

# EL AGENTE URBANIZADOR O LA CONVERSIÓN DE UNA FUNCIÓN PÚBLICA EN UNA ACTIVIDAD EMPRESARIAL PRIVADA SIN RIESGO

RAMÓN PAIS RODRÍGUEZ\*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El carácter público o privado del modelo urbanístico. 3. La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística de Valencia. 4. La ejecución del planeamiento en el modelo de la LAU de Valencia. 5. La elaboración del programa. 6. La selección del agente urbanizador. 7. Ejecución del Programa para el desarrollo de actuaciones integradas. 8. El urbanizador. 9. La privatización del planeamiento urbanístico: debilitación del principio de jerarquía del planeamiento y tramitación de planes de iniciativa privada. 10. La relación del urbanizador con la administración. 11. La relación del urbanizador con los propietarios. 12. Caracterización jurídica de la figura del urbanizador. 13. Las iniquidades del sistema. La libertad de empresa y el derecho de propiedad. 14. La ejecución del planeamiento mediante agente urbanizador en la legislación de otras comunidades autónomas: Castilla-La Mancha. 15. La asunción parcial del sistema y su corrección en la legislación de otras Comunidades Autónomas. 16. Recapitulación. Conclusiones.

## 1. INTRODUCCIÓN

El derecho urbanístico moderno fue introducido en España por la Ley del suelo de 1956, que es la primera ley que lo trata desde una perspectiva integral, y está basado en la potestad de planeamiento urbanístico, en virtud de la cual corresponde a la Administración decidir qué se puede hacer sobre el suelo y cuándo, especialmente cuándo y dónde se puede transformar el suelo rústico en urbano.

---

\* Profesor titular de EU de Derecho Administrativo.

El proceso urbanístico así concebido tiene dos fases fundamentales, la de planeamiento y la de ejecución del planeamiento.

La LS de 1956 atribuyó a la Administración la potestad de planeamiento urbanístico, introdujo la clasificación del suelo, el carácter estatutario de la propiedad del suelo y sometió toda actividad urbanística a un intenso régimen de intervención administrativa. La potestad de planeamiento se basa en la clasificación del suelo, en virtud de la cual la Administración divide el suelo en tres categorías: suelo urbano, que es aquél que ya tiene las características propias del asentamiento urbano; suelo urbanizable, que es el que señala el planeamiento para su transformación en suelo urbano; y suelo no urbanizable, que es el que el planeamiento decide conservar en estado rústico, prohibiendo su transformación en urbano. La clasificación del suelo es una decisión administrativa de enormes consecuencias económicas y, con la salvedad de la clasificación del suelo urbano –cuyas características vienen definidas por la Ley– en gran medida discrecional; por ello, y para evitar la posible responsabilidad administrativa derivada de esa decisión, la Ley del Suelo de 1956 introdujo el carácter estatutario de la propiedad del suelo, que significa que las facultades inherentes a la propiedad del suelo son las que resultan de la legislación y el planeamiento aplicables en cada momento y que los cambios debidos a una modificación del planeamiento o de la legislación no son indemnizables.

Para la ejecución del planeamiento, la LS de 1956 contemplaba cuatro sistemas: el de compensación, el de cooperación, el de cesión de viales y el de expropiación. En el sistema de expropiación, la administración expropia a los propietarios de los terrenos que se van a urbanizar y urbaniza los terrenos, directa o indirectamente. El sistema de compensación es el sistema de ejecución privado por antonomasia: los propietarios de los terrenos se constituyen en Junta de Compensación, aportan los terrenos que se van a urbanizar y se reparten los costes de la urbanización en proporción a sus aportaciones. El sistema de cooperación es un sistema público de ejecución en el que la administración urbaniza a costa de los propietarios, que aportan los terrenos y el capital necesario y, en consecuencia, conservan la titularidad de los terrenos. El sistema de cesión de viales, que procede de la Ley de Ensanche de 1892, se financiaba mediante contribuciones especiales, los propietarios cedían al Ayuntamiento los terrenos viales y los destinados a parques y jardines, y podía ser gestionado pública o privadamente. La elección del sistema de actuación la adoptaba la Administración al aprobar el plan, teniendo carácter preferente el sistema de cooperación cuando se trataba de sectores de nueva urbanización y el de cesión de viales cuando se trataba de sectores parcialmente urbanizados y edificados en el caso de que el plan no hubiese precisado el sistema que había de seguirse (art. 113). La Ley 19/1975, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana eliminó el sistema de cesión de viales y estableció la preferencia de los sistemas de compensación y cooperación, salvo que razones de urgencia o de necesidad exigiesen la expropiación (art.119.2). El principio de subsidiariedad de la acción pública se mantuvo hasta la Ley 8/1990, de reforma del régimen del suelo y valoraciones urbanísti-

cas, que atribuyó a la Administración la potestad discrecional de decidir el sistema de actuación por el que se debería ejecutar una unidad de actuación.

## 2. EL CARÁCTER PÚBLICO O PRIVADO DEL MODELO URBANÍSTICO

Se ha discutido sobre el carácter público o privado de un modelo urbanístico en función del papel asignado a las Administraciones públicas y a los particulares<sup>1</sup>.

La LS de 1956 no nacionalizó el suelo ni impidió la participación privada en las obras de urbanización, pero el modelo urbanístico que implantó es un modelo público que sujeta la propiedad del suelo y la actividad urbanística a un intenso régimen de intervención administrativa. La configuración del planeamiento como un presupuesto de las obras de urbanización, y no como una mera potestad atribuida a la Administración urbanística para que la ejerza o no, es suficiente para considerar que el modelo urbanístico de la LS de 1956 es público. La LS de 1956 sujeta a los propietarios a un intensísimo régimen de intervención administrativa que intenta conciliar sus legítimos derechos con la realización del interés general. La participación de los propietarios del suelo en la ejecución del planeamiento puede ser nula en caso de optar por la ejecución pública mediante expropiación o absoluta en el caso de optar por el sistema de compensación.

La iniciativa empresarial también cabe en este modelo: adquiriendo los terrenos necesarios para asegurar la posibilidad de imponer el sistema de compensación; negociando con los propietarios de los terrenos que se van a desarrollar por el sistema de compensación y que, normalmente, necesitarán contratar con una empresa la urbanización de sus terrenos; y presentándose a los concursos convocados por la Administración cuando opta por la gestión indirecta en la ejecución del planeamiento por el método de expropiación.

Pero incluso cuando se opta por la ejecución privada del planeamiento el modelo es público porque se está ejecutando un planeamiento público y esa ejecución está sometida a la intervención administrativa.

Ello no impide que quepa concebir modelos todavía más públicos, absolutamente públicos, en los que se prescinde por completo de la participación de los propietarios y la iniciativa empresarial. El mismo legislador ya se planteó esa posibilidad cuando se aprobó la LS de 1956. Y así, en la Exposición de motivos de esta ley se afirma que *«si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente*

---

<sup>1</sup> V. Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Derecho administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, Marcial Pons, novena edición, 2002, capítulo X «De la privatización del urbanismo a un urbanismo de intereses privados y recaudatorios», donde sostiene que la Ley del Suelo de 1956 privatizó el urbanismo pasando la función planificadora y la urbanización a ser un negocio privado.

*cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas».*

Aunque descartada entonces, la idea de prescindir completamente del propietario ha seguido rondando en la cabeza del legislador y cabe interpretar las sucesivas reformas de la legislación urbanística en esa clave: rematar el proceso de publicación del urbanismo para poder prescindir del propietario del suelo en la urbanización. Las reformas de la LS 1956 han consistido en una profundización del modelo y de su carácter público, atribuyendo más potestades a la administración y endureciendo el régimen de intervención. Pero nunca se ha llegado a dar el paso de prescindir absolutamente de los propietarios porque el modelo urbanístico está insertado en una economía de mercado, y en una economía de mercado es inconcebible pretender urbanizar sin contar con la propiedad del suelo, bien permitiendo a los propietarios urbanizar, bien obligando a adquirir su propiedad a quien vaya a urbanizar –sea una administración pública o un tercero–.

La participación de la propiedad en la urbanización forma parte del modelo porque, por muy público que éste sea, y por públicas que sean las funciones que debe cumplir, desde el punto de vista económico el proceso urbanístico es un proceso de transformación de un bien –el suelo– y en una economía de mercado no es posible transformar un bien para ponerlo en el mercado sin contar con la propiedad. No es posible hacerlo sin quebrantar los derechos de propiedad y de libertad de empresa.

### **3. LA LEY 6/1994, DE 15 DE NOVIEMBRE, REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE VALENCIA ¿PUBLIFICACIÓN O PRIVATIZACIÓN DEL URBANISMO?**

La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística de Valencia –LAUV–, constituye un hito notable en la historia de nuestro urbanismo porque se separa del modelo urbanístico de la Ley del suelo de 1956. Si la ley de 1956 convirtió el urbanismo en una actividad pública sobre la base de someterlo a la técnica del planeamiento, la LAUV rompe con el modelo estatal introduciendo la figura del agente urbanizador a quien se responsabiliza de la ejecución del planeamiento, que es objeto de nueva regulación.

La clave de la ruptura y el eje en torno al cual gira todo el modelo de la ley reguladora de actividad urbanística de Valencia es la regulación de la ejecución del planeamiento: se prescinde por completo de los sistemas tradicionales de ejecución del planeamiento y se establece uno propio cuyo punto de partida es el Programa, plan urbanístico que tiene por objeto la planificación del proceso de gestión urbanística y para cuya aprobación se exige el compromiso de su promotor de desarrollarlo en plazos y condiciones determinadas. Ese promotor, llamado Agente urbanizador es el protagonista del modelo urbanístico valenciano.

En apariencia la ley valenciana da un paso más en el proceso de publicación del urbanismo pues se califica la actividad urbanística como una función pública

—dice el art. 1.1 que *la actividad urbanística regulada en la presente ley es una función pública que tiene por objeto la ordenación, la transformación y el control de la utilización del suelo, incluidos su subsuelo y vuelo*— y, en consecuencia, se encomienda ésta en exclusiva a la Administración Pública<sup>2</sup>. Pero, paradójicamente, esta afirmación del carácter público de la actividad urbanística tiene por efecto o viene acompañada de su privatización, pues, como si se tratase de un servicio público, la ley prevé que la Administración gestione esa función pública exclusiva de manera directa o indirecta, delegando en este último caso la condición de Agente urbanizador en favor de una iniciativa empresarial seleccionada en pública competencia<sup>3</sup>. De esta forma, se pone en manos de una empresa privada la gestión del urbanismo y, simultáneamente, se excluye la participación activa de los propietarios del suelo afectado por una actuación urbanística, pues la ejecución del planeamiento corresponderá a la Administración o a un Agente urbanizador seleccionado por ésta, que no necesita tener la propiedad de los terrenos que van a ser objeto de transformación. Por el camino se ha quedado también la jerarquía del planeamiento pues la ley permite que un Plan General pueda ser modificado por un Plan Parcial aprobado con ocasión de la tramitación de un Programa (art. 54).

#### 4. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN EL MODELO DE LA LAU DE VALENCIA

La LAUV contempla dos formas o regímenes de Ejecución del planeamiento: actuaciones aisladas o actuaciones integradas. La mayor parte de las obras de urbanización quedan sujetas al régimen de actuaciones integradas, pues la Ley las define como las obras públicas de urbanización conjunta de dos o más parcelas, realizada de una sola vez o por fases, conforme a una única programación (art. 6.3); y reserva el régimen de actuación aislada a la que tiene por objeto una sola parcela y supone su edificación, así como, en su caso, la previa o simultánea urbanización precisa para convertirla en solar conectándola con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas (art. 6.5). La gestión de las actuaciones aisladas puede ser pública o privada. La ejecución de las actuaciones integradas siempre es pública, de-

---

<sup>2</sup> En la ejecución del planeamiento, La LAUV distingue entre actuaciones aisladas, que tienen por objeto una sola parcela y suponen su edificación, así como, en su caso, la previa o simultánea urbanización precisa para convertirla en solar conectándola con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas (art. 6.5), y actuaciones integradas, que son las obras públicas de urbanización conjunta de dos o más parcelas, realizadas de una sola vez o por fases, conforme a una única programación (art.6.3). La gestión de las actuaciones aisladas puede ser pública o privada (art. 7.1). La gestión de las actuaciones integradas es siempre pública correspondiendo a la Administración decidir su gestión directa o indirecta (art. 7.2).

<sup>3</sup> La posibilidad de gestionar la ejecución del planeamiento de manera directa o indirecta sugiere que la ejecución del planeamiento es un servicio público, pero la Ley no llega a calificarlo así, aunque cabe plantearse si ese carácter resultaría de la calificación del urbanismo como función pública.

ciendo la Administración su gestión directa o indirecta (por medio de agente urbanizador seleccionado en pública competencia).

El instrumento mediante el cual se regula la ejecución del planeamiento en una actuación integrada es el Programa para la ejecución de actuaciones integradas (PAI). Aunque los programas de actuaciones integradas de la LAUV son distintos de los programas de actuación urbanística de la Ley del Suelo estatal, éstos pueden considerarse un precedente de aquéllos, pues ambos tienen en común que mediante ellos el suelo urbanizable, hasta entonces no programado, se incorpora al proceso urbanístico.

Los programas de actuación urbanística fueron introducidos por la Ley 19/1975, de reforma de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, que estableció la distinción entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado y convirtió la programación en un requisito de la urbanización. El suelo urbanizable programado era una subclase del suelo urbanizable que el planeamiento señalaba para ser urbanizada en un plazo determinado. Esa programación la podía hacer directamente el Plan General, en cuyo caso su urbanización no requería más que la aprobación del correspondiente Plan Parcial, o un Programa de Actuación urbanística, que programaba parte del suelo urbanizable convirtiéndolo en urbanizable programado. En la urbanización mediante un PAU cabe distinguir la fase de redacción del PAU y del Plan Parcial que lo desarrolla y la fase de ejecución del planeamiento. La ley admitía en ambas fases tanto la ejecución directa de la Administración como la indirecta mediante concurso. El sistema de actuación aplicable (compensación, expropiación o cooperación) se determinaba al adjudicar el concurso.

La exposición de motivos de la LAUV dice que el Programa de actuaciones integradas, a diferencia del PAU, no clasifica suelo, sino que planifica el proceso de gestión urbanística. Los efectos son, sin embargo, similares porque la LAUV prescinde de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado y exige la aprobación de un PAI y la designación de un Agente urbanizador para poder ejecutar una actuación integrada, que es el modo normal de urbanización previsto por la LAUV.

## 5. LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA

La urbanización y edificación del suelo urbanizable requiere: 1º) la aprobación de una ordenación pormenorizada que puede estar contenida en el Plan General o en un Plan Parcial o de Reforma interior que lo desarrolle; y 2º) la programación para ejecutar esa ordenación. La aprobación del Programa puede ser simultánea o posterior a la de la ordenación pormenorizada.

La ejecución de una actuación integrada comienza con la elaboración del **Programa**, lo que puede tener lugar a iniciativa pública o particular (art. 44). La iniciativa particular está completamente desvinculada de la propiedad de los terrenos que vayan a ser objeto de urbanización.

El Programa comprende varios documentos que se agrupan en una Alternativa técnica y una Proposición jurídico-económica.

La **alternativa técnica** comprende (art. 32): 1. Copia de la Cédula de Urbanización –que es el documento que fija, respecto a cada Actuación Integrada, las condiciones mínimas de conexión e integración en su entorno– o resguardo acreditativo de que ésta se ha solicitado, salvo en los casos en que sea innecesario; 2. Anteproyecto de Urbanización; y, 3. Propuesta de planeamiento, en el caso de inexistencia de ordenación pormenorizada o de que se pretenda modificar ésta (art. 45.1).

La **proposición jurídico-económica** comprende (art. 32): 1. Convenio urbanístico a suscribir entre el adjudicatario particular de la Actuación y la Administración actuante, en el caso de que se haya optado por la gestión indirecta, o una relación precisa de los compromisos que la Administración urbanizadora adquiere por aprobar el Programa, en el caso de optar por la gestión directa; 2. Proposición económico-financiera, que debe incluir: a) la regulación de las relaciones entre el urbanizador y los propietarios, reflejando su disponibilidad sobre los terrenos, los acuerdos alcanzados –si los hubiere– y la retribución del urbanizador; b) estimación de los costes de la obra urbanizadora; c) proporción o parte de los solares resultantes de la actuación constitutiva de la retribución del Urbanizador, con los índices correctores que procedan respecto a la estimación de costes del ordinal anterior. Cuando la retribución del Urbanizador esté prevista en metálico, se especificará si le corresponde percibir algún recargo sobre la estimación de costes de urbanización, en concepto de beneficio o gastos de gestión; d) Incidencia económica de los compromisos que, en su caso, interese adquirir el Urbanizador para edificar –con fines de interés social– los terrenos que hayan de adjudicársele.

## 6. LA SELECCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR

A la fase de iniciativa sigue la de **información pública y competencia entre iniciativas**, en la que se admiten tanto **alegaciones** como **alternativas técnicas** a la expuesta. Y tras su conclusión se produce la fase de selección del adjudicatario de la ejecución del programa, para lo que los interesados pueden presentar **proposiciones jurídico económicas**.

La información pública se anuncia mediante edicto publicado en un diario de información general de la Comunidad Valenciana y en el *Diari oficial de la Generalitat Valenciana*, sin que sea preceptiva la notificación formal e individual a los propietarios afectados, bastando remitir aviso con su contenido al domicilio fiscal de quienes consten como titulares en el Catastro.

Las alternativas técnicas y alegaciones pueden presentarse durante veinte días contados desde la última publicación del edicto. Y las proposiciones jurídico-económicas durante los cinco días siguientes al vencimiento del plazo anterior. Estos plazos se prorrogan por veinte días adicionales si durante los diez primeros días de in-

formación pública alguna persona se compromete a presentar una alternativa técnica sustancialmente diferente a la inicial. Finalizados estos plazos se procede a la apertura de plicas quedando todas las actuaciones sometidas a información pública por otros diez días.

Concluidas las actuaciones anteriores, el Ayuntamiento-pleno puede: aprobar un Programa y adjudicarlo; aprobar un programa sin adjudicarlo optando por la gestión directa; o rechazar todas las iniciativas resolviendo la no programación del terreno.

En caso de optar por la aprobación y adjudicación de un programa, ésta se hará en favor de quien hubiera formulado la proposición jurídico económica y asumido la alternativa técnica más adecuadas. Quien formule la alternativa técnica original que sirva de base para aprobar el Programa puede subrogarse en el lugar y puesto del adjudicatario particular elegido, asumiendo y garantizando los mismos compromisos garantías y obligaciones impuestos a éste, dentro de los diez días siguientes a ser notificado del acuerdo de adjudicación, salvo en el caso de que el primer adjudicatario haya sido seleccionado atendiendo a las mayores posibilidades de colaboración de los propietarios afectados.

La LAU regula también un **procedimiento simplificado a iniciativa de un particular** consistente en: la formulación de una alternativa técnica de programa, acompañada en su caso de los proyectos de planeamiento y gestión urbanística que la complementa; depósito en el Ayuntamiento; su protocolización mediante Acta notarial; exposición al público por sus propios medios y con los mismos plazos para la formulación de alegaciones, alternativas técnicas y proposiciones jurídico-económicas.

Y, por último, existe un **régimen de adjudicación preferente** que requiere que quien lo solicite haya presentado una alternativa técnica de programa propia y original y se ofrezca a ejecutarla en plazo inferior a tres años (art. 50). Se puede solicitar la adjudicación preferente en favor de: a) la proposición acompañada de alternativa técnica con proyecto de reparcelación para todos los terrenos afectados suscrito por sus propietarios. b) la proposición acompañada de proyecto de urbanización y refrendada o concertada con una Agrupación de Interés Urbanístico. Las agrupaciones de interés urbanístico tienen por objeto competir por la adjudicación de un programa o colaborar con su urbanizador, asocian a los propietarios de terrenos que representen más de la mitad de la superficie afectada y deben contar con poder dispositivo sobre esos terrenos y garantizar con ellos las obligaciones sociales (art. 49).

## **7. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES INTEGRADAS**

La ejecución de la urbanización se realiza de acuerdo con el Programa aprobado, cuyo objeto es, precisamente, regular ese proceso de ejecución. A tal efecto, el Programa: identifica el ámbito de la Actuación Integrada con expresión de la obras que hay que acometer; programa los plazos de ejecución; establece las bases técnicas y económicas para gestionar la actuación; regula los compromisos y obligaciones que

asume el urbanizador definiendo su relaciones con la Administración y los propietarios; y fija las garantías de cumplimiento y las sanciones por incumplimiento de las obligaciones. Además, el programa puede prever la elaboración de Planes complementarios, compromisos de edificación o rehabilitación y de afección de inmuebles a fines sociales o limitaciones económicas determinadas y otras prestaciones en beneficio de los patrimonios públicos de suelo o de la ejecución de obras públicas.

## **8. EL URBANIZADOR**

El urbanizador es el agente público responsable de ejecutar la actuación de acuerdo con el programa. Esa responsabilidad puede ser asumida directamente por la Administración o adjudicarse a un particular en régimen de gestión indirecta seleccionado al aprobar el programa y según convenio estipulado en éste.

En el caso de haberse optado por la gestión indirecta, el agente urbanizador opera como un empresario cuyo negocio consiste en ejecutar el programa obteniendo su beneficio como consecuencia de la diferencia de valor entre el suelo no urbanizado y los solares que produce su actuación. El problema radica en que el agente no es el propietario de los terrenos lo que le impide obtener esa plusvalía. La solución que aporta la LAUV es permitir al urbanizador repercutir en la propiedad de los solares resultantes los costes en que haya incurrido y, además, reconocerle el derecho a obtener un beneficio. El propietario se convierte así en un socio forzoso del empresario.

La posición jurídica del urbanizador se define por las facultades que la Ley le reconoce y por su relación con la Administración y con los propietarios. Frente a la administración, el urbanizador es un gestor indirecto de la actividad urbanística de ejecución del planeamiento, que asume la obligación de financiar y garantizar la ejecución del programa en los plazos y en los términos contenidos en el programa. Frente a los propietarios el urbanizador es el agente público cuya misión es financiar y gestionar la urbanización de los terrenos por cuenta de los propietarios, que deben sufragar sus costes y pagarle una retribución.

## **9. LA PRIVATIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: DEBILITACIÓN DEL PRINCIPIO DE JERARQUÍA DEL PLANEAMIENTO Y TRAMITACIÓN DE PLANES DE INICIATIVA PRIVADA**

### **a) La debilitación del principio de jerarquía del planeamiento**

La LAUV define la actividad urbanística como una función pública e incluye el planeamiento entre las potestades propias de ésta (arts. 1 y 2). Recuérdese que la potestad de planeamiento es una de las bases sobre las que se ha construido el modelo

urbanístico de la LS 1956. La jerarquía del planeamiento es una de las características fundamentales de esta potestad y es consecuencia del principio de jerarquía normativa y de la consideración de los planes urbanísticos como reglamentos y no como actos administrativos.

En apariencia, el planeamiento también está sometido en la LAUV al principio de jerarquía normativa, pero en la práctica no es así porque la LAUV permite la modificación del contenido de un plan superior por otro de rango inferior. Es cierto que esa modificación debe ser aprobada definitivamente por el órgano competente para la aprobación del plan superior ¡faltaría más! Pero lo relevante es que el principio de jerarquía normativa queda debilitado como consecuencia de una especie de derogación singular del reglamento.

El art. 54 prevé, a tal efecto, que cuando el Ayuntamiento-Pleno considere oportuna la aprobación de un Programa, Plan Parcial o de Reforma Interior que, precisando de Cédula de Urbanización, carezca de ella, lo aprobará provisionalmente y lo remitirá a la Consellería competente en materia de Urbanismo, para que ésta lo tramite.

Si el Plan o Programa comporta modificaciones de la ordenación urbanística aprobada por los órganos de la Generalitat, resolverá sobre su aprobación definitiva, que podrá otorgar aun cuando dicho proyecto varíe las previsiones del planeamiento general, siempre y cuando cumpla las reglas siguientes:

A) Las nuevas soluciones propuestas para la red estructural o primaria de reservas de suelo dotacional han de mejorar su capacidad o funcionalidad, sin desvirtuar las opciones básicas de la ordenación originaria, y deben cubrir y cumplir —con igual o mayor calidad y eficacia— las necesidades y los objetivos considerados en aquélla.

B) Son modificables, mediante Planes Parciales o de Reforma Interior de aprobación municipal —con Cédula de Urbanización—, las determinaciones a las que se refiere el artículo 18 (ordenación pormenorizada del suelo cuyo desarrollo urbanístico se considere prioritario).

Son modificables mediante Plan Parcial o de Reforma Interior de aprobación autonómica la clasificación del suelo, división del territorio en zonas de ordenación urbanística, ordenación de los centros cívicos y de las actividades susceptibles de generar tráfico intenso y la red primaria o estructural de reservas de terrenos y construcciones de destino dotacional.

C) Estos Planes deberán contener una documentación especial exigida por el artículo 28.

D) La nueva ordenación debe justificar expresa y concretamente cuáles son sus mejoras para el bienestar de la población y fundarse en el mejor cumplimiento de los principios rectores de la actividad urbanística y de los estándares legales de calidad de la ordenación.

Es decir, que escapan a la jerarquía del planeamiento los aspectos que tienen mayor relevancia económica —clasificación y zonificación del suelo y ordenación de actividades susceptibles de generar tráfico intenso (como grandes centros comercia-

les)–. Se facilita así la corrupción pues no es necesario pasar por el trámite más riguroso de la modificación puntual o de la revisión del planeamiento.

### **b) Tramitación de planes a iniciativa privada.**

Al estudiar la elaboración del Programa (*supra* § 6) hemos visto que los Programas para el desarrollo de actuaciones integradas pueden elaborarse y tramitarse a iniciativa particular. Esta previsión no es una mera posibilidad. En el modelo de la LAUV lo normal es que sean los particulares aspirantes a la condición de agente urbanizador los que tomen la iniciativa de elaboración y tramitación del Programa.

También hemos visto que la alternativa técnica puede incorporar una Propuesta de planeamiento en caso de inexistencia de ordenación pormenorizada o de que se pretenda modificar ésta.

Y es importante recordar que para presentar una alternativa técnica de programa y para optar a la condición de agente urbanizador no hace falta ser propietario de los terrenos.

Añádanse estos elementos a la debilitación del principio de jerarquía del planeamiento y el resultado es una suerte de privatización de la potestad de planeamiento. Es cierto que la aprobación y la modificación del planeamiento corresponderán siempre a la Administración competente, pero este modelo facilita la asunción por la Administración de una mera función de control, delegando el ejercicio de todas las operaciones de urbanización (planificación y ejecución del planeamiento) en el sector privado. Dado que estas operaciones requieren importantes medios técnicos y financieros, el sistema conduce a la creación de un oligopolio en el que un grupo pequeño de grandes empresas se reparten todo el negocio urbanístico.

## **10. LA RELACIÓN DEL URBANIZADOR CON LA ADMINISTRACIÓN**

La LAU no define la relación del urbanizador con la administración. Califica la actividad urbanística como una función pública (art. 1). Dice que la gestión de la actividad urbanística se desarrollará en cualquiera de las formas autorizadas de la administración actuante debiendo ejercerse en régimen de derecho público y gestión directa las facultades que supongan ejercicio de autoridad (art. 5). Y establece que la ejecución de las actuaciones integradas siempre es pública, correspondiendo a la Administración decidir su gestión directa o indirecta, siendo indirecta cuando la Administración delega la condición de agente urbanizador adjudicándola en favor de una iniciativa empresarial seleccionada en pública competencia (art. 7.2).

Las relaciones del urbanizador con la administración se rigen por la ley y por el **Convenio urbanístico** que debe suscribir con ésta, en el que constarán los compromisos y plazos que asumen, las garantías que el urbanizador presta para asumirlos y las penalizaciones a que se somete por incumplimiento.

El urbanizador debe financiar el coste de la ejecución del programa. Debe prestar garantía –financiera o real– del cumplimiento del programa por el importe que se determine, además de prestar aval o fianza por el 7 por 100 del coste de urbanización previsto.

La administración ejercerá sus potestades públicas, de oficio o a propuesta del urbanizador, como la expropiación y la reparcelación forzosa cuando resulte necesario para desarrollar la actuación.

El urbanizador debe ejecutar el programa en el plazo previsto. El incumplimiento del plazo, salvo prórroga justificada en causa de interés público, determina la caducidad de la adjudicación. El adjudicatario que incumpla sus compromisos puede ser objeto de las penas previstas en el programa y privado de la condición de urbanizador.

El adjudicatario tiene derecho a que se le compense por su revocación anticipada o cuando el inadecuado ejercicio de las potestades públicas por la Administración impida el desarrollo normal de la actuación.

Por último, el urbanizador tiene derecho al equilibrio económico de la actuación mediante las compensaciones económicas que procedan cuando las previsiones del programa varíen como consecuencia de decisiones públicas. En caso que esas alteraciones afecten en más de un 20 por 100 el coste de los compromisos y obligaciones asumidos por el adjudicatario se resolverá la adjudicación, salvo que ello lesione los intereses públicos y se acuerde por los afectados seguir la actuación.

## 11. LA RELACIÓN DEL URBANIZADOR CON LOS PROPIETARIOS

Aunque la ley insiste en el carácter público del urbanizador, la relación del agente urbanizador y los propietarios se parece mucho a la del empresario que contrata con un propietario la urbanización de un terreno aportando el propietario éste y el empresario la financiación y la gestión y repartiéndose ambos los beneficios en la proporción que hayan convenido.

La diferencia radica en: que en la ejecución de una actuación integrada la relación no se rige por un contrato, sino por el programa; que el propietario no participa en esa relación voluntariamente; que la cuota de intercambio o porcentaje de aprovechamiento que corresponde al urbanizador en concepto de retribución le viene imputada al propietario; y que el urbanizador tiene asegurado el beneficio mientras que el propietario no.

### **a) Son los propietarios y no el urbanizador quienes deben soportar los costes de la urbanización**

El programa regula las relaciones entre el Urbanizador y los propietarios desarrollando las siguientes bases (art. 29.9):

- A) El urbanizador debe soportar los costes de la urbanización en la medida en que le sean compensados retribuyéndole en terrenos edificables. Los costes no compensados así le serán resarcidos en metálico por los propietarios de terrenos edificables resultantes de la actuación.
- B) Los propietarios afectados por una Actuación Integrada pueden cooperar con ella aportando su primitivo terreno sin urbanizar y recibiendo a cambio parcelas edificables urbanizadas. Dicha cooperación admite dos modalidades, a saber que el propietario:
  - 1º) Contribuya proporcionalmente a las cargas de la urbanización cediendo terrenos. En este caso le corresponde recibir, libre de cargas, menor solar que el regulado en el ordinal siguiente, constituyendo la diferencia la retribución del urbanizador.
  - 2º) Abone en metálico y como retribución en favor del Urbanizador su cuota parte de las cargas de la urbanización, garantizando esta deuda.
- C) Los propietarios que expresamente declinen cooperar, por entender inconveniente o imprudente el desarrollo urbanístico de sus terrenos, pueden renunciar a ello si piden –mediante solicitud presentada en documento público antes del acuerdo aprobatorio del programa– la expropiación y pago según su valor inicial o el que corresponda según la legislación estatal a la condición de suelo urbanizable no programado. Dicho acuerdo aprobatorio determinará la incoación del expediente de determinación del justiprecio para la finca correspondiente.

Es decir, quien verdaderamente soporta los costes de la urbanización son los propietarios y no el urbanizador, pues los propietarios deben retribuir al urbanizador esos costes, bien en terrenos edificables, bien en metálico. El art. 66.2.c reitera que el urbanizador puede exigir que los propietarios le retribuyan pagándole cuotas de urbanización o cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la actuación.

Además, en el caso de optar el urbanizador por la retribución en metálico, ni siquiera tiene que financiar las obras, pues puede reclamar a los propietarios el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes (art. 72.1.b).

**b) Las cargas de urbanización que deben soportar los propietarios comprenden todos los costes en que pueda incurrir el agente urbanizador: el coste de urbanización, los gastos de gestión y el beneficio empresarial**

El art. 67 enumera las cargas de la urbanización que todos los propietarios deben retribuir al urbanizador:

- A) El coste de las obras, proyectos e indemnizaciones expresados en los arts. 155.1 y 166.1 del TR Ley Suelo de 1992, respecto a las inversiones necesarias para cubrir los objetivos imprescindibles del Programa, reguladas en el art. 30.1 de esta Ley, incluso el mobiliario urbano y las redes de gasificación y telefonía –si las prevé el proyecto de urbanización–.

El art. 155.1 LS1992 enumeraba los gastos de urbanización que deben ser sufragados por los propietarios afectados por una ejecución urbanística: a) El coste de las obras de vialidad, saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica, alumbrado público, arbolado y jardinería, que estén previstas en los planes y proyectos y sean de interés para la unidad de ejecución, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministro de agua y energía eléctrica con cargo a las empresas que presten los servicios; b) las indemnizaciones procedentes por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones, obras e instalaciones que exijan la ejecución de los planes; c) el coste de los planes parciales y de los proyectos de urbanización y gastos ocasionados por la compensación y reparcelación.

El art. 166.1 LS1992 establece las reglas de la reparcelación.

Y los objetivos imprescindibles a que se refiere el art. 30.1 LAUV son: a) la conexión e integración adecuadas de la nueva urbanización con las redes de infraestructuras, comunicaciones y servicios públicos existentes; b) suplementar las infraestructuras y espacios públicos o reservas dotacionales en lo necesario para no menguar ni desequilibrar los niveles de calidad, cantidad o capacidad de servicio existentes o deseables; c) urbanizar completamente la unidad o unidades de ejecución que constituyan el objeto del programa y realizar las obras públicas complementarias que se precisen para cumplir lo dispuesto en los apartados anteriores, todo ello con sujeción a plazos pormenorizados; d) obtención gratuita en favor de la Administración de los suelos dotacionales públicos del ámbito de la actuación; e) obtención gratuita en favor de la administración actuante del aprovechamiento que exceda del 85% de aprovechamiento tipo o porcentaje que legalmente corresponda con destino al patrimonio público de suelo.

B) En su caso, las inversiones reguladas en el art. 30.2 cuando, por las características excepcionales de la Actuación, así se disponga en el programa.

El art. 30.2 permite que el adjudicatario se obligue complementariamente a efectuar aportaciones al patrimonio municipal de suelo, a realizar obras distintas a las mencionadas en el apartado anterior, a afectar fincas a la construcción con fines sociales –superando las exigencias del Plan General o Especial– o a respetar precios máximos de venta de sus solares.

C) Las obras de rehabilitación de edificios o elementos constructivos impuestas por el Programa, sin perjuicio del derecho al reintegro, con cargo a los propietarios de aquéllos, de la parte del coste imputable al contenido normal del deber de conservación.

D) El beneficio empresarial del urbanizador por la promoción de la actuación y sus gastos de gestión por ella.

La lista es exhaustiva e incluye los gastos de gestión del urbanizador y su beneficio empresarial. Y la ley no especifica cuál debe ser el beneficio empresarial del urbanizador, ni señala un límite a ese beneficio empresarial.

**c) Los propietarios no pueden negociar con el urbanizador su retribución ni los costes de urbanización que deberán asumir**

La exposición de motivos de la LAU dice que las relaciones entre el urbanizador y el propietario, cuando ambos sean propietarios, se articularán, preferentemente sobre los acuerdos que libremente puedan convenir. Pero los propietarios no están en condiciones de negociar pues lo único que pueden hacer es ejercer el derecho de renuncia a la cooperación que les reconoce el art. 29.2.C en el breve plazo allí contemplado. Es, por tanto, en el Programa donde se establece la retribución del agente urbanizador, comprensiva de su beneficio empresarial. Y el programa es aprobado por la Administración tras la información pública que no tiene que ser notificada a los propietarios afectados. Nada impide que en los costes de gestión se incluyan los costes de financiación y de prestación de garantías en que haya tenido que incurrir el urbanizador.

El art. 32 LAU detalla la documentación que debe contener el programa: copia de la cédula de urbanización; anteproyecto de urbanización; convenio urbanístico a suscribir si la Administración optase por la gestión indirecta; y proposición económico-financiera.

La proposición económico financiera debe comprender: 1º) Desarrollo de las previsiones del art. 29.9, regulando las relaciones entre el urbanizador y los propietarios, justificando, en su caso, la disponibilidad de aquél sobre los terrenos de éstos, los acuerdos ya alcanzados con ellos –si los hubiere– y las disposiciones relativas al modo en que será retribuido el urbanizador. 2º) Estimación, siquiera sea preliminar y aproximada, de los costes de la obra urbanizadora. 3º) Proporción o parte de los solares resultantes de la actuación constitutiva de la retribución del urbanizador, con los índices correctores que procedan respecto a la estimación de costes del ordinal anterior. Cuando la retribución del urbanizador esté prevista en metálico, se especificará si le corresponde percibir algún recargo sobre la expresada estimación de costes de urbanización, en concepto de beneficio o gastos de gestión. 4º) Incidencia económica de los compromisos que, en su caso, interese adquirir el urbanizador para edificar –con fines de interés social– los terrenos que hayan de adjudicársele, tanto en la valoración de éstos, como en su cuantificación y modo de adquisición.

## **12. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LA FIGURA DEL URBANIZADOR**

### **a) El agente urbanizador como concesionario de servicio público atípico**

Sobre las bases que acabamos de exponer, se ha definido la relación del urbanizador con la administración como relación concesional de servicio público atípica<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Luciano PAREJO ALFONSO y FRANCISCO BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, Tirant lo blanc, Valencia 1999, pág. 395.

Sería concesional por tratarse del desarrollo de una actividad de servicio público, por su riesgo y ventura, y con sujeción a los principios que rigen la concesión del servicio.

Pero sería atípica por: 1º) no tener su origen en un contrato administrativo y no tener por objeto una actividad de servicio preexistente, pues tiene origen en el programa —que no es un contrato sino un plan urbanístico— el cual no puede aprobarse sin el compromiso preexistente del urbanizador, de manera que el adjudicatario-urbanizador promueve el servicio además de gestionarlo. 2º) mientras que la concesión contractual se caracteriza por la temporalidad —el servicio preexiste y subsiste a la relación concesional— la adjudicación del programa es a perpetuidad porque dura mientras dura la programación de la actuación integrada y al concluir ésta el servicio se extingue, bien por agotamiento de su objeto, bien porque el terreno vuelve a ser no programado.

## b) El agente urbanizador como concesionario de obra pública

Los mismos autores antes citados se han planteado la posibilidad de que el agente urbanizador fuese un concesionario de obra pública y la han descartado, con GÓMEZ-FERRER MORANT, por existir las siguientes diferencias (p. 390): 1º. En la prestación, pues el giro empresarial de la actividad del adjudicatario no está en comerciar con la factura de la obra pública, sino con la producción de los solares adyacentes y con el tráfico de los aprovechamientos urbanísticos lucrativos que en ellos se residencian. 2º. En la contraprestación, pues en vez de percibir una contraprestación económica de la Administración, la retribución del urbanizador deriva del propio plusvalor que genera su actividad, que es por cuenta de los aprovechamientos lucrativos privados y ordinariamente se sustancia en solares edificables.

Sin embargo, la Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 considera que la realización coordinada por un particular de un conjunto de obras mediante un plan de urbanización constituye un contrato público de obras sujeto a la Directiva 93/37/CEE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras.

La sentencia ha sido comentada con profusión en nuestro país pues, aunque se dictó en un asunto en el que no se discutía nuestra legislación, sino la de un plan urbanístico para la rehabilitación del Teatro de la Scala de Milán, ha planteado un serio problema a las autoridades urbanísticas valencianas pues su fallo es perfectamente extrapolable a nuestro ordenamiento jurídico y especialmente al sistema del agente urbanizador<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Véanse: Julio César TEJEDOR BIELSA, «Contratación de la obra pública urbanizadora y sistema de compensación. La sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001» *Revista española de derecho administrativo*, nº 112, 2001, págs. 597 y ss.; Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La sentencia del TEJ de 12 de julio de 2001 (asunto Proyecto Scala 2001) y su impacto en el ordenamiento urbanís-

En efecto, la relación del agente urbanizador encaja mejor en la figura comunitaria del contrato de concesión de obra pública de la Directiva 93/37/CEE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, que en la del concesionario de servicio público. Según la citada directiva (art. 1.d), estos contratos son contratos de carácter oneroso, celebrados por escrito entre un contratista, por una parte, y un poder adjudicador por otra (el Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de derecho público), que tengan por objeto bien la ejecución, bien conjuntamente la ejecución y el proyecto de obras relativas a una de las actividades contempladas en el Anexo II o de una obra definida en la letra c –el resultado de un conjunto de obras de construcción o de ingeniería civil destinada a cumplir por sí misma una función económica o técnica–, bien la realización, por cualquier medio, de una obra que responda a las necesidades especificadas por el poder adjudicador con la salvedad de que la contrapartida de las obras consista, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado de un precio. El Anexo II incluye las actividades de construcción e ingeniería civil propias de las obras de urbanización, como civil, movimientos de tierras, demolición de inmuebles, instalaciones urbanas de redes de energía y comunicación, etc.

La consecuencia directa de esta doctrina sería la sujeción de la ejecución del planeamiento mediante agente urbanizador a la citada directiva, lo que implica que las obras de urbanización cuyo importe sea superior a 5.000.000€ deben someterse a las reglas de publicidad que ésta regula.

Pero los efectos reales de la Sentencia van más lejos, pues ésta ha puesto de manifiesto que la relación del urbanizador se parece a la del concesionario de obras públicas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, lo que plantea la necesidad de aplicar esta ley. La cuestión ya se ha planteado ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, que en su Sentencia de 1 de octubre de 2002 considera que el agente urbanizador es un concesionario de obra pública sujeto a la Ley de contratos de las administraciones públicas<sup>6</sup>.

### c) El agente urbanizador como concesionario atípico

A mi juicio, aunque la posición jurídica del agente urbanizador se parece a la de un concesionario, algunas de sus características hacen difícil encajarlo en la figura

---

tico español», *Revista urbanismo y edificación*, nº 4, 2001-2, págs. 119 y ss.; Marta LORA TAMAYO-VALLÉ, «Ejecución de obra urbanizadora y Derecho Comunitario (Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001 del teatro de la Escala)», *Revista de Administración Pública*, nº 159, págs. 257 y ss.; y Vicente LASO BAEZA, «Vinculaciones singulares, agente urbanizador, titularidad litigiosa, unidades de ejecución y reversión en la jurisprudencia de los Tribunales superiores de justicia», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*.

<sup>6</sup> Véase el comentario a esta sentencia en el artículo citado antes de Vicente LASO BAEZA.

del concesionario de obra pública o de servicio público. Se trataría, por tanto, de una concesión atípica:

1º) por su objeto, pues esta concesión tiene por objeto la transformación de un bien del que no es propietaria ni la administración ni el concesionario;

2º) por los sujetos implicados, pues no existen usuarios del «servicio», sino propietarios del bien que va a ser objeto de transformación mediante ese servicio que se crea y se adjudica sin que medie su voluntad; y porque esos propietarios deben sufragar los costes y el beneficio del concesionario.

3º) porque el concesionario no desarrolla esa actividad por su riesgo y ventura sino por riesgo y ventura de los propietarios, ya que el mismo programa que va a ejecutar le asegura que éstos pagarán todos los costes de la urbanización y, además, su beneficio.

Pero estas características son tan singulares que la duda que plantean no es si cabe calificar de concesión la relación sino si ésta tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico.

### **13. LAS INIQUIDADES DEL SISTEMA, LA LIBERTAD DE EMPRESA Y EL DERECHO DE PROPIEDAD**

El modelo urbanístico que acabamos de exponer culmina el proceso de desplazamiento de los propietarios que ha caracterizado a las sucesivas reformas de la Ley del Suelo de 1956 y hace realidad el deseo que ésta manifestaba en su Exposición de motivos con la ventaja para la Administración de evitarle el coste económico de tener que expropiar los terrenos que van a ser urbanizados.

El desplazamiento de los propietarios se produce como consecuencia de los siguientes factores:

1º No es necesario ser propietario para iniciar el proceso de transformación del suelo, presentar una alternativa técnica de Proyecto de actuación integrada, u optar a la condición de agente urbanizador.

2º Aunque la Ley regula un complejo trámite de Información Pública, la apertura de ésta no es notificada a los propietarios.

3º Los plazos señalados por la Ley para la presentación de alternativas técnicas y proposiciones jurídico-económicas son innecesariamente breves. Son tan breves que prácticamente imposibilitan el ejercicio de esas facultades a no ser que la alternativa y la proposición jurídico-económica estén preparadas de antemano, algo que sólo está al alcance de las grandes empresas constructoras. No sólo se impide así la participación de los propietarios sino que se burla la competencia.

4º Los propietarios no tienen ninguna posibilidad real de negociar la retribución del agente urbanizador, pues ésta forma parte de las proposiciones jurídico-económicas que seleccionará el Ayuntamiento.

5º El sistema garantiza el beneficio del agente urbanizador, pero no el de los propietarios. Los propietarios sólo pueden aceptar la proposición jurídico-económica

seleccionada –y con ella asumir el riesgo de una operación cuyo resultado es incierto– u optar por la expropiación forzosa y el perjuicio económico que comporta la obtención de un justiprecio que siempre está por debajo del valor de mercado del bien expropiado.

6º Si el Programa opta por la retribución en metálico del agente urbanizador, los propietarios no sólo asumen el coste de la urbanización sino también su financiación.

A mi juicio, este modelo urbanístico **vulnera el derecho de propiedad**, garantizado por el art. 33 de la Constitución y **la libertad de empresa**, protegida por el art. 38.

Aunque ni el derecho de propiedad ni la libertad de empresa gozan de la protección del recurso de amparo, ambos son derechos fundamentales cuyo contenido esencial es garantizado por el art. 53 de la constitución. Según el Tribunal Constitucional el contenido esencial de un derecho está constituido *«por aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer al tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así. Todo ello referido a un momento histórico en que cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales»*, de manera que ese contenido esencial viene a ser *«aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos»* (STC de 8 de abril de 1981).

El derecho de propiedad es el derecho de gozar y disponer de un bien sin más limitaciones que las establecidas por las leyes (art. 348 del Código Civil). La Constitución establece que su contenido es delimitado por su función social, de acuerdo con las leyes (art. 33.2). Pero el art. 53.1 CE impone a la Ley la obligación de respetar en esa delimitación el contenido esencial, que juega como un límite indisponible por el legislador. ¿Cuál es ese contenido esencial indisponible que hace reconocible el derecho de propiedad frente a otros derechos? La cuestión dista mucho de estar resuelta definitivamente y su análisis excede el propósito de este artículo. A los efectos que nos ocupa, seguiremos a MONTES, que opina que hay un determinado tipo de goce y disposición que identifica al propietario frente a los demás titulares de derechos sobre cosas, radicando ahí la esencia del dominio<sup>7</sup>, y a BARNES<sup>8</sup>, para quien lo que caracterizaría al goce del propietario es «la posibilidad de gozar del bien, de explotarlo sin necesidad de intermediarios» que se diferenciaría del correspondiente a otros derechos reales por su mayor amplitud, aunque lo que no garantizaría la Constitución es una concreta amplitud del goce del propietario. Lo que diferencia la postura de ambos es

<sup>7</sup> Vicente L. MONTES, *La propiedad privada en el sistema del derecho civil contemporáneo*, Civitas 1980, pág. 182.

<sup>8</sup> JAVIER BARNES VÁZQUEZ, *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 323

que, al contrario que BARNES, MONTÉS entiende que «el objeto del *licere* del *dominus* no es un tipo de goce, sino una orden, una decisión, acerca del goce... (así) el interés del propietario ha de configurarse como un interés en la elección del tipo de goce o de los posibles destinos del bien, interés que no está protegido en ninguno de los tipos de derecho de goce. De este modo, corresponde al propietario la competencia (exclusiva) de determinar, de modo independiente y autónomo, la elección del tipo de goce y por ello esta elección puede ser hecha por el propietario de *modo pleno*, es decir, en cualquier dirección querida por él» (págs. 248-249).

Desde esta perspectiva, la configuración legal de la figura del agente urbanizador vulnera flagrantemente el derecho de propiedad pues no se trata de matizar sobre el tipo de goce y disposición que corresponden al propietario, sino de su privación y atribución a un tercero.

En efecto, sin que medie expropiación, los propietarios de los terrenos afectados por un Programa para la ejecución de actuaciones integradas se van a ver privados de éstos contra su voluntad –recuérdese que la ley regula el derecho de los propietarios a solicitar la expropiación, pero que para que se ejecute el Programa no es necesario que éstos se adhieran al mismo–. La clave de la ejecución del planeamiento mediante agente urbanizador es la transformación y la transmisión de un bien por parte de alguien que no es el propietario. Se quebrantan así los dos aspectos fundamentales del derecho: quien goza del bien no es el propietario sino el agente urbanizador que impone su transformación; y quien dispone del bien es también el agente urbanizador, que adquiere parte de su propiedad o de su valor. Todo ello al margen de la voluntad del propietario.

El quebrantamiento del derecho de propiedad es idéntico al que se produciría, por ejemplo, si una ley impusiese que la fabricación de papel sólo pudiese llevarse a cabo por empresas transformadoras seleccionadas en un concurso público y que no tuviesen que adquirir la materia prima necesaria para producirlo (árboles), debiendo los propietarios de los árboles suministrárselos al fabricante, pagarle los costes de producción y, además, garantizarle y pagarle un beneficio que éste ha fijado previamente al presentarse al concurso.

La **vulneración de la libertad** de empresa se produce porque se obliga a los propietarios a participar en una empresa de transformación urbanística de resultado incierto para ellos –bajo amenaza de expropiación–, y porque el que la ley considera empresario –el agente urbanizador– no lo es, ya que no asume riesgos pues tiene asegurado su beneficio a costa de los propietarios.

La esencia de la libertad de empresa es la asunción libre de un riesgo para obtener un beneficio económico y su contenido esencial comprende la libertad de creación o acceso al mercado, la libertad de organización y la libertad de dirección (STC 225/1993).

Todos estos elementos son vulnerados por el sistema que nos ocupa pues quien se pretende que ejerce la actividad empresarial –el agente urbanizador– no asume riesgo alguno, que es lo propio de esa actividad, y los propietarios del bien cuya transformación es el objeto de la actividad empresarial no son libres para decidir si acceden o no

al mercado, para organizarse en el caso de optar por acceder al mercado, ni para dirigir la empresa, pues se les convierte en socios forzosos y garantes del beneficio del agente urbanizador. Todo ello, sin que medie su voluntad ni para tomar la decisión de participar en la empresa ni para decidir sobre las condiciones de su participación.

Además, el sistema **favorece la corrupción** en un campo que ya estaba demasiado abonado, pues para comprar la voluntad municipal y beneficiarse de una operación urbanística ya no hay que salvar los obstáculos de hacerse con la propiedad de los terrenos que se pretende promocionar ni pagar los justiprecios expropiatorios.

#### **14. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO MEDIANTE AGENTE URBANIZADOR EN LA LEGISLACIÓN DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CASTILLA-LA MANCHA**

Puede decirse que la Ley 2/1998, de 19 de junio, de Ordenación del Territorio y Actuaciones Urbanísticas de Castilla-La Mancha (LOTAU) es una versión mejorada de la LAUV, cuyo modelo urbanístico asume plenamente. Al igual que en la ley valenciana, la LOTAU prescinde de las modalidades clásicas de ejecución del planeamiento y prevé que ésta se llevará a cabo mediante: actuaciones urbanizadoras, en el suelo clasificado por el planeamiento territorial y urbanístico como urbanizable o urbano no consolidado (art. 99, modificado por la Ley 1/2003, de 17 de enero); ejecución directa de obras públicas ordinarias (art. 100); ejecución de sistemas generales (art. 101); y actuaciones edificatorias (art. 102).

El instrumento equivalente al Programa de actuación integrada de la LAUV es en la LOTAU el Programa de Actuación Urbanizadora, con funciones y contenido casi idénticos al anterior (art. 110). Y su tramitación es muy similar a la regulada en la LAUV, contemplándose un procedimiento de tramitación de Programas de Actuación Urbanizadora de iniciativa particular o a desarrollar en régimen de gestión indirecta (art. 120), un procedimiento simplificado de aprobación de PAUs de iniciativa particular (art. 121) y un régimen de adjudicación preferente (art.123), regulados de igual forma que en la LAUV, con alguna mejora en los plazos de aprobación del programa y selección del urbanizador.

La urbanización se ejecuta de acuerdo con el contenido en el Programa de Actuación Urbanizadora y el papel del Urbanizador es idéntico al regulado por la LAUV, calificando expresamente la relación del urbanizador con la administración como concesionaria (art. 96.2).

#### **15. LAS ASUNCIÓN PARCIAL DEL SISTEMA Y SU CORRECCIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El modelo urbanístico de la LAUV ha tenido un gran impacto en la cultura urbanística española. Ha demostrado que existen alternativas al modelo tradicional y ha

ejercido influencia sobre todas las leyes autonómicas aprobadas con posterioridad a la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional. Al contrario que la Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, las demás Comunidades Autónomas que han aprobado leyes urbanísticas desde 1997 sólo han incorporado parcialmente este modelo, al objeto de corregir las iniquidades a que da lugar.

La solución elegida suele consistir en la regulación de la ejecución del planeamiento mediante agente urbanizador como una modalidad más de ejecución, sin prescindir de las modalidades tradicionales. La clave del respeto a los derechos de los propietarios pasa por la configuración de ésta modalidad de ejecución como una modalidad subsidiaria a la que se acude en defecto de iniciativa de los propietarios transcurrido un período de tiempo más o menos generoso, así como en el reconocimiento de un derecho de preferencia a la adjudicación en favor de éstos.

#### **a) Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación urbanística de Andalucía**

La Ley 7/2002 mantiene los sistemas tradicionales de ejecución del planeamiento (compensación, cooperación y expropiación) e incorpora como una modalidad del de expropiación el de gestión indirecta por concesión del sistema de expropiación), bien a iniciativa de agente urbanizador, bien a iniciativa pública.

Aunque la ejecución por concesión del sistema de expropiación es distinta de la ejecución mediante agente urbanizador, su régimen jurídico se aproxima algo a ésta al permitirse el pago en especie y la liberación de la expropiación previo acuerdo con el concesionario.

#### **b) Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del suelo y ordenación urbanística del Principado de Asturias**

Esta ley impone al planeamiento la obligación de distinguir entre suelo urbanizable prioritario y suelo urbanizable no prioritario. El segundo se ejecuta mediante los sistemas tradicionales de compensación, cooperación y expropiación. El sistema de actuación en suelo urbanizable prioritario se ejecuta mediante un Proyecto de Actuación, de contenido equivalente al PAI o al PAU (art. 110). Pero su elaboración y la selección del urbanizador es completamente diferente, pues se permite que, en primer lugar, los propietarios asuman la urbanización, disponiendo de un año para presentar el Proyecto de actuación (art. 107). Transcurrido ese plazo la Administración optará por la gestión directa o la convocatoria de concurso (art.108).

#### **c) Ley 2/2001, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de Cantabria**

La Ley 2/2001 mantiene los sistemas tradicionales de ejecución del planeamiento y regula además el de Concesión de obra urbanizadora, pero de manera mucho más respetuosa de los derechos de los propietarios que la LAUV y la LOTAU (arts. 168 a 179).

El sistema lo elige la Administración municipal según sus necesidades, medios económicos, capacidad de gestión, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurran (art. 148).

La convocatoria del concurso se puede realizar de oficio o a instancia de parte.

Antes de la convocatoria pública el Ayuntamiento notificará a los propietarios el proyecto de cláusulas que han de regir el concurso a fin de que presenten alegaciones, en especial, sobre las previsiones de gastos de urbanización, coste de la operación, retribución del urbanizador y forma de dicha retribución.

La convocatoria es sometida a información pública por un plazo mínimo de dos meses. Sigue la adjudicación provisional del concurso, que es notificada a los propietarios afectados para que puedan ejercer en el plazo de un mes su derecho de concesión preferente, lo que requiere la agrupación de la totalidad de los propietarios del ámbito afectado.

#### **d) Ley 2/2002, 21 marzo, urbanismo de Cataluña**

Esta Ley contempla los siguientes sistemas de actuación urbanística:

a) De reparcelación, que incluye las siguientes modalidades:

a') De compensación básica.

b') De compensación por concertación.

c') De cooperación.

d') Por sectores de urbanización prioritaria.

b) De expropiación.

La modalidad de **cooperación** puede desarrollarse **mediante la concesión de la ejecución urbanística integrada**. A tal efecto, la administración actuante debe someter a información pública los rasgos básicos de la modalidad, por un plazo de un mes, con notificación individual a los propietarios afectados, y debe incorporar a la misma el proyecto de las bases que deben regir la contratación (art. 135).

#### **e) Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, de Castilla y León**

Esta ley distingue entre la gestión de actuaciones aisladas (art. 69)<sup>9</sup>, y la gestión de actuaciones integradas, que tienen por objeto la urbanización de terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, a fin de que alcancen la condición de solar (art. 72).

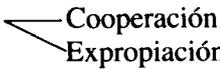
La ejecución de las actuaciones integradas se lleva a cabo mediante un Proyecto de Actuación, previéndose cinco sistemas de actuación posibles para desarrollarlo (art. 74): a) sistema de concierto. b) sistema de compensación. c) sistema de cooperación. d) sistema de concurrencia. e) sistema de expropiación.

El sistema de concurrencia puede utilizarse (art. 86.1): a) A iniciativa de un particular que presente un Proyecto de Actuación al Ayuntamiento; en este caso se de-

berá convocar un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública. b) A iniciativa del Ayuntamiento que, cuando concurren circunstancias de urgencia o manifiesta inactividad de la iniciativa privada, elaborará y aprobará inicialmente un Proyecto de Actuación y convocará un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública.

**f) Ley 15/ 2001, de 14 de diciembre, de ordenación del territorio y suelo de Extremadura**

Esta ley Contempla cuatro modalidades de ejecución del planeamiento (art. 125):

Gestión directa:   
Gestión indirecta: 

El sistema de ejecución se determinará por la Administración actuante, de oficio o a instancia de particular y en los términos prescritos en el apartado 3 del artículo 10 de esta Ley, conforme a los siguientes criterios (art. 126):

1. Si se opta por uno de los sistemas públicos incluidos en la forma de gestión directa, deberán motivarse las razones de interés público justificativas de la actuación urbanizadora. En la misma resolución se adoptarán los compromisos de tipo económico y técnico y se fijarán los plazos y las condiciones que permitan garantizar la ejecución pública de la actuación.

2. Si se opta por uno de los sistemas privados incluidos en la forma de gestión indirecta, deberán observarse las siguientes reglas:

a) Se determinará el sistema de compensación si la consulta previa hubiera sido formulada en primer lugar por una agrupación de interés urbanístico, constituida en debida forma, que integre a propietarios que representen más del 50% de la superficie de la unidad de actuación.

La determinación del sistema de compensación conllevará la fijación de un plazo de dos meses para la presentación del Programa de Ejecución correspondiente

---

<sup>9</sup> Art. 69. *Actuaciones aisladas*. Las actuaciones aisladas pueden tener por objeto:

a) Completar la urbanización de las parcelas de suelo urbano consolidado, a fin de que alcancen la condición de solar, si aún no la tuvieran.

b) Ejecutar los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas públicas, así como ampliar los patrimonios públicos de suelo, en cualquier clase de suelo.

2. La gestión de las actuaciones aisladas puede ser:

a) Pública, con cualquiera de las finalidades previstas en el número anterior, mediante los sistemas de expropiación o de contribuciones especiales previstos en su legislación específica.

b) Privada, con la finalidad prevista en el apartado a) del número anterior, directamente sobre las parcelas de suelo urbano consolidado o previa normalización de fincas.

junto al resto de la documentación técnica, así como de las garantías y los compromisos económicos exigidos en esta Ley, para asegurar el completo desarrollo de la actuación. El simple transcurso de este plazo sin que se hubiera presentado en tiempo toda la documentación exigible determinará la caducidad de la determinación del sistema de compensación por ministerio de la Ley y sin necesidad de trámite ni declaración administrativos algunos.

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

La determinación de este sistema comportará la apertura de un proceso concursal por un período de dos meses para la presentación de Programas de Ejecución y demás documentos técnicos y garantías preceptivas formulados por cualquier interesado en concursar por la adjudicación de la condición de agente urbanizador de la actuación.

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

#### **g) Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja**

La ley 10/1998 de La Rioja contempla cuatro sistemas de actuación para desarrollar las unidades de ejecución: compensación, cooperación, expropiación y concesión de obra urbanizadora.

La Administración actuante elegirá el sistema aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, capacidad de gestión, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurren, dando preferencia al sistema de compensación, salvo cuando por razones de urgencia o necesidad, o para la construcción de viviendas de protección pública, sea conveniente cualquiera de los otros sistemas de actuación (art. 115).

En el sistema de concesión de obra urbanizadora el concesionario asume la realización de obras de urbanización y la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios, debiendo garantizar la actuación en la forma y condiciones que se fijen en el pliego concesional y remitiéndose la Ley a la legislación de contratos de las Administraciones públicas (art. 145).

Los propietarios afectados están obligados a satisfacer al urbanizador los costes de la actuación, en terrenos edificables –lo que se hará efectivo mediante la reparcelación– y/o en metálico, en los términos estipulados en la concesión (art. 146).

**h) Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y urbanismo de Navarra**

Esta Ley regula los siguiente sistemas de actuación:

Sistemas de actuación privada:

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

Sistemas de actuación pública:

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

El Agente Urbanizador, que podrá ser o no propietario de suelo, es el agente responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora por cuenta de la Administración actuante y según el convenio estipulado, seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora. La determinación de la ejecución mediante el sistema del Agente Urbanizador deberá hacerse por la Administración, de oficio o a instancia de personas interesadas, en los siguientes supuestos (art. 170):

- a) Cuando así se determine en el planeamiento urbanístico o en la delimitación de la unidad de ejecución.
- b) Cuando habiéndose incumplido por los propietarios o la Administración actuante los plazos para la ejecución del planeamiento, equidistribución o urbanización de las unidades y sectores previstos en aquél, así lo solicite un Agente Urbanizador mediante la presentación del correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.
- c) Cuando a juicio de la Administración actuante resulte conveniente la adopción del sistema para facilitar la actuación urbanizadora o la conclusión de la misma.

**i) Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia**

Distingue entre sistemas de actuación directos de actuación pública, esto es, la cooperación y la expropiación, y sistemas indirectos de actuación privada, que son el concierto, la compensación y la concesión de obra urbanizadora.

La elección del sistema corresponde al plan que contenga la ordenación detallada. Aunque, en principio, no existe preferencia por ninguno, la expropiación sólo se producirá cuando se den las circunstancias legitimadoras (razones de urgencia o necesidad que lo justifiquen, excesiva fragmentación de la propiedad), y el sistema de concesión de obra urbanizadora exige que se hubiera incumplido el plazo de dos años desde la aprobación definitiva del planeamiento detallado, siempre que éste hubiera fijado el sistema de compensación.

### **j) Ley 9/2001, de 27 de julio, del Suelo de Madrid**

La ejecución del planeamiento en actuaciones integradas puede llevarse a cabo de forma privada, por el sistema de compensación, o de forma pública por los sistemas de cooperación, expropiación o ejecución forzosa (art. 101).

El sistema de compensación admite dos modalidades:

- Ejecución directa por los propietarios
- Ejecución por adjudicatario en concurso

Los propietarios tienen prioridad para la ejecución directa (art. 104):

a) En el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable sectorizado durante el año siguiente a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan General, por propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad de ejecución que representen al menos el 50 por 100 de la superficie total del ámbito de actuación, sector o de la unidad de ejecución.

b) En el suelo urbanizable no sectorizado durante los dos años siguientes a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan General por los propietarios de terrenos que representen al menos el 50 por 100 de la superficie total del sector que se pretenda delimitar.

c) Transcurridos los plazos a que se refieren las letras anteriores, cualquier persona, puede ejercer la iniciativa aunque no sea propietaria de suelo en el sector o la unidad de ejecución o la Administración sustituyendo el sistema por el de cooperación.

### **k) Ley 1/2002, de 24 de abril, del Suelo de Murcia**

Las actuaciones integradas se desarrollarán mediante alguno de los siguientes sistemas:

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

El sistema de concurrencia podrá utilizarse a iniciativa del Ayuntamiento, que, cuando existan circunstancias de urgencia, demanda de suelo o manifiesta inactividad de la iniciativa privada, elaborará y aprobará inicialmente un Programa de Actuación y convocará un concurso para la selección del urbanizador, simultáneo a la información pública (art. 186).

### **l) Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón**

La ejecución del planeamiento en ley 5/1999 urbanística de Aragón se desarrolla sistemáticamente mediante Proyectos de Urbanización a través de alguno de los siguiente sistemas de actuación (art. 120):

- a) actuación administrativa directa: expropiación y cooperación;
- b) actuación administrativa indirecta: compensación, ejecución forzosa y concesión de obra urbanizadora

La elección del sistema de actuación se llevará a cabo en el planeamiento o, en su caso, con la delimitación de la unidad de ejecución. Siempre que el planeamiento general lo permita y así se prevea en el proyecto de planeamiento de desarrollo de iniciativa privada, la Administración deberá fijar el sistema o sistemas de actuación indirecta propuestos por los particulares. Para que la propuesta de aplicación del sistema de compensación sea vinculante, el proyecto de planeamiento deberá ser suscrita por propietarios que representen más de la mitad de la superficie de la unidad o unidades a ejecutar por dicho sistema (art. 121)

El sistema de concesión de obra urbanizadora está regulado en los arts. 152 a 156. Para su selección la ley remite a la legislación de contratos de las Administraciones públicas y prevé, conforme al siguiente orden de preferencia, el derecho a subrogarse en la posición del urbanizador que hubiere resultado adjudicatario, asumiendo y garantizando sus mismos compromisos y obligaciones: a) Los propietarios de terrenos que representen más del cincuenta por ciento de la superficie afectada por la actuación. A tal efecto, los propietarios deberán constituir una entidad con personalidad jurídica propia que asumirá la responsabilidad en la gestión de la obra urbanizadora. b) Quien hubiese formulado los instrumentos de planeamiento y gestión que determinaron la aplicación del sistema de concesión de obra urbanizadora.

### **m) Texto Refundido de las Leyes de ordenación del territorio y espacios naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo**

Por último, el TR de las leyes de ordenación del territorio y espacios naturales protegidos de Canarias, regula la ejecución del planeamiento a través de Proyectos de Urbanización y Proyectos de ejecución de sistemas –que tienen por objeto la ejecución de los sistemas generales– (art. 41).

Los sistemas de ejecución que contempla la ley son (art. 96):

- a) Sistemas de ejecución privada:
  - 1. Concierto.
  - 2. Compensación
  - 3. Ejecución empresarial
- b) Sistemas de ejecución pública:
  - 1. Cooperación

2. Expropiación

3. Ejecución forzosa.

El planeamiento debe optar expresamente para cada ámbito, sector o unidad de actuación entre los sistemas de ejecución privada y pública, especificando en caso de optar por la ejecución pública el sistema concreto elegido (art. 96).

En suelo urbano y urbanizable tienen preferencia los sistemas de ejecución privada, sin perjuicio de la posibilidad de optar por un sistema de ejecución pública cuando lo justifiquen razones de interés público (art. 97). Y entre los sistemas de ejecución pública tiene preferencia el de cooperación.

Cuando se haya optado por la ejecución privada, la iniciativa para la concreción del sistema de ejecución puede ser adoptada, durante el año siguiente a la aprobación definitiva del planeamiento, por cualquiera de los propietarios incluidos en el sector, ámbito o unidad de actuación. Transcurrido ese año, podrá hacerlo, además, cualquier persona si la iniciativa se refiere a un sector, ámbito o unidad de actuación con uso predominante residencial, industrial o terciario no turístico (art. 100).

La ley distingue dos procedimientos para la elección del sistema en función de que incluya la aprobación del planeamiento preciso para legitimar la ejecución o se refiera exclusivamente al establecimiento del sistema de ejecución.

En el primer caso, la admisión de la iniciativa supondrá la obligatoria aprobación inicial del planeamiento y del proyecto de urbanización, con apertura de información pública por un mes, y citación personal de todos los propietarios afectados o, en su caso, de los que no hayan suscrito la iniciativa (art. 101). En los diez primeros días de la información pública cualquiera puede anunciar su intención de formular una alternativa y solicitar la prórroga del plazo para su presentación presentando caución, lo que determinará la ampliación de la información pública por quince días.

El Pleno municipal resolverá (art. 102.1):

a) denegando motivadamente la aprobación definitiva;

b) aprobando definitivamente el planeamiento y el proyecto de urbanización; estableciendo el sistema concreto de ejecución privada; y atribuyendo la ejecución a quienes hayan presentado la alternativa más conveniente a los intereses generales.

Pero en los procedimientos seguidos a iniciativa formulada dentro del primer año de vigencia del planeamiento se observarán las siguientes reglas (art. 102.2):

a) De alcanzarse en el período de información pública la adhesión a la iniciativa de un número de propietarios que representen el 50% o más de la totalidad de la superficie de la unidad de actuación, el Ayuntamiento deberá rechazar todas las alternativas formuladas a aquélla y establecer el sistema de ejecución por **compensación**.

b) De no darse el caso anterior, se elegirá entre la iniciativa y sus alternativas dando preferencia a la que haya obtenido el mayor respaldo de los propietarios, con establecimiento del sistema de **ejecución empresarial**.

c) Cuando la iniciativa sea del propietario único o de la totalidad de los propietarios, se prescindirá de la citación a los propietarios y de los trámites relacionados

con las alternativas, procediendo a la atribución de la adjudicación a la iniciativa formulada y el establecimiento del **sistema de concierto**.

En los procedimientos derivados de iniciativa por no propietario se elegirá la iniciativa o alternativa más adecuada al interés general urbanístico, estableciendo el sistema de concierto o el de compensación si estuviera respaldada por propietarios que representen al menos el 50% de la superficie afectada, o el de ejecución empresarial en otro caso. Esta resolución se comunicará en acto público a quienes hayan presentado alternativas y al promotor de la iniciativa.

Si la iniciativa o alternativa seleccionada no estuviera respaldada por, al menos, el 25 por 100 de la superficie total, la adjudicación y selección del sistema anteriores son provisionales hasta que hayan transcurrido quince días desde la comunicación anterior. Dentro de ese plazo, podrán ejercer el derecho de preferencia a la adjudicación (art. 102.4):

a) El propietario único o la totalidad de los propietarios, presentando convenio urbanístico. En este caso se ejecutará la urbanización por el sistema de concierto.

b) Los propietarios individuales de más del 50% del suelo afectado. En este caso se procederá a la sustitución del beneficiario de la actuación o a la sustitución del sistema por el de compensación.

c) El o los promotores de la iniciativa o la alternativa, presentando la documentación necesaria para la plena adaptación de su iniciativa o alternativa a la solución de ejecución beneficiaria de la resolución adoptada por el Ayuntamiento.

El procedimiento referido exclusivamente al establecimiento del sistema de ejecución es igual al anterior pero sin que haya aprobación provisional de planeamiento alguno y pudiendo ser rechazada la iniciativa exclusivamente por razones de legalidad.

## 16. RECAPITULACIÓN. CONCLUSIONES

El modelo urbanístico basado en la ejecución del planeamiento mediante agente urbanizador ha tenido un gran éxito y ha sido asumido en todo o en parte por todas las leyes autonómicas aprobadas en los últimos años.

El modelo admite una versión fuerte que concibe la ejecución mediante agente urbanizador como modalidad exclusiva de ejecución del planeamiento y una versión moderada en la que la ejecución mediante agente urbanizador convive con otras modalidades de ejecución del planeamiento.

En la versión fuerte –casos de la LAUV y la LOTAU– se produce un desplazamiento de los propietarios que vulnera los derechos de propiedad y de libertad de empresa y favorece la creación de oligopolios.

Algunas de las objeciones que plantea la versión fuerte pueden ser corregidas en la versión moderada del modelo, permitiendo la coexistencia de diversos sistemas de ejecución del planeamiento, regulando los plazos de presentación de alternativas técnicas y proposiciones jurídico-económicas de manera generosa, reconociendo a los

propietarios el derecho a ser notificados de la apertura de la información pública, reconociéndoles un derecho de adjudicación preferente de la condición de agente urbanizador, y configurando el sistema de actuación mediante agente urbanizador como un sistema subsidiario que sólo se aplica en defecto de iniciativa de los propietarios transcurrido un período de tiempo fijado por la ley. Muchas de estas fórmulas han sido incorporadas a las últimas leyes aprobadas por las CCAA.

La plena superación de las objeciones planteadas requeriría, además, establecer algún sistema que permitiese a los propietarios elegir la proposición jurídico-económica adjudicataria de la condición de agente urbanizador pues si son ellos quienes pagan el coste de la urbanización y el beneficio del urbanizador no es lógico que éste sea seleccionado por la Administración.