

# **EL SISTEMA DE CONCURRENCIA EN LA LEY 1/2001, DE 24 DE ABRIL DEL SUELO DE LA REGIÓN DE MURCIA**

*Juan Enrique Serrano López*  
Abogado

## SUMARIO

1. CONSIDERACIONES PREVIAS
  - 1.1. Supuestos de competencia para la selección de urbanizador
    - 1.1.1. Concertación indirecta
    - 1.1.2. P.A.U./TRLS 76
    - 1.1.3. Concurrencia
    - 1.1.4. Expropiación
  - 1.2. Determinación de la aplicación del sistema de actuación
2. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONCURRENCIA
3. APROXIMACIÓN A LA FIGURA DEL URBANIZADOR
4. SOBRE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN
5. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN JURÍDICO-ECONÓMICA
  - 5.1. Identificación del candidato a urbanizador
  - 5.2. Identificación de propietarios afectados
  - 5.3. Ámbito de la actuación
  - 5.4. Propuestas alternativas de planeamiento
  - 5.5. Costes y gastos de urbanización
  - 5.6. Plazos
  - 5.7. Garantías
  - 5.8. Relaciones con los propietarios
    - 5.8.1. Retribución mediante cuotas
    - 5.8.2. Retribución mediante solares
      - 5.8.2.1. Coeficiente de intercambio
      - 5.8.2.2. Garantías complementarias
      - 5.8.2.3. Garantías de los propietarios
      - 5.8.2.4. Plazos de entrega de solares
      - 5.8.2.5. Declaración formal de propietario sobre la modalidad de pago que elige

- 5.9. Compromisos complementarios
  - 5.10. Indemnizaciones y derecho de realojo
  - 5.11. Responsabilidad del urbanizador
  - 5.12. Cesión de la adjudicación
6. CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN
7. CONVENIO CON EL URBANIZADOR

## 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

### 1.1. Supuestos de competencia para la selección de urbanizador

El marco legal alumbrado por la Ley 1/2001 de 24 de Abril y sus reformas, operada por la Ley 2/2002, de 10 de Mayo y Ley 2/2004, de 24 de Mayo, del Suelo de la Región de Murcia, incorpora a nuestro ordenamiento jurídico-urbanístico la figura del urbanizador, sobre cuya delimitación volveremos más tarde, y establece la fórmula del concurso para su selección en los supuestos más significativos.

**1.1.1.** En el sistema de **concertación indirecta**, la figura del urbanizador se concreta a partir de un concurso público convocado por el Ayuntamiento correspondiente, a iniciativa de al menos el 25 % de los propietarios incluidos en el ámbito de ejecución, y después que se hubiera puesto de manifiesto la imposibilidad cierta de articular la puesta en marcha del sistema de compensación (50 %). Básicamente sus caracteres son:

- a) es un sistema de ejecución privado y de iniciativa privada con el apoyo, al menos, del 25 % de la propiedad. La concurrencia se limita solo entre propietarios.
- b) es subsidiario, siempre del sistema de compensación, y debe acreditarse previamente, la imposibilidad de sumar el mínimo de propietarios exigido por la Ley (arts. 179 y 180).
- c) los candidatos a urbanizador deben formular propuestas de Programa de Actuación en concurrencia (art. 172).
- d) el urbanizador asumirá los derechos y obligaciones del Programa de Actuación seleccionado y que el Ayuntamiento debe tramitar.
- e) las relaciones entre propietarios y urbanizador se sustanciarán a partir del contenido del Programa de Actuación y arts. 188 a 190 L.S.R.M.

En definitiva, salvo el carácter de iniciativa privada y la limitación a optar solo entre propietarios, el régimen del sistema de concertación indirecta y concurrencia es prácticamente similar.

**1.1.2.** La formulación y trámite de los **Programas de Actuación Urbanística (PAU)**, que establece la Disposición Transitoria Cuarta, último párrafo, de la L.S.R.M. según texto introducido por la Ley 2/200 de reforma, invita a reflexionar, sobre si para el desarrollo de los suelos urbanizables no programados o aptos para urbanizar, según el planeamiento vigente y no adaptado, es preciso la convocatoria de concurso público que determine la adjudicación de la responsabilidad de formular un PAU y desarrollar el suelo en cuestión.

En primer lugar, debo aclarar que el PAU a que alude la Dips. T. 4º, no tiene nada que ver con el Programa de Actuación regulado por los arts. 172 a 174 L.S.R.M.. Su aprobación definitiva, de este último, corresponde ordinariamente a los Ayuntamientos, sin embargo en los PAU la aprobación definitiva corresponde «al Consejero competente en materia de urbanismo», esto es, a la Comunidad Autónoma. Se reitera por tanto, al menos, el régimen competencial establecido en su día por el T.R.L.S./76 y el R.G.U.

La legislación estatal (art. 10 Ley 6/98) hizo desaparecer la distinción entre las categorías de suelos urbanizables: programados, no programados y aptos para urbanizar. Y, en concreto la Disposición Transitoria Primera, letra b, de la Ley 6/98 de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones, excluye expresamente la posibilidad de concurso. En definitiva la rehabilitación de la figura de los PAU solo tiene como efecto sustraer la competencia que le corresponde para la aprobación definitiva de instrumento de desarrollo a los Ayuntamientos en beneficio de la Comunidad Autónoma, en determinados suelos.

**1.1.3.** Otra modalidad, la más completa y genuina de concurso para la designación de la figura del urbanizador la establecen los arts. 186 a 190 que regulan el **sistema de concurrencia**. Sus características básicas son las siguientes:

- a) se trata de un sistema de iniciativa pública.
- b) en el sistema de concurrencia el urbanizador no necesita ser propietario en el ámbito de la actuación.
- c) la selección del urbanizador coincide con el trámite del Programa de Actuación, previamente formulado por la Administración.
- d) la ley, arts. 189 y 190, establece el estatuto básico de los propietarios y del urbanizador.

**1.1.4.** Sistema de **expropiación**, regulado por los arts. 191 a 193 L.S.R.M., ubicado dentro de los de iniciativa pública, sus características básicas son las siguientes:

- a) es un sistema de aplicación limitada y excepcional.
- b) La actividad de expropiación es exclusiva del Ayuntamiento o de otra Administración.
- c) el urbanizador es el Ayuntamiento o un agente privado, previo concurso, en el que tendrán preferencia los propietarios.

## **1.2. Determinación de la aplicación del sistema de actuación**

A nadie le escapa que el **sistema de concurrencia** tiene unas amplísimas posibilidades para promover el efectivo desarrollo y ejecución de las previsiones del planeamiento y también para poner coto a actividades especulativas e insolidarias de los meros propietarios del suelo, fomentando la actividad empresarial de desarrollo de suelo. Ahora bien, la L.S.R.M. no fomenta una aplicación masiva de este sistema de actuación. Ya la Exposición de Motivos, en su apartado 11º nos explica, de nuevo, el principio de subsidiariedad «Se propicia la intervención de los particulares, ya que solo deberá actuar la Administración en casos **especialmente difíciles** o ante la **inexistencia de iniciativa privada**. Los Ayuntamientos, ante la **inexistencia de iniciativa privada** o en **circunstancias de urgencia**, podrán convocar con-

cursos mediante el sistema de concurrencia...». Por su parte el art. 186, apartado 1, habla de su procedencia en los siguientes términos «...podrá utilizarse a iniciativas del Ayuntamiento, que, cuando existan **circunstancias de urgencia, demanda de suelo o manifiesta inactividad de la iniciativa privada, ....**».

Observemos como el legislador confunde la inactividad de los propietarios con la falta de iniciativa privada. Y, evidentemente, son muy distintas. Es fácil imaginar una unidad de ejecución con propietarios que no quieren o no son capaces de desarrollarla y, por el contrario, un nutrido grupo de empresas dispuestas a optar por la condición de urbanizador de la unidad de actuación en cuestión.

Cabe también aquí hacer otra precisión. La L.S.R.M. no distingue entre sistema de ejecución pública y/o privada, por el contrario distingue entre sistemas de iniciativa privada (arts. 178 a 182, concertación directa, indirecta y compensación) e iniciativa pública (arts. 183 a 195, cooperación, concurrencia, expropiación y ocupación directa). De hecho el sistema de concurrencia, al igual que el de concertación indirecta, viene a ejecutarse por un agente privado seleccionado por la Administración, ambos sistemas son actuados por el mismo agente, el urbanizador tras pública concurrencia. La diferencia entre ambos sistemas radica en el carácter, en principio reglado, que tiene la determinación del sistema de concertación indirecta (art. 179.1) y el discrecional que es propio del sistema de concurrencia (art. 186.1). Ahora bien, la desafortunada redacción tanto de la E.M. como del art. 186.1 L.S.R.M. no excluye la posibilidad de iniciativas privadas que postulen la adopción del sistema de concurrencia por la vía del art. 142 L.S.R.M., cuando se puede constatar entre otras circunstancias la inactividad o pasividad de los propietarios.

En definitiva, es un sistema de iniciativa pública, pero nada impide que se adopte por la Administración a partir de una iniciativa privada, previa constatación de las causas que aconsejen su adopción.

El art. 171 L.S.R.M., último párrafo, proclama la preferencia de los sistemas de **iniciativa privada**. Todo parece indicar que la teleología que el legislador ha pretendido imprimir a la Ley se centra, en este punto, en potenciar y fomentar la posición del propietario activo, efectivo agente transformador del suelo, frente a la propia Administración y a otros agentes. Ese es el alcance de la expresión «iniciativa privada» en la L.S.R.M.

¿Puede establecerse el sistema de concurrencia desde el Plan General? Tal posibilidad como sistema de actuación para un área determinada, desde las determinaciones propias del Plan General, se presenta en la práctica complicada dado el planteamiento de la L.S.R.M., al menos directamente. Sin embargo el Plan General sí que puede identificar las condiciones a partir de las que proceda optar por el sistema de concurrencia. El Plan General, a través de los contenidos que establecen los arts. 97.3 y 98.e) L.S.R.M. puede fijar plazos y condiciones para determinadas áreas a través de los sistemas de iniciativa privada, que una vez incumplidos determinan la procedencia del sistema de concurrencia. Esta, sin duda, sería la fórmula que propiciara una utilización masiva de este sistema cuyas posibilidades son interesantes como se verá.

En definitiva, la fijación del sistema de concurrencia corresponde al Ayuntamiento en determinados casos de urgencia, necesidad de suelo disponible o de manifiesta inactividad de los propietarios. Es un sistema de iniciativa pública, pero nada impide que sea solicitada su adopción por la iniciativa privada, que ponga a la vista la situación de hecho que lo aconse-

je. En este sentido la L.S.R.M. se alinea con los postulados del T.R.L.S./76 que daba prioridad a los sistemas de actuación promovidos por los propietarios, vinculando en este sentido la decisión de la Administración en cuanto a la adopción de sistemas de actuación<sup>1</sup>.

Por el contrario, el TRLS/92 otorgaba más libertad a la Administración, que podía decidir entre los sistemas de ejecución públicos o privados con discrecionalidad.

Las preferencias por los sistemas de ejecución privados de la L.S.R.M. es tal que establece serios obstáculos a otro de iniciativa pública como es el de cooperación, siendo necesario que al menos el 65 % —iniciativa privada— de la propiedad lo solicite. En este sistema el urbanizador es el propio Ayuntamiento (arts. 183 a 185).

## **2. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONCURRENCIA**

El sistema de concurrencia se encuadra dentro de los de iniciativa pública, por el que la Administración, tras concurso público adjudica la condición y responsabilidad de urbanizador a un agente privado, que no requiere ser propietario de suelo; la Administración controla la actividad del urbanizador y tutela los derechos de los propietarios. En este sistema el propietario no tiene ningún protagonismo ni responsabilidad directa.

El sistema de concurrencia, muy parecido al de concertación indirecta, se diferencia del mismo en los siguientes rasgos:

- a) la iniciativa es privada, en el sistema de concertación es pública.
- b) es necesario que, al menos, el 25 % de la propiedad apoyen la adopción del sistema de concertación indirecta, en el de concurrencia no se requiere el compromiso de los propietarios.
- c) es necesario que no se haya podido agrupar la propiedad suficiente —50 %— para promover la actuación por compensación.
- d) en el sistema de concertación indirecta, el Programa de Actuación se elabora por el urbanizador que gane el concurso, por el contrario en el sistema de concurrencia el Programa de Actuación lo elabora la Administración.
- e) el concurso se limita entre propietarios (art. 179.2) en el sistema de concertación indirecta, en el de concurrencia puede optar a urbanizador cualquiera que tenga capacidad y no sea propietario en el ámbito de actuación.

## **3. APROXIMACIÓN A LA FIGURA DEL URBANIZADOR**

La figura del urbanizador irrumpe en la L.S.R.M. en todos los sistemas de actuación. El art. 157.3 define al urbanizador en los siguientes términos:

«El urbanizador, que será la persona física o jurídica, pública o privada que, sin necesidad de ser propietaria de los terrenos, realice las actuaciones urbanísticas

---

<sup>1</sup> Profesor E. García de Enterría y L. Parejo Alfonso «Lecciones de Derecho Urbanístico». Edit. CIVITAS. Madrid 1981, Tomo II, pág. 55.

tendientes a la urbanización y edificación en los términos definidos en esta Ley. En los supuestos de gestión pública indirecta, el régimen jurídico del urbanizador tendrá naturaleza contractual, sometido a la legislación sobre contratos de las administraciones públicas, sin perjuicio de lo establecido en esta ley y en su norma de derecho».

En el sistema de **concertación directa** el urbanizador será el propietario o propietarios (art. 178.2). En el de **compensación**, el papel de urbanizador le corresponde a los propietarios a través de la Junta de Compensación (art. 180.2), en la que también pueden integrarse empresas urbanizadoras (art. 166.f R.G.U.). En el sistema de **cooperación** el urbanizador es el propio Ayuntamiento (art. 183.2). El sistema de **ocupación directa** no es propiamente un sistema de actuación, es un modo de obtención de suelo sin actividad urbanizadora.

En los sistemas de **concertación indirecta, concurrencia y expropiación**, el urbanizador (art. 179.3, 186.2 y 192) es designado por el Ayuntamiento tras concurso y previa convocatoria pública. El último párrafo transcrito del art. 157.3 parece referirse a estos tres sistemas. Si bien la expresión «gestión pública indirecta» es de aplicación indubitada a los sistemas de concurrencia y expropiación, no está claro que incluya también el sistema de concertación indirecta integrado entre los de «iniciativa privada» y en el que la competencia para obtener la condición de urbanizador se limita «...entre los propietarios incluidos dentro de la Unidad de Actuación ...» (art. 179.2). La referencia a la U.A. debe entenderse en sentido amplio.

A los efectos de estas notas concretaremos el análisis de la figura del urbanizador al sistema de concurrencia, que delimita un agente homologable al definido por la Ley 6/94, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (L.R.A.U.) y a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía (L.O.U.A.).

La relación del urbanizador no con la Administración es susceptible de asimilación a los tipos o clases de contratos delimitados por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP/00). No es propiamente un contrato de obras ni de servicios. Tampoco se establece la relación contractual propia del concesionario de servicios, con la que tiene muchos puntos de coincidencia, el urbanizador tiene una relación con la Administración distinta de las enunciadas, un «tertius genus» no regulado por la legislación de contratos, cuya aplicación supletoria reclama la propia L.S.R.M. en su art. 157.3. No se olvide que el art. 188.4 L.S.R.M. identifica el marco regulador de las relaciones del urbanizador con la Administración y no alude a la legislación de contratos.

En la Comunidad Valenciana<sup>2</sup> el T.S.J. planteó una cuestión de inconstitucionalidad de la L.R.A.U., entendiendo que incumplía la legislación básica estatal de contratos. La respuesta del Tribunal Constitucional se concretó por medio de un Auto de 16 de julio de 2002 que viene a denegar la pretensión del T.S.J. de la Comunidad Valenciana entendiendo en síntesis «... no es posible concluir que la regulación básica de la cesión de contratos administrativos represente un límite a las facultades normadoras del legislador autonómico en materia urbanística».

---

2 Parejo Alfonso, Luciano: «Dictamen sobre la naturaleza de la resolución jurídica entre la Administración y el Urbanizador» en Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística. Edit. Generalitat Valenciana. Valencia 1995. págs. 287 y ss.

González-Varas Ibáñez, Santiago «Urbanismo y Ordenación del Territorio». Edit. Aranzadi. 2004, págs. 145 y ss.

En el sistema de concurrencia el urbanizador es una persona física o jurídica, un agente privado, al que se le encomienda la actividad pública de urbanizar —gestión pública indirecta— previo concurso, sin necesidad que sea propietario de suelo en el ámbito de desarrollo. Es pues, un agente de la Administración en el que, ésta, delega la función pública de urbanizar. El urbanizador es un órgano de gestión urbanística. Las relaciones del urbanizador con la Administración se regulan por la L.S.R.M. sus desarrollos reglamentarios, y por la legislación de contratos, de tal manera que el urbanizador no podrá estar incurso en ninguna de las prohibiciones establecidas por el TRLCAP/00, también parece razonable exigir las condiciones de solvencia económica, técnica y profesional para contratar con las Administraciones Públicas mínimas establecidos por la misma Ley.

#### 4. SOBRE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN

El contenido básico del Programa de Actuación está regulado por los arts. 172 y 173 L.S.R.M., y para el sistema de concurrencia se completa con lo dispuesto por el art. 187 L.S.R.M.. Básicamente el Programa de Actuación en el sistema de concurrencia constituye también las bases que rigen el concurso de selección del urbanizador, señalando tanto la voluntad como los criterios mínimos que la Administración ha decidido. Pero este Programa de Actuación no ha de ser necesariamente el que sea aprobado definitivamente. Los candidatos a urbanizador pueden proponer mejoras o modificaciones a su contenido de forma directa o a través de la proposición jurídico-económica (art. 187.3) que incide en su contenido, incluso pueden proponer otros Programas de Actuación alternativos. Estas distintas posibilidades nos obligan a hacer una serie de precisiones:

- a) como se ha dicho, el Programa de Actuación aprobado inicialmente por el Ayuntamiento constituye el **pliego de condiciones**, las bases, que han de regir el concurso de adjudicación de la condición de urbanizador.
- b) el plazo mínimo de concurrencia será de **un mes**, a diferencia del concurso en el sistema de concertación indirecta que es de tres meses (art. 179.2).
- c) el trámite de un mes de información pública tiene doble naturaleza, por un lado, constituye el plazo propio del concurso habilitante para la presentación de ofertas, ya sean Programas de Actuación alternativos, Proposiciones Jurídico-Económicas, y variables de planeamiento, en su caso. Por otro lado, este trámite es el propio de la información pública del Programa de Actuación aprobado inicialmente y susceptible de alegaciones y sugerencias. La expresión «sugerencias» tiene sentido en relación a los posibles avances de planeamiento que acompañan al Programa de Actuación formulado por el Ayuntamiento (arts. 187.2 y 3 y 172.2.b).

Esta doble naturaleza del trámite enunciado puede determinar que las circunstancias de la selección, a la vista de las ofertas formuladas, cambien sustancialmente el contenido del Programa de Actuación aprobado inicialmente, por cuanto la Administración considera más ventajosas para el interés público las ofertas recibidas, que el contenido del documento aprobado inicialmente. Es estos casos el art. 173.3, letra b) L.S.R.M., se limita a señalar la necesidad de notificar los cambios producidos a todos los propietarios afectados. Sin embargo, esta solución parece insuficiente. La notificación de las resoluciones a los interesados está resuelta por el art. 58 de la Ley 30/92 del Procedimiento Administrativo. Pero la posible apro-

bación definitiva de un Programa de Actuación que no ha sido sometido a información pública pugna con el necesario y natural trámite de audiencia pública que ha caracterizado nuestro ordenamiento urbanístico. En estos casos parece razonable acudiendo a los principios garantistas y de publicidad que informan la L.S.R.M., acudir a la reiteración del trámite de información pública, como dispone el art. 135.3, limitado solo a los efectos de mera información pública, sin concurrencia, y por el plazo de veinte días que dispone el art. 173.3, letra b) L.S.R.M.

El acuerdo de apertura del concurso y aprobación inicial del Programa de Actuación será notificado a todos los interesados, y propietarios que resulten del Catastro y del Registro de la Propiedad, con anuncios en el B.O.R.M. y en dos de los diarios de mayor difusión regional.

Como quiera que el acuerdo de aprobación inicial del Programa de Actuación debe hacer referencia a una estimación (art. 172.2, letra c)) de costes de urbanización, parece razonable publicar los antes dichos anuncios en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas cuando así resulte de su cuantía (art. 78 TRLCAP/00).

## **5. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN JURÍDICO-ECONÓMICA**

La L.S.R.M., hace alusión a la proposición jurídico económica, únicamente en su art. 187.3 sin explicitar mucho cual debe ser su contenido, aclara que debe formularse en plica cerrada, precisión que no hace en el trámite de presentación de ofertas en los sistemas de concertación indirecta (art. 179) y expoiación (art. 192) pero que se antoja imprescindible.

El contenido de la proposición jurídico económica debe interpretar, aplicar, completar y mejorar en todo o en parte el contenido que a su vez tiene el Programa de Actuación aprobado inicialmente para el desarrollo de la unidad de actuación, por el Ayuntamiento convocante. Examinemos una hipótesis de contenidos:

**5.1. identificación del candidato a urbanizador** (art. 172.2.b). Es aconsejable incluir en este apartado la documentación necesaria que permita la perfecta identificación del candidato a urbanizador, así como el reconocimiento y acreditación de su solvencia técnica, profesional y financiera, en los términos previstos por los arts. 16 a 19 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por R.D.L. 2/2000 de 16 de junio.

Así, en este punto, el Programa deberá contener la siguiente documentación:

1. Datos del candidato a urbanizador, (personalidad jurídica, domicilio, CIF/NIF). La capacidad de obrar de los empresarios que fueren personas jurídicas se acreditará mediante la escritura de constitución y de modificación, en su caso, debidamente inscritas en el Registro Mercantil, si ello fuera exigible conforme a la legislación mercantil de aplicación. Sin no lo fuere, la acreditación de la capacidad de obrar se realizará mediante la escritura o documento de constitución, estatutos o acto fundacional, en el que se constataren las normas por las que se regula su actividad, inscritos en su caso en el correspondiente Registro Oficial. Asimismo se acompañará copia compulsada del CIF.



La capacidad de obrar de las empresas no españolas de los Estados miembros de la Comunidad Europea o signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo se acreditará mediante la inscripción o presentación de las certificaciones que se indican en el Anexo I del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, (BOE 21/3/1996). Los demás empresarios extranjeros deberán acreditar su capacidad de obrar con certificación expedida por la Embajada de España en el Estado correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo.

Si concurriese un empresario individual, se acompañará el Documento Nacional de Identidad y, en su caso, la escritura de poder debidamente autenticadas.

2. Poder bastante a favor de las personas que firmen o comparezcan en nombre de otro. Si el licitador fuera persona jurídica, este poder deberá figurar inscrito en el Registro Mercantil, salvo si se trata de poder para un acto concreto, (art. 94.5 del Reglamento del Registro Mercantil).
3. Certificados de estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social impuestas por las disposiciones legales vigentes.
4. Documentos que acrediten la solvencia técnica, profesional y financiera para el desarrollo de la actuación por cualquiera de los medios establecidos en los artículos 16 a 19 del RDL 2/2000, de 16 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

## **5.2. Identificación de propietarios y titulares de derechos afectados por la actuación que consten tanto en el Catastro, como en el Registro de la Propiedad.** (art. 172.2.a)

Deberán ser notificados los propietarios afectados por la actuación, tanto los que figuren como tales en el Catastro como en el Registro de la Propiedad, art. 173.3.a L.S.R.M.. En principio la tarea de correcta identificación y emplazamiento corresponde al Ayuntamiento que aprueba inicialmente el Programa de Actuación.

## **5.3. Ámbito de la actuación.** (art. 172.2.b)

Es necesario que el Programa contenga la descripción del ámbito de actuación que será objeto de la gestión urbanística y para cuyo desarrollo se establecen las bases técnicas y económicas. Así pues, el ámbito viene previamente definido por la Administración, pero nada se opone a que cualquier candidato ofrezca un ámbito alternativo, lo que deberá justificar cumplidamente.

## **5.4. Propuestas alternativas de planeamiento** (arts. 172.2.b y 187.3)

Dependiendo del grado de definición o de apertura del Programa de Actuación aprobado inicialmente, el candidato a urbanizador podrá formular propuesta alternativa de planeamiento en modo de avance, a concretar en un instrumento de desarrollo, después de ser seleccionado el urbanizador, y en fase de cumplimiento de compromisos contraídos.

### 5.5. Costes y gastos de urbanización (arts. 172.2.c y 187)

Este apartado es de enorme trascendencia para la viabilidad de la actuación, el interés del candidato a urbanizador y el derecho de los propietarios afectados, deberá ser concretado con el máximo rigor dentro del ámbito que delimita el art. 160, en relación con los arts. 172 y 187 a 190 L.S.R.M.. Los conceptos que deben ser retribuidos al urbanizador son:

1. Honorarios profesionales (art. 160.1.d).
2. Obras de urbanización (art. 160.1, letras a, b y c).
3. Conexiones externas y Sistemas Generales (art. 160.4) con expresión, en su caso, de las obligaciones que deben ser atendidos por terceros beneficiarios.
4. Cantidades que se financian y deben ser reintegradas por compañías suministradoras (art. 160.2).
5. Indemnizaciones, al menos estimadas (art. 160.1.e).
6. Derechos de realojo, evaluación de su coste económico (art. 160.1.e).
7. Gastos financieros.
8. Beneficio del urbanizador.

9. **Compromisos complementarios del urbanizador.** El art. 172.2, letra g L.S.R.M., abre un abanico de posibilidades por fijar: «En su caso, compromisos complementarios del urbanizador en cuanto a **edificación, cesiones, ejecución de dotaciones urbanísticas, afectación de inmuebles a fines sociales u otras prestaciones**». El art. 187.2 L.S.R.M., cuando habla de criterios de adjudicación, cita los siguientes: «...vinculados a las condiciones económicas y de colaboración de los propietarios y a la **idoneidad de los terrenos de cesión, obras de urbanización y demás contenidos del Programa**».

La posibilidad que abren los citados preceptos tiene unas consecuencias que pueden ser determinantes en el proceso de selección del urbanizador, por un lado, y por otro, pueden afectar al nivel de cargas que deben asumir los propietarios de suelo en el ámbito de la actuación. Cargas no usuales y que no están, en principio, identificadas con precisión en la legislación urbanística. El urbanizador puede formular propuestas, medidas complementarias en su Programa de Actuación o proposición jurídico-económica que sean consideradas de interés para el Ayuntamiento que debe seleccionar y que deben ser asumidas por los propietarios, que no las han formulado y con las que quizá no estén de acuerdo. Estas mejoras al amparo de los arts. 172.2 y 187.2 L.S.R.M. pueden ser tales como, aumento de las cesiones dotacionales sobre los estándares de la Ley, establecimiento de plazos para la edificación, ejecución de edificaciones de uso dotacional, vinculación de suelo a la construcción de viviendas protegidas, proponer óptimas localizaciones para los suelos de cesión ya sean dotacionales o patrimoniales, etc. Se trata de un «*numerus apertus*» cuyo límite debe ser la ponderación razonada y equilibrada entre el interés público, el del urbanizador, y el contenido patrimonial del derecho de propiedad.

Esta cuestión de las mejoras en los expedientes de concurrencia para la selección de urbanizador ha sido un tema muy debatido en el ámbito de la Comunidad Valenciana. La L.R.A.U. en sus arts. 19.12 y 30.2 dibuja de manera también imprecisa la posibilidad de esta-

blecer medidas complementarias que van más allá de las cargas legalmente delimitadas y que han sido normalmente rechazadas por los propietarios que vienen obligados a soportarlas y que han pretendido que fueran interiorizadas por el urbanizador. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana a través de las Sentencias núms. 917/03, 1068/03 y 1768/03 de las que han sido ponentes los Magistrados doña Amalia Basanta Rodríguez y doña María Desamparados Carles Vento ha declarado la legalidad de estas medidas complementarias retribuíbles por los propietarios al urbanizador.

10. Otros. Como se ha dicho el contenido de la proposición jurídico-económica está abierto, así sucede también con la partida de gastos que deberá integrar los que sean propios o necesarios en razón de las peculiaridades de la actuación y que el urbanizador debe siempre justificar.

#### **5.6. Plazos (art. 172.2.d)**

El sistema de plazos que debe contener la proposición jurídico-económica hará referencia, al menos, a los siguientes: plazo para formular el Estudio de Detalle o Plan Parcial, en su caso; plazo para formular Proyecto de Reparcelación; plazo para formular Proyecto de Urbanización; plazo para ejecutar, con sus fases, las obras de urbanización; plazos para hacer efectivas las compensaciones complementarias que se hubiesen contraído, etc.. Toda obligación deberá concretar su plazo correlativo.

#### **5.7. Garantías**

La proposición jurídico-económica debe obligarse a formular garantías que sean suficientes para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que corresponden al urbanizador. En primer lugar debe articular, la garantía que establece el art. 162.1 L.S.R.M. equivalente, como mínimo, al 10 % del coste estimado de la actuación según la propia propuesta. La cantidad del 10 % opera como mínimo de tal manera que los candidatos a urbanizador pueden mejorar su propuesta en el sentido de ofrecer avales por porcentaje superior. El candidato a urbanizador puede ofrecer otras garantías por las cantidades que estime se corresponden con las obligaciones que asume, tales como construcción de edificios dotacionales, construcción efectiva de viviendas sometidas a algún régimen de protección, etc.

El art. 162.2 L.S.R.M. alude a otras posibles garantías, sin olvidar la que dispone el art. 211 L.S.R.M. para poder simultanear la ejecución de las obras de urbanización y las de edificación.

Otro capítulo importante de garantías son las que debe prestar el urbanizador para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones cuando es retribuido en suelo y frente a los propietarios que de esa manera hacen frente a sus obligaciones. Piénsese que el urbanizador percibe las parcelas de los que así afrontan sus obligaciones con la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación, mientras que sus obligaciones se dilatan en el tiempo, al menos en los plazos que dispone el Programa de Actuación. No es suficiente la carga real (art. 175.1 L.S.R.M. y art. 100 R.G.U.), las fincas de reemplazo que recibe el que retribuye al urbanizador en suelo deben estar limpias de cargas, netas, y las que recibe el urbanizador como retribución no pueden garantizar, ellas solas, la obligación de urbanizar. Por lo que el urbanizador deberá proponer garantías adicionales; y las facultades de disposición sobre las fincas que

recibe, deben estar limitadas, al menos mientras no cumpla sus obligaciones o las asegure de forma suficiente. En este punto la Administración urbanística actuante debe tutelar los derechos de los propietarios afectados.

## **5.8. Relaciones con los propietarios**

El articulado de la L.S.R.M., es poco prolijo en regular el sistema de relaciones entre el urbanizador seleccionado por el Ayuntamiento y los propietarios de suelo incluidos en la unidad de ejecución. Sin embargo, este apartado tiene una importancia esencial y en este punto las propuestas de Programa de Actuación y proposición jurídico-económica deben prestar especial atención. No en vano este aspecto es uno de los pocos que la L.S.R.M. (Art. 187.2) fija como criterio de selección de ofertas.

**5.8.1.** Cuando la forma de retribución sea en metálico mediante **cuotas**, la oferta no presenta especiales problemas, deben señalarse con claridad sus plazos y periodicidad, así como la forma de ejecutar las garantías constituidas, según dispone el último párrafo del apartado 2 del art. 188 y art. 189.6 L.S.R.M. Debe el urbanizador proponer las distintas fórmulas de constitución de garantías. El propio art. 188.2 L.S.R.M. considera la posibilidad de un trámite separado para la aprobación de cuotas, que no es recomendable, lo propio y práctico es que estas se regulen y cuantifiquen dentro del Programa de Actuación.

**5.8.2. Retribución mediante solares.** La L.S.R.M. no es clara respecto de que fórmula de retribución mediante cuotas o mediante solares es la preferente, el art. 188 L.S.R.M. las cita pero no se manifiesta en este sentido. Sin embargo, el apartado 6 del art. 189 L.S.R.M., que enuncia los derechos de los propietarios, parece inclinarse por la forma de pago en solares. Su texto dice así:

«Los propietarios tendrán los siguientes derechos: (...) 6. A oponerse a la retribución al urbanizador en solares, antes de la aprobación del proyecto de reparcelación, solicitando retribuirle en metálico y acompañando al efecto las garantías necesarias para asegurar dicha retribución».

En cualquier caso la oferta del candidato a urbanizador debe tener los siguientes contenidos en orden a articular la fórmula de retribución en suelo. A saber, a) coeficiente de intercambio, con valores del suelo y costes; b) sistema de garantías de las obligaciones del urbanizador respecto de los propietarios que retribuyen en suelo; c) sistema de garantías que deben constituir los propietarios que retribuyen en metálico; d) plazo de entrega de solares; e) articulación del procedimiento y plazos para la configuración de la voluntad de los propietarios en orden a la adopción de la forma de pago que estimen más conveniente, efectos sobre el proyecto y trámite de la reparcelación.

5.8.2.1. El **coeficiente de intercambio** constituye la referencia para determinar a partir de la fijación del valor del suelo, conforme a la Ley 6/90, y el monto total de los conceptos retribuíbles al urbanizador, la equivalencia entre ambos y posibilitar su intercambio. Debe estar suficientemente justificado y constituye el dato que objetiva el intercambio de obra de urbanización por suelo. Es este un elemento esencial por cuanto de hecho fija y delimita el contenido material del derecho de propiedad del suelo incluido en la unidad de ejecución.

Poco dice al respecto la L.S.R.M., en otros lugares como en el caso de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (arts. 29 y 30) la cuestión está más explícita y también en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (art. 130). De hecho la falta de determinación del coeficiente de intercambio en las proposiciones jurídico-económicas formuladas al amparo de la L.R.A.U. constituye una razón de anulabilidad. Así resulta de la trascendental Sentencia núm. 72/2000, dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de la que ha sido ponente la Magistrada doña Josefina Selma Calpe. Esta sentencia además, rechaza que el coeficiente de intercambio sea concretado en el proyecto de reparcelación, del que dice es un instrumento que desarrolla y aplica los contenidos del Programa de Actuación.

5.8.2.2. Ya se ha anticipado que el urbanizador recibe suelo en pago de su actividad, sin embargo ésta se dilata en el tiempo. El art. 188.3 L.S.R.M. explica que el urbanizador recibirá los solares de aquellos propietarios que le retribuyen en esa modalidad una vez esté ejecutada la actuación. Sin embargo, instrumenta que el modo de transferir la propiedad sea a través del Proyecto de Reparcelación. En este caso el urbanizador deberá ofrecer **garantías suficientes complementarias**.

5.8.2.3. Las **garantías a constituir por los propietarios** que asumen sus obligaciones en metálico, son a mi juicio, distintas de las tradicionales cargas reales (art. 175.1 L.S.R.M. y art. 100 R.G.U.), que afectan a las fincas de reemplazo que les son adjudicadas en el trámite reparcelatorio. El propio art. 188, apartado 2, párrafo segundo L.S.R.M., recuerda este modo tradicional de aseguramiento. Sin embargo, el mismo art. 188, apartado 2 L.S.R.M., en su último párrafo dispone que «... el Ayuntamiento podrá, a instancia del urbanizador, imponer a los propietarios un canon o garantía de urbanización para el abono de sus cuotas...». El art. 189.6 L.S.R.M. obliga al propietario cuando opta por la retribución en metálico, oponiéndose al pago en suelo -de ahí su análisis en este apartado-, a acompañar «...al efecto las garantías necesarias para asegurar dicha retribución». Esta cuestión tiene importancia, piénsese que el urbanizador asume todos los gastos de la urbanización y el desarrollo, cuando es retribuido en suelo, seguramente hace negocio pero en cualquier caso debe finalizar las obras a su entero coste; en cuanto al cobro efectivo de las cuotas éste no debe alargarse mucho respecto de la efectiva ejecución de las obras de ahí, que el procedimiento de ejecución hipotecaria propio de la carga real (art. 131 LH) quizá no sea lo suficientemente ágil para garantizar la efectiva ejecución de las obras en sus plazos, por ello el legislador permite que se arbitren otros modos de garantías mas efectivas. En definitiva la ejecución del planeamiento constituye en sí misma de interés público, por ello deben removerse los obstáculos desde tal perspectiva.

5.8.2.4. Si bien la L.S.R.M. establece que los solares o fincas urbanizadas que recibe el urbanizador como pago por su actividad le sean entregados al urbanizador una vez «ejecutada la actuación». No es menos cierto que el Programa de Actuación debe concretar pormenorizadamente en esta modalidad los **plazos de entrega** de los solares que quedan en manos de los propietarios.

5.8.2.5. La **declaración formal del propietario** afectado por la actuación en cuanto a la modalidad de retribución que escoge debe ser regulada desde el Programa de Actuación. La L.S.R.M. precisa que el momento sea durante el período de información pública del proyecto

de reparcelación (art. 188.2) que como es sabido es de veinte días (art. 176.3). La decisión del propietario deberá dirigirse de forma clara al Ayuntamiento actuante, a partir de los datos: valor del suelo, gastos de urbanización y coeficiente de intercambio que figuran en el Programa de Actuación aprobado definitivamente y que ha servido de base para la selección del urbanizador. Datos que el propietario conoce con anterioridad al trámite del proyecto de reparcelación. La decisión del propietario debe ir acompañada de las garantías adicionales que disponen los ya citados arts. 188.2 y 189.6 L.S.R.M. y que han sido previamente cuantificadas concretadas e individualizadas en el Programa de Actuación, y por lo tanto también conocidas con anterioridad por los propietarios afectados. En definitiva, el propietario elige la fórmula de pago atendiendo a unos datos previamente identificados, concretados y positivados que, sin duda, delimitan el estatuto de su derecho de propiedad (art. 188.4). Que ocurre si lo solicita fuera de plazo o no presta las garantías establecidas? Si el propietario se manifiesta a la Administración fuera del plazo de veinte días dispuesto al efecto por los arts. 188.2 y 176.3 L.S.R.M., el expediente deberá proseguir manteniendo el contenido, invariable en este punto, del proyecto de reparcelación que, en principio, ha acogido la modalidad de retribución en suelo, siguiendo el criterio de fórmula preferente al que antes se ha aludido. Lo mismo debe decirse cuando se haga la declaración de voluntad sin el preceptivo acompañamiento de las garantías exigidas por el Programa de Actuación aprobado definitivamente y vinculante.

Dicho esto, conviene precisar las especialidades que le corresponden al contenido y trámite del proyecto de reparcelación. El proyecto de reparcelación puede confeccionarse atendiendo a dos hipótesis, algo que lamentablemente el legislador ha ignorado. Así, la identificación de las fincas de resultado y cargas no será nunca igual según se retribuya en metálico o en suelo, esto es evidente. Sin embargo, el urbanizador obligado en determinado plazo a formular el proyecto de reparcelación se ve compelido a redactarlo ignorando esta esencial cuestión. Por ello, debemos atender a la fórmula preferente que propone la L.S.R.M., que como se ha apuntado será la del pago en suelo, salvo que el propio Programa de Actuación disponga otra cosa. El urbanizador formulará un proyecto de reparcelación a partir de la hipótesis de la retribución general en suelo, para que en el trámite de información pública los propietarios que así lo deseen puedan oponerse y optar por el pago en metálico constituyendo las correspondientes garantías. Como quiera que este trámite dará lugar, sin duda, a un proyecto de reparcelación distinto será imprescindible volverlo a tramitar, sin la posibilidad ahora de elegir la forma de pago, o acudir al trámite alternativo que regulan los apartados 2 y 3 del art. 109 R.G.U.

Una opción práctica sería hacer un proyecto de reparcelación con las dos hipótesis de pago en suelo o en metálico, esto es, dos proyectos de reparcelación, pero no podrían tramitarse, en esto el art. 188.2 L.S.R.M. es taxativo, y no se generaría el cauce procedimental adecuado para formalizar la opción de pago y constitución de garantías, en su caso por los propietarios.

**5.9. Compromisos complementarios.** En este apartado se aludiría, en su caso, a cargas imputables o no a los propietarios, retribuíbles al urbanizador o interiorizadas por el mismo, no expresamente previstas en la legislación y el planeamiento, si bien podrían positivarse en el Programa de Actuación a partir de las exigencias municipales o de las propuestas de los candidatos. El fundamento legal de este apartado se concreta en los arts. 172.2.g y 187.2 L.S.R.M.. Sobre esta cuestión se ha reflexionado en el apartado anterior 5.5.

### **5.10. Indemnizaciones y derecho de realojo**

Las indemnizaciones constituyen una partida obligada de las cuentas de liquidación de los proyectos de reparcelación, en principio no constituye un contenido del Programa de Actuación. Sin embargo, cabe que por su cuantía puedan afectar al equilibrio de la propia actuación o tengan un impacto determinante en la determinación del coeficiente de intercambio. Es pues un coste relevante en algunos casos que debe ser ponderado en la proposición jurídico-económica.

La actuación urbanística, fundamentalmente de ensanche, se encuentra habitualmente con la dificultad adicional de las viviendas preexistentes a las que no resulta del todo justificado reconocer los derechos de aprovechamiento y cargas ignorando el derecho de sustitución de la vivienda misma. La satisfacción del aludido derecho de realojo puede constituir también un coste sustancial que podría compartirse con la propia Administración urbanística actuante.

### **5.11. Responsabilidad del urbanizador**

El candidato a urbanizador debe formular una declaración formal asumiendo los compromisos, plazos, inversiones y garantías, que resultan de su propia propuesta de Programa de Actuación y proposición jurídico-económica. Declarando también que cuenta con medios profesionales y económicos suficientes para el desarrollo de la actividad a la que se compromete. En este apartado debiera concretarse y objetivarse los supuestos de incumplimiento que pueden determinar la producción de daños imputables al urbanizador (art. 188.4) o incluso la declaración de caducidad de la adjudicación (art. 190.2).

### **5.12. Cesión de la adjudicación**

El urbanizador podrá hacer reserva del derecho que ostenta de ceder la condición de urbanizador en aplicación de lo dispuesto en el apartado 1, letra d) del art. 190 L.S.R.M. El Ayuntamiento deberá autorizar previamente tal cesión. No fija la L.S.R.M. las condiciones que debe reunir el nuevo urbanizador y que pueden vincular su decisión. En principio será imprescindible que el nuevo urbanizador tenga y acredite capacidad en los términos del TRL-CAP/00 para subrogarse en las obligaciones, compromisos y plazos resultantes del Programa de Actuación aprobado.

## **6. CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN**

El art. 187.2 L.S.R.M. hace una breve referencia a las condiciones o reglas que rigen la adjudicación, cuando dice que la aprobación inicial del Programa de Actuación fijará «...criterios para su adjudicación, vinculados a las condiciones económicas y de colaboración de los propietarios y a la idoneidad de los terrenos de cesión, obras de urbanización y demás contenidos del Programa». En definitiva las bases del concurso de adjudicación de la condición de urbanizador han de formar parte del contenido del Programa de Actuación aprobado inicialmente por la Corporación.

El procedimiento de selección de urbanizador incorporado al trámite del Programa de Actuación, sintetiza en un mismo expediente la necesaria información pública, alegaciones y sugerencias, del Programa de Actuación y la concurrencia para la selección de urbanizador

(arts. 173.3 y 187.3). Como es evidente se trata de un procedimiento no asimilable al que rige el concurso de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Aunque sobre la naturaleza de la relación del urbanizador con la Administración ya se ha hecho consideraciones en el apartado anterior 3.

Tampoco en la L.R.A.U. se positiván con claridad los criterios de selección del urbanizador. El apartado 3 de su art. 47 hace una aproximación que se reproduce:

«3. La idoneidad de las obras de urbanización para el servicio público, las garantías y plazos de su ejecución, la proporcionalidad de la retribución del urbanizador y, complementariamente, la facilidad o celeridad con que éste pueda disponer del terreno necesario para urbanizar, serán los criterios en los que habrá de fundarse toda decisión pública sobre la programación...».

De la lectura de los arts. 172 y 187 L.S.R.M. extraemos los criterios de selección que se exponen:

- a) mejor ámbito y/o alternativa de planeamiento.
- b) mejores condiciones económicas, tales como menores costes, menor beneficio del urbanizador, menores costes financieros, etc.
- c) mejores obras de urbanización, que se concretan en la idoneidad de las soluciones técnicas, calidad de materiales, etc.
- d) posibles acuerdos de colaboración con los propietarios afectados.
- e) idoneidad de los terrenos de cesión, esto es, óptima localización desde la perspectiva del interés público.
- f) otros contenidos del Programa. Como los que posibilita el art. 172.2, letra g) L.S.R.M., a los que nos hemos referido en el apartado 5.5, y, en definitiva, los que proponga la Administración en el acuerdo de aprobación inicial, atendiendo a la singularidad de la actuación.

Es radicalmente imprescindible que el acuerdo de aprobación definitiva del Programa de Actuación, con las modificaciones o innovaciones que incorpore en su caso, así como el de adjudicación de la condición de urbanizador esté suficientemente motivado, por cuanto así se desprende del carácter discrecional del mismo en lo que se refiere a los contenidos del Programa de Actuación, y por exigirlo expresamente el art. 54.2 L.P.A.C. en lo que toca a la resolución de expedientes de concurrencia en competencia.

Cabe, por otro lado, que el acuerdo de aprobación del Programa y adjudicación imponga unos contenidos y condiciones al Programa de Actuación que no se correspondan exactamente con la oferta seleccionada, pudiendo entonces el urbanizador renunciar a la adjudicación (art. 188.1 L.S.R.M.).

## **7. CONVENIO CON EL URBANIZADOR**

El art. 188.1 L.S.R.M. remite la plena eficacia del acuerdo de adjudicación de la condición de urbanizador al trámite de «suscribir los compromisos» del Programa aprobado y del acuer-



do de adjudicación. Este otorgamiento no es el de un contrato sometido al T.R.L.C.A.P./00, está más cerca del otorgamiento de un convenio urbanístico de los regulados por el art. 158 L.S.R.L. por cuanto su objeto es el de «...establecer condiciones detalladas para la ejecución del planeamiento urbanístico».

El clausulado del Convenio a otorgar entre Ayuntamiento y urbanizador atenderá, como mínimo, a los siguientes contenidos: a) compromiso del ejecutor por el urbanizador la totalidad de la unidad de ejecución que constituya el objeto del Programa; b) sistema de plazos que obliga al urbanizador, y en su caso a la Administración, con expresión inequívoca del plazo máximo de ejecución de obras de urbanización, criterios de cómputo de plazos y supuestos de suspensión; c) plazos de presentación por el urbanizador de documentación complementaria, proyectos de urbanización, reparcelación, etc.; d) cuantificación e identificación de las garantías a constituir y/o exigidas para otros; e) compromiso en tiempo y forma de hacer efectivas las cesiones que correspondan a la Administración urbanística actuante de los suelos dotacionales públicos en el ámbito de la actuación, y los de carácter patrimonial; f) concretar en tiempo y forma la entrega de los solares de reemplazo, con especial concreción a aquellos que le retribuyen en suelo; g) aquellos compromisos que resulten de las propias características o especialidades de la actuación.

