página web correspondiente, de acuerdo con el art. 12 de la Orden de 26 de abril de 2007, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por la que se regula la inserción en internet por los Ayuntamiento, de información urbanística relativa al procedimiento de formulación y aprobación de programas para el desarrollo de actuaciones integradas y proyectos de reparcelación (DOCV núm. 5523, de 30.05.07).

El Ayuntamiento puede requerir a los aspirantes a Urbanizador para que, en el plazo de los 10 días, aclaren los documentos presentados, subsanen los omitidos o completen los insuficientes, suspendiéndose los plazos de las subsiguientes actuaciones (art. 317.4 del ROGTU). No dice el Reglamento en qué plazo puede el Ayuntamiento requerir a los aspirantes a Urbanizador en los términos que se han indicado. Y, tal como se ha dicho respecto de similar previsión reglamentaria en relación con las alternativas técnicas, se debe hacer uso adecuado de esta potestad de subsanación para evitar la desigualdad y discriminación entre los concursantes que se produciría con la admisión, en este trámite, de documentos que debieron presentarse con la proposición y en el plazo establecido para ello.

En el plazo de los 15 días siguientes a la fecha de su apertura, el Ayuntamiento debe remitir las proposiciones a la Conselleria competente en materia de territorio (art. 328.1.c) del ROGTU).

8. Informe sobre las proposiciones jurídico-económicas.

En el plazo máximo de un mes, a contar desde el de la apertura de las proposiciones, se deberán emitir los informes correspondientes a las mismas (art. 317.3 del ROGTU).

Los informes de que se trata son los que el art. 299 del ROGTU encomienda a los funcionarios municipales que en tal precepto se relacionan o sus sustitutos (tal como se ha comentado más arriba en relación con los informes relativos a las alternativas técnicas) y sin perjuicio de los informes de técnicos externos que también se han mencionado en ese epígrafe.

Tal como se ha dicho más arriba respecto de la puntuación de las alternativas técnicas, respecto de las proposiciones jurídico-económicas, el art. 313 del ROGTU contiene el margen de que dispone la Administración para valorar los criterios de puntuación de aquellas, que son:

- Menor importe respecto de las referencias de cuadros de precios de práctica usual de las cargas de urbanización, expresado en euros por metro cuadrado de edificabilidad.
- Valoración de los terrenos a efectos de fijar el coeficiente de cambio para el pago en especie y menor proporción de solares o aprovechamiento que deban ser puestos a disposición del urbanizador por medio de reparcelación forzosa, como retribución a cuenta de terceros con los que no tenga contrato suficiente.
- Mayor proporción de terrenos propios o de asociados que deban quedar afectos con garantía real inscrita en el Registro de la Propiedad al cumplimiento de las obligaciones especiales de edificación derivadas de la aprobación del Programa.
- Compromisos financieros para la ejecución de las obligaciones complementarias asumidas voluntariamente y a su costa por el urbanizador.

9. Propuesta de acuerdo²¹

Cumplida la tramitación del Programa, corresponde *«al órgano competente del Ayuntamiento»* (art. 137.1 de la LUV), la redacción de la propuesta de adjudicación del Programa, previo el informe de los funcionarios a que se refiere el art. 299 del ROGTU, que puede basarse en la ratificación de los ya emitidos en relación con la valoración de las alternativas técnicas y de las proposiciones jurídico-económicas.

Por órgano competente, de nuevo, debe entenderse el Alcalde (art. 21.1.s) de la LRBRL).

2.D. Resolución

La aprobación y adjudicación la acuerda el Pleno del Ayuntamiento (art. 137.1 «in fine» de la LUV).

El acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa se ha de adoptar en el plazo de dos meses, a contar desde la fecha de la apertura de las proposiciones jurídico-económicas (art. 137.2 de la LUV y 319.1 del ROGTU). La Ley y el Reglamento fijan el mismo plazo para la adopción del acuerdo de aprobación y adjudicación que cuenta, en ambas normas, desde la fecha de apertura de las proposiciones. Lo que sucede es que el Reglamento ha producido, en relación

²¹ La derogación, mediante el Decreto 36/2007, de 13 de abril, del art. 318 del ROGTU, elimina un absurdo trámite: El acuerdo del Pleno de valoración y puntuación de las proposiciones jurídico-económicas, exigido en tal precepto, que se interponía entre el trámite de informe de las mismas con la propuesta de aprobación y adjudicación del Programa y el acuerdo en que ésta se resolvía.

con las previsiones de la LUV, una desagregación de las actuaciones previas produciendo como resultado el conjunto de trámites que se han analizado en los epígrafes precedentes, con lo que el plazo de dos meses para la aprobación y adjudicación del Programa, desde tal fecha, computado conforme al ROGTU representa una duración temporal del procedimiento mayor que si se computa conforme a la LUV.

Sin perjuicio de ello, el citado plazo de dos meses (art. 319.1 del ROGTU) tiene excepciones:

a) Que el concurso se haya iniciado sobre la base de la aplicación del silencio positivo, al que se ha hecho referencia más arriba. En este caso, el plazo máximo para resolver será de seis meses, a contar desde la fecha de la apertura de las proposiciones jurídico-económicas.

b) Que las Bases Particulares hubiesen dispuesto un plazo superior.

Es recomendable que las Bases Particulares hagan uso de esa potestad de ampliación del plazo legalmente establecido para la aprobación y adjudicación del Programa, pues desde la apertura de las proposiciones ya se consume un mes en la emisión de informes (art. 317.3 del ROGTU) y se ha de prever la eventualidad de que se hayan de pedir aclaraciones a los aspirantes a Urbanizador que disponen de 10 días para presentarlas (art. 317.4 del ROGTU), plazo que suspende el de la emisión de informes (art. 317.5 del ROGTU), y después de ello aún se han de practicar actuaciones previas a la celebración de la sesión del Pleno de aprobación y adjudicación del Programa: La convocatoria de la sesión de la correspondiente Comisión Informativa, para dictamen del asunto, y la del Pleno del Ayuntamiento en que se ha de resolver sobre la aprobación y adjudicación del Programa.

Los efectos de no adjudicación del concurso en el plazo indicado son excesivamente radicales: El concurso se declarará desierto y los concursantes tendrán derecho a retirar sus proposiciones y a la devolución de las garantías provisionales (art. 319.2 del ROGTU).

Y sin perjuicio de lo anterior, la no resolución en plazo, cuando el procedimiento se hubo iniciado a instancia de un particular, comporta el derecho a indemnización que regula el art. 11.4 de la LS estatal.

El quórum para la válida adopción del acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa será el ordinario de mayoría simple, de acuerdo con el art. 47.1 de la LRBRL, salvo en el supuesto de que la alternativa técnica del Programa que se aprueba incorpore documentos que modifiquen la ordenación prevista en el planeamiento general, en cuyo caso resulta de aplicación el art.47.2.II) de la misma Ley, según el cual precisan el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Ayuntamiento los acuerdos que corresponda adoptar a la Corporación en la tramitación de los instrumentos de planeamiento

general previstos en la legislación urbanística. En este segundo caso, previamente a la adopción del acuerdo, será necesario el preceptivo informe del Secretario y, en su caso, del Interventor del Ayuntamiento en los términos del art. 54.1.b) del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en concordancia con el art. 299 del ROGTU.

El acuerdo del Pleno debe tener el siguiente contenido alternativo:

a) Declarar desierto el concurso porque, motivadamente, no entienda satisfechos los objetivos fijados al convocarlo (art. 137.3, en relación con el 131.2.b) y con el 124, todos ellos de la LUV).

En este caso, se devolverá a los aspirantes a Urbanizador la garantía provisional depositada por ellos para participar en el concurso (art. 323.1.a) del ROGTU).

b) Adjudicar el concurso al licitador que, sin atender necesariamente a su valor económico, hubiese efectuado una proposición más ventajosa de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en las correspondientes Bases en las que se habrá de fundar, motivadamente, la adjudicación y, lógicamente, la propuesta efectuada por el Alcalde (art. 137.3 de la LUV).

En este caso la garantía provisional se devuelve a los concursantes excepto al adjudicatario del concurso (art. 323.1.c) del ROGTU), a quien se le retiene (art. 323.2 del ROGTU) hasta la constitución de la definitiva (lo que se lleva a cabo completando hasta su importe la provisional retenida) y suscripción del contrato.

Si el acuerdo es de adjudicación del concurso, además, debe adoptar otras determinaciones, a saber:

1. Aprobar el Programa para su gestión indirecta (art. 137.4 de la LUV).
2. Aprobar los instrumentos de ordenación y ejecución. Aprobación que tendrá:
 - Carácter definitivo: Si los instrumentos de planeamiento que integran la alternativa técnica no modifican la ordenación estructural y, en todo caso, será definitiva la aprobación del Proyecto de Urbanización (art. 137.4 y 5 de la LUV).
 - Carácter provisional: Si los instrumentos de planeamiento modifican la ordenación estructural. En este caso, el Programa no se puede ejecutar hasta que la Conselleria competente en urbanismo apruebe el planeamiento con carácter definitivo. (art. 137.5 de la LUV).

Este acuerdo de aprobación provisional se puede adoptar por el Ayuntamiento aunque la Conselleria competente en materia de territorio no haya expedido la

Cédula Territorial de Urbanización (art. 232.2 y 3 del ROGTU). Si la hubiese expedido, el Ayuntamiento incorporará al acuerdo y al Programa el contenido de sus determinaciones sobre la ordenación estructural (art. 232.2 del ROGTU).

3. Designar el Agente Urbanizador, responsable de la ejecución del Programa.

4. Resolver las alegaciones presentadas durante la información pública de los instrumentos de ordenación y ejecución que son objeto de aprobación en este acuerdo.

El acuerdo del Pleno puede ser de aprobación pura y simple de la proposición mejor puntuada, de acuerdo con los criterios y baremo establecidos en las Bases Particulares, o de aprobación con modificaciones tanto en la alternativa técnica como en la proposición jurídico-económica; en particular, se autoriza a introducir modificaciones en el Proyecto de Urbanización presentado por el concursante seleccionado como urbanizador (art. 155.6 de la LUV). Los arts. 155.7 de la LUV y 321 del ROGTU establece límites a las modificaciones:

a) Deben tener como fundamento el interés general y obedecer a causas imprevisibles o que no hubieran podido ser contempladas en las Bases Particulares.

b) No pueden alterar el contenido de las Bases Particulares ni falsear el principio de libre competencia.

En cualquier caso las modificaciones deben ser aceptadas por el concursante seleccionado, mediante la firma del correspondiente contrato con el Ayuntamiento. Si el concursante no acepta las modificaciones, se declarará desierto el concurso y se devolverá la garantía provisional al concursante seleccionado (art. 321.2 del ROGTU).

Las mismas reglas son de aplicación cuando sea la Conselleria competente en urbanismo la que, con motivo de la aprobación definitiva del planeamiento, quiera introducir modificaciones (art. 321.3 del ROGTU).

Debe repararse en que las modificaciones introducidas directamente por el Ayuntamiento y que puede representar, sin necesidad de convocatoria de nuevo concurso, un incremento de hasta el 20 por 100 de la propuesta de costes de obras de urbanización señalada por el aspirante seleccionado como Urbanizador, es distinta de la que se autoriza por la vía de retasación de cargas, una vez ya adjudicado el concurso y en ejecución el Programa (art. 393.4 del ROGTU).

La adjudicación puede ser también conexas o condicionada, cuando el Programa:

a) Deba asumir la realización de las determinaciones propias de otras actuaciones, previa o simultáneamente programadas, estableciendo la garantía de coordinación suficiente entre ellas (art. 139.1 de la LUV).

b) Deba asumir la ejecución de obras o infraestructuras que beneficien a otros sectores o Unidades de Ejecución cuya programación no haya tenido lugar todavía (art. 322.1 del ROGTU).

Y finalmente, también cabe que el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa imponga al Urbanizador la obligación de soportar los costes de urbanización que sean objeto de aplazamiento o exoneración y afecten a las edificaciones consolidadas existentes en el ámbito de la actuación, si se dan las condiciones de compensación que regula el art. 242 del ROGTU.

Contra el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa cabe el pertinente recurso. Esta conclusión es perfectamente válida cuando la aprobación del Programa tenga carácter definitivo, pero cuando tenga carácter provisional, por las razones que se han indicado más arriba, no es una conclusión válida de acuerdo con la jurisprudencia producida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que, en relación con la aprobación también provisional de los Programas de Actuación Integrada de la LRAU, se ha decantado por considerar que el acto municipal que presta tal tipo de aprobación, prescindiendo de su carácter complejo por contener decisiones definitivas al margen de las de carácter provisional referidas sólo al planeamiento que ha de aprobar posteriormente la Comunidad Autónoma, es un acto de trámite no susceptible de recurso. En este sentido: «...*el acuerdo de aprobación provisional de los instrumentos urbanísticos, al insertarse dentro de un procedimiento preparado para la resolución final mediante la remisión del expediente al órgano competente para la aprobación definitiva constituye un acto de trámite que no resulta susceptible de recurso dado que no hace imposible ni suspende la continuación del procedimiento, justificándose tal irrecurribilidad específicamente por la necesidad de impedir que un procedimiento ya de por sí complicado venga a convertirse en interminable con la interposición de recursos respecto de todos y cada uno de los actos iniciales o intermedios con la salvedad naturalmente de que se produzca una denegación de la aprobación provisional, pues entonces se impide la continuación del procedimiento, y tratándose en este caso de la impugnación de un acuerdo aprobatorio de un instrumento urbanístico al que específicamente se otorga carácter provisional, resulta procedente, de acuerdo con la expresada doctrina jurisprudencia y conforme a lo establecido en el art. 69.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, estimar inadmisibles el presente recurso*» (STSJCV de 25.06.05, núm. 830/205, recurso 112/2002).

Y aún es necesaria otra precisión: Los instrumentos de planeamiento, que tienen la condición de disposiciones de carácter general, sólo son susceptibles de recurso, de acuerdo con el art.107.3 de la LRJPAC, en vía contencioso-ad-

ministrativa. Circunstancia que se ha de tener presente cuando la aprobación municipal del Programa la otorgue también, con carácter definitivo, a tales instrumentos de planeamiento por formar parte de la alternativa técnica correspondiente. En cambio si el Programa no incluye, en su alternativa técnica, más que instrumentos de gestión y ejecución (Proyectos de Urbanización y de Reparcelación), habrá que estar al contenido concreto del acto teniendo presente qué instrumentos, al margen del propio Programa, aprueba y con qué carácter. A estos efectos, como ya se ha dicho y resulta de los Autos del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2006 (dictados en recursos 9634/2004 y 2152/2004), «*resulta difícil precisar la naturaleza de los Programas de Actuación Integrada*», pero «*surgen estos Programas con vocación de regular con carácter general la fase de ejecución de la acción urbanística lo que les otorga un cierto carácter normativo que los sitúa en el ámbito de aplicación del artículo 10.1.b) de la Ley Jurisdiccional...*»²².

Junto a la resolución, como forma normal de terminación, cabe admitir la terminación anormal del procedimiento, de acuerdo con las previsiones de la LRJPAC, en particular el desistimiento de la Administración que lo inició (de oficio o a instancia del particular). Este último podrá desistir de su solicitud de inicio antes de que el Ayuntamiento haya resuelto expresamente sobre la misma o se hayan producido los efectos positivos del silencio, pero si, en virtud de su solicitud, el Ayuntamiento ha acordado el inicio del procedimiento o éste se ha producido por silencio, el desistimiento de aquél no paraliza la continuación de los tramites que se han examinado.

3. *Publicación, registro y eficacia*

Si la aprobación municipal es de carácter definitivo, el Ayuntamiento ha de proceder a:

a) Remitir las actuaciones a la Conselleria competente en territorio (4326 ROGTU).

El correspondiente acuerdo del Pleno, con el planeamiento y el Proyecto de Urbanización aprobados, se debe remitir, en el plazo de los 15 días siguientes a su adopción y en soporte digital, a la Conselleria competente en urbanismo (art. 328.1 del ROGTU).

La remisión a la Conselleria también se debe hacer a los efectos de inscripción del Programa en el Registro que regula el art. 145 de la LUV y 571 del

²² Un estudio pormenorizado del régimen de recursos se halla en el trabajo de E. NARBÓN LAFÑEZ, «Medios de impugnación en el urbanismo, especialmente en los programas de actuación Integrada», en la obra colectiva *Curso Práctico de Derecho Urbanístico Valenciano*, Director: Manuel Ángel Rueda Pérez. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2006. En dicho trabajo se alcanzan conclusiones muy válidas, aunque, en algunos aspectos, contrarias a las que se sostienen aquí.

ROGTU (completado por los arts. 579 y 580 del mismo), pero, con ese fin, sólo se puede remitir cuando se haya firmado el contrato, del que el Ayuntamiento ha de remitir copia a la Administración autonómica junto con la proposición jurídico-económica.

b) Notificar por su cuenta el mismo a acto a quienes consten como interesados en las actuaciones y a los participantes en el concurso, como dice la LUV en el art. 137.7, en concordancia con el art. 386 del ROGTU, en uso de una redundancia perfectamente prescindible.

c) Publicar el acto de adjudicación y aprobación (art. 137.7 de la LUV), que se insertará, con las normas urbanísticas y los planos del ordenación (art. 104.2 de la LUV) de los instrumentos de planeamiento espacial que contenga el Programa, en el Boletín Oficial de la provincia. Y una reseña de ello se publicará en el DOGV y en el DOUE (art. 327.2 del ROGTU). Esta reseña es diferente (y absurdamente redundante) de la publicación que, a cargo de la Generalitat, y también en el DOGV, exige el art. 326 del ROGTU.

En el mismo anuncio, se habrá de dar cumplimiento a lo exigido en el art. 152 de la LUV y en el art. 346.4 del ROGTU cuando reclaman que la aprobación de los Proyectos de Urbanización se publique en el Boletín Oficial de la provincia y en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, como requisito de eficacia de los mismos.

La publicación sólo se puede hacer cuando se ha remitido a la Conselleria competente en urbanismo la documentación necesaria para la inscripción del Programa en el Registro autonómico (art. 145.2 de la LUV) y se ha inscrito el mismo en el Registro del Ayuntamiento o en el de la Generalitat si ésta ha efectuado su aprobación definitiva (art. 586 del ROGTU). Mediante nota marginal se dejará constancia en el Registro de la circunstancia de la publicación reseñando el diario o boletín en que se haya producido (art. 586 ROGTU).

d) Publicar la aprobación del planeamiento, en su caso, en la forma prevenida para este tipo de instrumentos, conforme al art. 104 de la LUV ya examinado.

Si la aprobación municipal es provisional, también se ha de proceder a:

a) Notificar el acuerdo a los interesados (art. 386 del ROGTU).

b) Publicar el correspondiente acuerdo en el DOGV y en Boletín Oficial de la provincia, lo que se entiende corre a cargo del correspondiente Ayuntamiento (art. 327.1 del ROGTU).

En este caso de aprobación provisional, el Ayuntamiento remitirá las actuaciones a la Conselleria competente en urbanismo para la aprobación definitiva del planeamiento correspondiente y si ésta la deniega el adjudicatario del Programa tendrá derecho a que el Ayuntamiento le reintegre los gastos ocasionados por la redacción de proyectos (137.5 de la LUV).

Mientras la Conselleria no apruebe definitivamente el planeamiento urbanístico, no se produce la plena eficacia del Programa (art. 327 del ROGTU, último inciso).

En cualquier caso, el acuerdo de aprobación y adjudicación del Programa se ha de publicar en la página web correspondiente, de acuerdo con los arts. 13 y 14 de la Orden de 26 de abril de 2007, de la Conselleria de Territorio y Vivienda, por la que se regula la inserción en internet por los Ayuntamientos, de información urbanística relativa al procedimiento de formulación y aprobación de programas para el desarrollo de actuaciones integradas y proyectos de reparcelación (DOCV núm. 5523, de 30.05.07).

La ejecutividad y entrada en vigor del Programa se produce una vez se haya publicado el acuerdo que lo apruebe definitivamente, lo que sólo puede producirse tras la firma del contrato entre el Urbanizador y el Ayuntamiento (art. 329 del ROGTU).

Con el cumplimiento de estos requisitos se satisface la exigencia del art. 345.1 del ROGTU que condiciona la urbanización y edificación de los terrenos sujetos a Programa de Actuación Integrada, a la aprobación definitiva de la ordenación pormenorizada y el Programa correspondiente.

El Programa aprobado definitivamente será reseñado en el informe anual descriptivo de la actividad urbanística en el Municipio, que se debe elaborar en cumplimiento del art. 569 del ROGTU, aprobado por el Pleno y remitido a la Conselleria competente en urbanismo (art. 570 del ROGTU).

4. Vigencia

Los Programas tienen la vigencia que en ellos mismos se establezca (art. 108 de la LUV), de acuerdo con lo que hayan dispuesto las Bases particulares del correspondiente concurso (art. 131.2.i) de la LUV) y lo que resulte de la licitación pues, entre los criterios de adjudicación del Programa, la Ley (art. 135.3.e) permite valorar el plazo de ejecución del Programa.

V. BIBLIOGRAFÍA

- «Curso Práctico de Derecho Urbanístico Valenciano», Director: Manuel Ángel RUEDA PÉREZ. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2006.
- «Comentarios a la legislación urbanística valenciana», Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ y Juan Enrique SERRANO LÓPEZ. Ed. Thomson Aranzadi, 2007.
- «Legislación Urbanística Valenciana», Tomás IVORRA ARDITE y Fernando RAYA MEDINA, coordinadores. Ed. La Ley, 2007.