

**TRABAJO FIN DE GRADO EN DERECHO**  
**FINAL DEGREE WORK IN LAW**



**LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA LEY 5/2014, DE 25 DE JULIO, DE ORDENACIÓN  
DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE, DE LA COMUNIDAD VALENCIANA**

**THE URBAN MANAGEMENT UNDER THE LAW 5/2014 FROM JULY 25TH,  
REGARDING TERRITORY, URBANISM AND CITYSCAPE ORDINANCE OF THE  
VALENCIA COMMUNITY**

TUTOR: PROF. JOSÉ ANTONIO TARDÍO PATO  
ESTUDIANTE: RAQUEL CASANOVA ASENSIO  
ELCHE – ESPAÑA  
JUNIO – 2018

**RESUMEN:** Mediante este trabajo de fin de grado se pretende realizar un estudio de la gestión urbanística en el ordenamiento jurídico valenciano desde el prisma de la Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de 25 de julio, en comparación con la legislación anterior, principalmente LUV y ROGTU. Se hace especial énfasis en los supuestos, tramitación, aprobación y ejecución tanto de los Programas de Actuación Aislada como de los Programas de Actuación Integrada, cuya principal diferencia respecto de la legislación anterior es que, en la actualidad, los PAI que lleven aparejado un instrumento de planeamiento deberán obtener un estudio de evaluación ambiental y estratégico y los que sólo cuenten con Proyecto de Obras no lo necesitan.

**ABSTRACT:** By this final degree work we intend to conduct a study about urban management on the valencian legal system from the point of view of the territory, urbanism and cityscape ordinance fom July 25th, in comparison with the previous legislation, mainly LUV and ROGTU. We specially emphasise the assumptions, processing, passing and implementations of both isolated and integrated action programmes, which main difference in relation to the previous legislation is that, currently, PAI linked to a planning document should obtain an enviromental and strategic evaluation study whereas those that only count on a Work Project, don not require it.

**PALABRAS CLAVE:** Actuación integrada, Actuación aislada, Programa de actuación integrada, Programa de actuación aislada, Suelo Urbano, Suelo Urbanizable, Suelo No Urbanizable, Agente Urbanizador, Administración actuante, propietario, gestión directa, gestión indirecta, gestión por los propietarios.

**KEY WORDS:** Integrated actions, Isolated actions, Integrated actions programme, Isolated actions programme, Urban ground, Land for development, non-developable Land, Urbanizing agent, acting Admnistration, owner, direct management, indirect management, management by the owners.

## ÍNDICE:

**I. INTRODUCCIÓN.- II.- MARCO NORMATIVO.- III.- DISTINCIÓN ENTRE RESPONSABILIDAD ÚLTIMA DE LA ACTIVIDAD DE EJECUCIÓN URBANÍSTICA (ACTIVIDAD DE GESTIÓN URBANÍSTICA EN SENTIDO AMPLIO), LA GESTIÓN EN SENTIDO ESTRICTO Y LA EJECUCIÓN (CONSTRUCCIÓN) DE LA OBRA URBANIZADORA. IV.- DIFERENCIA ENTRE ACTUACIONES AISLADAS Y ACTUACIONES INTEGRADAS Y SUS IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN URBANÍSTICA. V.- ASPECTOS SUSTANTIVOS Y PROCEDIMENTALES DE TRAMITACIÓN, APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES INTEGRADAS (PAIS) Y DEL CORRESPONDIENTE CONTRATO. VI.- PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN, APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES AISLADAS. (PAAS).**

### **I.- INTRODUCCIÓN**

La Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana, de amplio contenido ambiental, viene a desarrollar los principios establecidos en numerosas Directivas Comunitarias. A partir de la entrada en vigor de la misma se introducen varias innovaciones y se percibe la voluntad derogadora, integradora, codificadora y armonizadora de la misma. Se ocupa tanto de la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes y programas como de la prevención, principio funcional característico del desarrollo ambiental, por lo tanto se trata de una ley transversal.<sup>1</sup>

Los objetivos de la Ley 5/2014, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, que a continuación enumero, se detallan en su preámbulo.

La simplificación es el primero de ellos, ya que, siendo voluntad del legislador la sistematización del anterior marco normativo, en esta nueva ley se instaura una tramitación ambiental y urbanística unificada y se disminuye considerablemente el número de textos normativos urbanísticos determinados hasta ese momento, por la LUV y el ROGTU.

---

<sup>1</sup>J.E.SERRANO LÓPEZ. (2016a p. 104)

La integridad en el tratamiento del territorio es otra de las innovaciones de esta ley. Por un lado, establece un procedimiento para la elaboración y evaluación del plan en el que los aspectos ambientales, territoriales, paisajísticos, económicos y sociales confluyen en la misma línea y por otro lado, armoniza convenientemente todas las escalas espaciales de la planificación.

El aumento de la transparencia y la seguridad jurídica constituye el tercero de sus grandes objetivos. En la elaboración de los planes urbanísticos, territoriales y sectoriales, los criterios ambientales y territoriales, las variables económicas y los requisitos funcionales son conocidos desde el principio por todos los agentes susceptibles de operar en el territorio.

La aclaración del marco competencial en la tramitación de los planes urbanísticos es otra de las grandes aportaciones de la LOTUP. Se establece una diferenciación más nítida entre la ordenación estructural y la ordenación pormenorizada mediante la regulación de dos instrumentos: un plan general estructural y un plan de ordenación pormenorizada, como instrumentos que sustituyen al antiguo plan general.

Por último, la flexibilidad de la norma y su adaptación a la coyuntura económica e inmobiliaria actual se configura como uno de los grandes objetivos de esta reforma legal.

De forma escueta detallo a continuación el contenido del Libro II de la LOTUP y de sus cuatro títulos.

El libro II de la LOTUP está dedicado a la Gestión urbanística: Programación y ejecución de las actuaciones urbanísticas. Contiene cuatro títulos.

El Título I se dedica a las técnicas de gestión urbanística. Cuenta con cuatro capítulos en los que se establece el marco general de la gestión urbanística, las técnicas operativas de gestión de suelo, se regula el patrimonio público del suelo y las expropiaciones y la ocupación directa.

El Título II se ocupa de dos grandes cuestiones del urbanismo valenciano: la definición del estatuto del urbanizador y la garantía de los derechos de propiedad en el proceso urbanística. Los sistemas de gestión establecidos por la ley son la gestión pública y la gestión por los propietarios.

La gestión pública puede realizarse de forma directa por la administración o, de forma indirecta, por la iniciativa privada, sea o no propietaria del suelo.

El Título III afronta el problema del urbanismo en las ciudades existentes y la renovación de las mismas como posible alternativa al consumo de nuevos suelos. Este problema nunca fue resuelto por la normativa anterior.

El Título IV de está dedicado al régimen del suelo no urbanizable y al del suelo urbanizable sin programa de actuación.

La LOTUP introduce las siguientes novedades:<sup>2</sup>

1. Los instrumentos de ordenación del territorio refuerzan su influencia.
2. A diferencia de la normativa anterior en la que existía un único Plan General de Ordenación Urbana con aspectos estructurales y de ordenación pormenorizada, en la LOTUP el planeamiento municipal se divide en dos instrumentos distintos: Plan General de Ordenación Estructural y Plan de Ordenación Pormenorizada.
3. Se produce la integración del trámite de instrumentos de planeamiento urbanístico y su evaluación ambiental y territorial estratégica.
4. Cambia el modelo vigente relativo al protagonismo en la programación de actuaciones ya que confiere el protagonismo a la propiedad del suelo e inmuebles.
5. La LOTUP apuesta por la intervención en la ciudad construida a través de actuaciones aisladas edificatorias y de dotación.
6. Siguen arrastrándose contradicciones en cuanto al régimen jurídico del patrimonio municipal del suelo.
7. Se establece un nuevo plazo de caducidad de la acción en materia de restauración de la legalidad urbanística que pasa a ser de 15 años.
8. Son asumidos por la LOTUP los principios y reglas de la legislación de contratos del sector público, pero, no obstante, se configura como un contrato administrativo diferenciado: el contrato urbanístico.

En las anteriores legislaciones urbanísticas valencianas (LRAU y LUV), tanto la delimitación de las áreas de reparto como el cálculo exacto del aprovechamiento tipo pertenecían al

---

<sup>2</sup>J.E.SERRANO LÓPEZ. (2016a p. 104)

nivel de ordenación estructural, mientras que, en la LOTUP, estas cuestiones se trasladan al nivel de determinaciones de ordenación pormenorizada, siendo ésta una de las novedades más significativas que introduce la nueva Ley.<sup>3</sup>

Dada la importancia de esta reforma legal para todo el territorio de la Comunidad Valenciana y puesto que existen notables diferencias con la legislación vigente anterior, me parece acertado investigar la gestión urbanística en el Derecho Urbanístico Valenciano, y concretamente en la LOTUP, de la mano y bajo la dirección del Profesor D. José Antonio Tardío Pato, que es especialista en Derecho Administrativo y en Urbanismo, siendo además el Urbanismo una de las líneas de investigación del Área de Derecho Administrativo de la Universidad Miguel Hernández de Elche.

Tres grandes cuestiones voy a analizar en este Trabajo de Fin de Grado a propuesta del Profesor Tardío Pato. En primer lugar, explicar qué entendemos por gestión urbanística en general, y en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. En segundo lugar, aclarar la diferencia entre las actuaciones aisladas y las actuaciones integradas y sus implicaciones para la gestión urbanística en la LOTUP, centrándome sobre todo en las actuaciones integradas. Y por último, los aspectos sustantivos y procedimentales de la tramitación, aprobación y adjudicación de los Programas de Actuación Aislada y de los Programas de Actuación Integrada, distinguiendo entre supuestos de gestión directa por el municipio y por otras administraciones y la gestión indirecta por los particulares a la luz de la LOTUP, por un lado, y los que sean objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica y los que no, por otro

---

<sup>3</sup>J. A. IVARS BAÑULS. (2016 pág. 114-126)

## II.- MARCO NORMATIVO

En cumplimiento de uno de los grandes objetivos mencionados en el preámbulo, la simplificación, la Disposición Derogatoria Única de la LOTUP de forma expresa, en su apartado primero, declara que:

*“Quedan derogadas las siguientes disposiciones legales:*

*a) La disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable.*

*b) La Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.*

*c) La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable.*

*d) La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.*

*e) La Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf de la Comunidad Valenciana.*

*f) La Ley 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas, excepto la disposición final primera.*

*g) El Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell.*

*h) El Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell.”*

Y, asimismo, en su apartado segundo, declara que *“Quedan igualmente derogadas cuantas disposiciones legales o reglamentarias se opongan o contradigan lo dispuesto en la presente ley”*. Se trata pues, de una derogación tácita o implícita realizada mediante una cláusula general, que afecta a todas las normas que se opongan a la nueva ley.<sup>4</sup>

La disposición final Tercera, que lleva como título *“Habilitación para el desarrollo reglamentario*, dice lo siguiente: *El Consell dictará cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley. El contenido de los anexos, que pasan a tener rango reglamentario, podrá ser modificado mediante decreto del Consell”*. En tal sentido, mientras el Consell no desarrolle la LOTUP reglamentariamente, será asimismo de aplicación por su carácter de norma básica estatal el Real Decreto Legislativo 7/2015, de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana en aquellas disposiciones que recaigan, en la fase de gestión, en la definición de las

---

<sup>4</sup>J. A. IVARS BAÑULS. (2016 pág. 97)

condiciones básicas del derecho de propiedad.<sup>5</sup>

En virtud de la STC 61/1997, también hay que considerar la posible aplicación supletoria de las disposiciones reglamentarias preconstitucionales que desarrollaron el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por medio de Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, concretamente el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio y el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.<sup>6</sup>



---

<sup>5</sup>J. A. IVARS BAÑULS. (2016 pág. 98)

<sup>6</sup>J. A. IVARS BAÑULS. (2016 pág. 99)

### III.- GESTIÓN URBANÍSTICA EN GENERAL Y EN LA LOTUP.

La actividad de gestión es una parte de la actividad urbanística junto a la actividad de planeamiento y a la de disciplina urbanística. Como ya se ha dicho, la LOTUP la regula en su Libro II, dedicando el Libro I al Planeamiento y el Libro III a la Disciplina Urbanística.

La LOTUP no define el concepto de gestión urbanística, como tampoco lo hacían sus predecesoras, la LUV y la LRAU, a pesar de que titula su Libro II como “Gestión Urbanística”.

Me aventuro a tratar de definirla como toda actividad de transformación del espacio físico con sujeción a lo establecido en el planeamiento urbanístico, “salvo en los casos de fuera de ordenación, ruina o ausencia de planeamiento previstos en esta ley” (art. 70 LOTUP) y que “se rige por los principios de justa distribución de beneficios y cargas y de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas” (Art. 68 LOTUP).

Comprende por lo tanto multitud de actuaciones y es preciso distinguir entre “gestión” y “ejecución”, porque son términos que aunque se utilicen en ocasiones de forma equivalente, no lo son. “Gestión” es la actividad en la que se establece mediante un programa el catálogo de derechos y deberes de los que intervienen en el proceso de urbanización (Administración, propietarios, urbanizador...), así como los plazos de ejecución de las obras, la financiación de las mismas y otros extremos relacionados. En cambio, la “ejecución” es la realización material de las obras programadas (normalmente, en un PAI) y proyectadas (normalmente, en un Proyecto de Urbanización).<sup>7</sup>

J.A. IVARS BAÑULS<sup>8</sup> la define como el “conjunto de actuaciones que se engloban desde la transformación jurídica del suelo y urbanización del mismo hasta la edificación de los terrenos, previa su ordenación”, y la sitúa temporalmente tras la aprobación y entrada en vigor del instrumento de planeamiento que establece la ordenación pormenorizada de los terrenos.

L.COSCULLUELA MONTANER<sup>9</sup> considera que la gestión urbanística comprende las actuaciones que pretenden ejecutar las decisiones previamente aprobadas (especialmente en un Plan), concretamente la adopción de las decisiones previas para ello, por tanto, se puede realizar a

<sup>7</sup>J. A. IVARS BAÑULS. (2016 pág. 100)

<sup>8</sup>J. A. IVARS BAÑULS. (2016 pág. 100)

<sup>9</sup>L. COSCULLUELA MONTANER (1977 pág. 13 y ss)

través de actos jurídicos de diversa naturaleza.

Para que el diseño de la ciudad o el modelo territorial que se pretende sea posible, es necesario que éste se ejecute mediante la transformación de la realidad existente según el modelo aprobado en el planeamiento.

La STS de 10 de junio de 1992 expresa

*“El planeamiento aspira no sólo a una transformación de la ciudad por cuya virtud un “dibujo” se convierte en realidad sino también a que ello tenga lugar con un reparto equitativo de las cargas y beneficios que de su ordenación derivan”.*

Todo ello en consonancia con el art. 47 de la Constitución Española.<sup>10</sup>

Es necesario examinar los presupuestos de carácter estructural y los de carácter pormenorizado, atendiendo lo dispuesto en el apartado III, párrafos 8 y 9 del preámbulo de la LOTUP en el momento de analizar la gestión urbanística en esta nueva Ley:

*“El modelo del plan general estructural contiene importantes novedades conceptuales y metodológicas respecto a la regulación anterior. Tradicionalmente, primaba la gestión sobre el análisis territorial, lo que impedía una visión previa y unitaria del territorio. Esta ley está basada en configurar, en primer lugar, la zonificación de rango estructural, entendida como la ordenación territorial y urbanística básica para cada parte del territorio, delimitando unidades diferenciadas por su distinta función territorial, a las que la ley denomina zonas de ordenación estructural. (...) En este nuevo marco legal, la gestión urbanística pasa, por tanto, a ser una consecuencia de la ordenación, y no al contrario”.*

La gestión debe obedecer por tanto a los criterios de la planificación estructural aunque recaiga en la LOTUP en la ordenación pormenorizada. En la legislación anterior prevalecía la gestión sobre el análisis territorial, lo que suponía un obstáculo para obtener una visión previa y unitaria del territorio.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>Art. 47.2 CE *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”*

<sup>11</sup>J.A. IVARS BAÑULS (2006 Pág. 289 y ss)

En la legislación actual, la gestión urbanística pasa a ser una consecuencia de la ordenación, y no al contrario.

Dentro de la gestión urbanística, podemos distinguir, con arreglo a lo previsto en la LOTUP (como antes ocurriera con la LUV) entre: a) responsabilidad última de la misma; b) gestión urbanística en sentido estricto; y c) ejecución de la obra urbanizadora.<sup>12</sup>

### **A) RESPONSABILIDAD ÚLTIMA DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA.**

En virtud del art. 2.1. de la LOTUP se trata de una actividad de carácter público ya que

*“corresponde a la Generalitat y a los municipios ejercer las potestades de planeamiento, gestión y disciplina, referidas a las ordenaciones territorial y urbanística, de acuerdo con lo establecido en la presente ley”.*

Pero no debe entenderse sólo como un servicio público cuya titularidad se reserva exclusivamente a la Administración, aunque pueda actuar el sector privado únicamente en régimen de concesión, ya que en el segundo apartado del Art. 2 de la LOTUP se recoge expresamente que las competencias en materia de territorio y urbanismo

*“se ejercerán en coordinación con las atribuidas por la ley relativas a intereses públicos sectoriales relacionados con los procesos de conservación, transformación y uso del suelo”.*

Por lo tanto, es una actividad de carácter público también por el interés público protegido y no solo por la potestad atribuida a la administración. Para ello, se articulan una serie de garantías constitucionalmente instituidas en el mencionado art. 47 CE, como puede ser la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por las acciones de los entes públicos, entre otras.

En la normativa anterior se proclamaba que toda actividad urbanística era una función pública (LUV y ROGTU<sup>13</sup>). Pero, en la apreciación realizada por el Profesor J.A. TARDIO PATO<sup>14</sup> en cuanto a la calificación de la gestión urbanística como “función pública”, y aclaración del motivo

<sup>12</sup>J.A. TARDIO PATO (2007 Pág. 152)

<sup>13</sup>Art. 150 LUV y Art. 268.1 ROGTU

<sup>14</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 pág. 531)

por el que tal calificación es compatible con el reconocimiento de una preferencia en dicha actividad por parte de los propietarios, se desprende que no cabe unir inexorablemente dicha expresión a la gestión pública. Explica el Profesor J.A. TARDIO PATO que la locución “función pública” en Derecho Administrativo se ha utilizado por la doctrina científica para referirse a “aquellas actividades asumidas por el Estado vinculadas al concepto de soberanía estatal o al concepto de autoridad pública”. Dichas actividades coinciden con los servicios de autoridad que no pueden ser realizados a través de gestión indirecta y tampoco están sometidos a la libre competencia. Si aceptásemos que nos hallamos ante una actividad propia del poder público, no podría admitirse en nuestro ordenamiento jurídico la gestión indirecta, por tanto sería inviable la encomienda de la gestión urbanística a un agente urbanizador privado.<sup>15</sup>

### ***B) GESTIÓN URBANÍSTICA EN SENTIDO ESTRICTO.***

Comprende toda actividad gestión que no se trate de la construcción de la obra urbanizadora y que viene determinada en la LOTUP por las funciones que ésta atribuye al agente urbanizador. El agente urbanizador es una figura que nació en el Derecho Urbanístico valenciano y posteriormente se extrapoló al resto de Comunidades Autónomas.

El urbanizador es el agente

*“...responsable de ejecutar una actuación urbanística sujeta a programa de actuación integrada. Todo programa de actuación integrada ha de designar a su urbanizador...”*

(art. 112.1 LOTUP).

Las funciones del urbanizador se detallan en la LOTUP en su art. 112.2:

*“a) promover, gestionar y financiar la actuación integrada a su riesgo y ventura, b) promover y formular en su caso, la redacción de los proyectos y documentos que sean necesarios en función de las características del programa, c) contratar las obras de urbanización, d) hacer efectiva la equidistribución, e) soportar el coste de urbanización de los terrenos que sean de su propiedad o de otros que le retribuyan con suelo, f) asumir los costes de adjudicación de suelo que le sean transmitidos como retribución, y en su caso, la adquisición de terrenos de propietarios que se abstengan de participar en la reparcelación, g) y aquellas otras que con cobertura legal resulten del programa de actuación”.*

---

<sup>15</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 pág. 535)

La condición de agente urbanizador puede ser asumida, en ejercicio directo de sus competencias por la propia Administración o por sus entidades instrumentales, en régimen de gestión directa del programa de actuación integrada (art. 113.1 de la LOTUP). Y, asimismo, podrá ser asignada por la Administración actuante a los propietarios del suelo del ámbito de la actuación o, en ausencia de gestión directa por la administración y de gestión por los propietarios, también en régimen de gestión indirecta, a un particular o empresa mixta (art. 113.2 de la LOTUP).

Ciertamente, la figura del agente urbanizador es, cuanto menos, controvertida, puesto que, cuando es un empresario privado distinto de los propietarios, puede ejercer sus funciones sobre terrenos cuya propiedad pertenece a otras personas. Es por ello que pueden existir intereses contrapuestos. Puede darse el caso de que el propietario de los terrenos vea mermados sus derechos patrimoniales, o bien porque obtenga un precio inferior al que merece por su suelo o porque le toque pagar más de lo que le corresponde por los gastos de urbanización. Recordemos que el urbanizador puede ser una empresa privada, con todas las connotaciones económicas que ello implica. Uno de los grandes retos de la legislación urbanística es conseguir que no se produzcan perjuicios a los derechos patrimoniales de los propietarios del suelo, ni al interés público.

Por lo que respecta al contenido de los programas de actuación integrada, la LOTUP al igual que la LUV, exige la presentación de una Alternativa Técnica y una Proposición Jurídico-Económica o Convenio Urbanístico. La Alternativa Técnica puede incorporar instrumentos de planeamiento (art. 111.3 LOTUP):

*“En ausencia de ordenación pormenorizada, o cuando ésta o la ordenación estructural pretenda modificarse, el programa de actuación integrada se acompañará de un plan parcial, plan de reforma interior, estudio de detalle o modificación del plan de ordenación pormenorizada. Estos planes establecerán, completarán o remodelarán la ordenación pormenorizada o estructural, en todos o algunos de sus aspectos, y se tramitarán y aprobarán junto al programa de actuación integrada”.*

La proposición jurídico-económica o Convenio Urbanístico es el documento que recoge todas las cláusulas y condiciones que regulan la relación entre el urbanizador y el propietario y todas aquellas obligaciones y elementos de tipo económico de la actuación urbanística. TARDIO

PATO<sup>16</sup> señala que es el documento “del Programa que determina las condiciones jurídicas, económicas y financieras de su ejecución”.

Por lo que respecta a la reparcelación viene determinada en el art. 80 de la LOTUP, que apenas se aparta del art. 169.1 de la LUV, de modo que la define señalando que

*“es la nueva división de fincas ajustada al planeamiento para adjudicarlas entre los afectados según su derecho.”*

El profesor TARDIO PATO<sup>17</sup> la define en estos términos: “la reparcelación es el instrumento de equidistribución de beneficios y de cargas y de recuperación por la comunidad de las plusvalías, porque, por un lado mediante la reparcelación se articulan las cesiones de suelo de los propietarios a la Administración, tanto del dotacional, como del lucrativo y, por otro lado, se atribuyen los aprovechamientos y se reparten las cargas de la urbanización”.

Según GÓMEZ HITTA<sup>18</sup> “...el proyecto de reparcelación es aquel instrumento de gestión urbanística que tiene como finalidad fundamental garantizar el principio de equidistribución o reparto equitativo de cargas y beneficios entre los afectados por una actuación integrada mediante la integración o agrupación de todas las fincas comprendidas en el área reparcelable y la nueva división ajustada al plan de la finca resultante de la agrupación, con carácter previo al inicio de la ejecución material del planeamiento urbanístico.” El proyecto de reparcelación será formulado por la Administración actuante, de oficio o a iniciativa del urbanizador en virtud del art. 92.1 de la LOTUP.

Por tanto, se puede decir que es el reparto de parcelas y cargas urbanísticas calculadas de forma proporcional a la cantidad, calificación y clasificación del terreno con la que cada propietario contribuye a la urbanización de un territorio.

La contratación de la ejecución del proyecto de urbanización corresponde al Agente Urbanizador, como en la legislación anterior. En el caso de gestión directa se estará a lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público. (art. 157.1 LOTUP). Cuando se trate de gestión indirecta o gestión por los propietarios, si el presupuesto de contrata del programa es superior a

---

<sup>16</sup> J.A. TARDÍO PATO (2007 pág. 153)

<sup>17</sup> J.A. TARDÍO PATO (2007 pág. 153)

<sup>18</sup> M. GÓMEZ HITTA (2016 pág.615)

4.845.000,00 € o la cuantía que la legislación de contratos del sector público establezca respecto de los contratos de obras públicas o de concesión de obra pública sujetos a regulación armonizada, para seleccionar al empresario constructor se recurrirá a un procedimiento de concurrencia y se realizará según las reglas del art. 156.2 LOTUP y también de conformidad con la legislación de contratos del sector público.

La LUV (Art. 3.1) y el ROGTU (Art. 268.2) realizaban la distinción entre gestión directa y gestión indirecta de la actividad de ejecución urbanística (gestión urbanística en sentido amplio), si bien ésta se desarrollaría entre cualquiera de las formas autorizadas por la legislación reguladora de la Administración actuante, reservándose ésta las facultades que supusieran ejercicio de autoridad que se realizaban siempre en régimen de Derecho Público y de gestión directa. Los particulares, propietarios o no, tenían reconocida la participación en la actividad administrativa de ejecución del planeamiento.<sup>19</sup>

La LOTUP realiza la siguiente clasificación de los programas de actuación integrada dependiendo de la identidad del agente urbanizador:

Gestión pública directa: por la administración.

Gestión por los propietarios.

Gestión pública indirecta: por urbanizador no propietario seleccionado en concurrencia, iniciativa privada.

Gestión pública indirecta: por empresa mixta

Si el agente urbanizador es la administración, estamos ante un programa de ejecución directa. Si el agente urbanizador son los propietarios estamos ante un régimen de gestión con categoría autónoma. Si el agente urbanizador es una empresa mixta o un empresario privado (ajeno a la propiedad) seleccionado en pública concurrencia, se trata de un programa de ejecución indirecta.

#### *RÉGIMEN DE GESTIÓN PÚBLICA DIRECTA: POR LA ADMINISTRACIÓN*

La LOTUP recoge en su art. 113.1 la primera modalidad:

---

<sup>19</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 pág. 153 y 154)

*“la condición de urbanizador podrá ser asumida, en ejercicio directo de sus competencias, por la administración...”*.

SERRANO LÓPEZ<sup>20</sup> afirma que “la administración ostenta la prerrogativa de determinar el modo de gestión de los programas de actuación urbanística”. Por tanto, no corresponde a la voluntad privada, ni siquiera de los propietarios de los terrenos, el inicio de la gestión urbanística de una o varias unidades de ejecución previstas en el planeamiento.

En este sentido se produce un cambio radical en la LOTUP con respecto a la legislación anterior. Ahora la iniciativa corresponde exclusivamente a la administración y en la LUV la iniciativa estaba encomendada al urbanizador seleccionado en concurrencia. La administración puede decidir reservarse la actuación urbanística u ofrecerla en primer lugar a los propietarios y, en caso de que la rechacen, sacarla a licitación por medio de la gestión indirecta, pudiendo optar tanto por una empresa mixta como por un urbanizador privado seleccionado en concurrencia.

#### *RÉGIMEN DE GESTIÓN POR LOS PROPIETARIOS: LA EXCEPCIÓN LICITATORIA, SISTEMA PRIVADO PREFERENTE.*

El art. 113.2 de la LOTUP establece que

*“Asimismo, la gestión urbanística de un programa de actuación integrada podrá ser asignada por la administración actuante a los propietarios del suelo del ámbito de actuación. En ausencia de gestión directa por la administración y de gestión por los propietarios, la condición de urbanizador podrá atribuirse, en régimen de gestión indirecta, a un particular o empresa mixta”*.

En el caso de que la gestión urbanística de un programa de actuación integrada sea asumida por los propietarios de los terrenos, éstos deberán reunir los requisitos establecidos en el art. 114 de la LOTUP<sup>21</sup>, que son distintos a los que deberían reunir si realizasen la actuación por medio de la

<sup>20</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b pág. 406)

<sup>21</sup>Art. 114 LOTUP: “1. La administración actuante podrá asignar la condición de urbanizador, en régimen de gestión urbanística por los propietarios, a:

- a) El propietario único o los propietarios de la totalidad del ámbito del programa de actuación integrada.
- b) La agrupación de interés urbanístico que formule o asuma la ejecución del programa de actuación integrada, siempre que, tras la reparcelación, tengan la disponibilidad de la totalidad de los terrenos del ámbito de la actuación necesaria para realizar las obras de urbanización.

gestión indirecta, como cualquier otro particular. *En la LUV el urbanizador no tenía que ser propietario por el sistema de gestión indirecta. Ahora se establece un régimen que da preferencia a los propietarios de los terrenos.*

Ello tiene cobertura en el art. 9.2 TRLSRU/15, que dice que, en las actuaciones de transformación urbanística “...podrán participar tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, *en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable*”. Por tanto, la ley estatal remite a una regulación específica cómo se ha de producir esta participación y en este sentido la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma Valenciana no la contradice, al establecer la prioridad de los propietarios.

Porque, además, como demostró J.A. TARDÍO PATO, la jurisprudencia del TSJUE admite que la legislación nacional de un Estado miembro reserve la gestión urbanística a los propietarios, por lo que tal designación no estaría sometida a licitación. En tal sentido invocó lo expresado en la STJCE, caso Scala de Milán (ap. 100); en la STJCE 2005, caso Comisión/Francia (ap. 57); en las Conclusiones del Abogado General, Sra. Juliane Kokott, presentadas el 15 de junio de 2006 (en el Asunto C-220/05, Jean Auroux y otros contra la Commune de Roanne, aps. 75 y 76); e incluso lo afirmado por la Comisión Europea en la Carta de emplazamiento complementaria de 4 de abril de 2006, en el expediente de infracción abierto al Reino de España por la LRAU y la LUV.<sup>22</sup>

Y el mismo autor resaltó que el sistema de agente urbanizador de la LUV, al sustituir forzosamente al propietario por el agente urbanizador en la gestión urbanística, lesionaba el derecho fundamental de propiedad. Pues, la LUV en este apartado no superaba, en relación con el principio de proporcionalidad, el juicio de necesidad de la jurisprudencia del TC, y, por consiguiente, era desproporcionada. O, expresado en términos de la jurisprudencia del TEDH, no mantenía un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y los imperativos de la garantía de los derechos fundamentales del individuo, no existía en la misma una relación razonable entre

---

*c) Las entidades mercantiles, u otras personas jurídicas, que cuenten con más de la mitad de la propiedad del suelo, siempre que, tras la reparcelación, tengan la disponibilidad de la totalidad de los terrenos del ámbito de la actuación necesaria para realizar las obras de urbanización.*

*d) En el caso de actuaciones sobre el medio urbano, los sujetos obligados a los que se refieren las letras a y b del artículo 8 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, o normativa que lo sustituya.*

*2. En los supuestos anteriormente indicados, la designación del urbanizador se acuerda por la administración al aprobar el programa de actuación integrada en régimen de excepción licitatoria y según los términos del mismo expresados en su correspondiente convenio urbanístico.”*

<sup>22</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 pág. 82; 2011, págs. 197-201)

los medios empleados y el fin que se perseguía alcanzar. A lo que se añadía que, por ello, también podía decirse que establecía unas limitaciones y deberes al propietario que iban más allá de lo razonable y, por ello, no respetaba el contenido esencial del referido derecho fundamental, determinando su inconstitucionalidad y su contrariedad al art. 1 del Protocolo I del Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>23</sup>

Por el contrario, destacaba el autor indicado que sí eran compatibles con el derecho fundamental de propiedad aquellos sistemas en los que, cuando la Administración no había optado por la gestión directa, daban primacía a los propietarios para asumir la referida gestión y sólo cuando éstos desistían en los plazos marcados o incumplían sus obligaciones daban paso a la figura del agente urbanizador no propietario, como era el caso de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de junio, del Suelo de la Comunidad de Madrid) o de la legislación de Extremadura (Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura) y semejantes.<sup>24</sup>

Puede decirse, pues, que la LOTUP ha asumido directa o indirectamente los argumentos de fondo invocados por J.A. TARDÍO PATO y, por ello, no exige que los propietarios acrediten su solvencia económica tal y como si lo hace con el resto de particulares que opten al cargo de agente urbanizador.<sup>25</sup>

A mi juicio, la LOTUP le otorga un valor añadido al derecho de propiedad de los terrenos objeto del programa de actuación, que es la preeminencia en la urbanización de los terrenos con independencia de la solvencia económica del titular. A mi parecer totalmente lógico y acertado, a diferencia de la legislación anterior en la que los propietarios quedaban “desprotegidos” ante la posible actuación urbanística “arbitraria” de la administración, a través tanto de la gestión directa o indirecta en unos terrenos sí, y otros no. La posible falta de solvencia económica podría subsanarse mediante la aportación de los terrenos que deberían ser valorados a precio de mercado una vez urbanizados.

#### *RÉGIMEN DE GESTIÓN PÚBLICA INDIRECTA: URBANIZADOR SELECCIONADO EN CONCURRENCIA, INICIATIVA PRIVADA.*

---

<sup>23</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 págs. 540-544 y 557)

<sup>24</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 pág. 557-558)

<sup>25</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b pág. 407)

Si la administración no se reserva la actuación urbanística y a su vez ésta no es asumida por los propietarios del suelo, el urbanizador será seleccionado en concurrencia según lo dispuesto en el art. 125 de la LOTUP. Y, en este punto hay que resaltar que la no asunción por los propietarios puede producirse no sólo cuando no lo promuevan ellos, sino también cuando, habiendo sido promovida la gestión indirecta por los no propietarios, una vez notificados los propietarios, éstos no han realizado manifestación favorable en el plazo de 3 meses desde la notificación (art. 121.4 de la LOTUP).

#### *PROGRAMA DE GESTIÓN PÚBLICA INDIRECTA: EMPRESA MIXTA*

El art. 119 de la LOTUP establece la posibilidad de la gestión pública indirecta mediante una empresa mixta creada expresamente para esta actuación. Una vez constituida la empresa mixta, conforme a la legislación aplicable al efecto (Disposición Adicional 22ª de la Ley 19/2017, de Contratos del Sector Público) la tramitación y aprobación del programa de actuación integrada deberán ajustarse a las normas dispuestas para la gestión directa.

#### *C) EJECUCIÓN DE LA OBRA URBANIZADORA.*

Examinamos ahora una nueva figura en el procedimiento de la gestión urbanística: el constructor, que es distinto del agente urbanizador y es el responsable de llevar a cabo el proyecto de urbanización o proyecto de obras.

Si la gestión en sentido estricto es directa, el constructor será seleccionado por la administración actuante según lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público, si bien con las especialidades previstas en el art. 157 de la LOTUP. También prevé la LOTUP en su art. 156.2 la posibilidad de que una agrupación urbanística constituida al efecto contrate la ejecución de las obras.

Si la gestión en sentido estricto es indirecta, cuando el presupuesto de contrata sea superior a 4.845.000,00 € o la cuantía que la legislación de contratos del sector público establezca respecto de los contratos de obras públicas o de concesión de obra pública sujetos a regulación armonizada, el urbanizador obedecerá las mismas reglas que la agrupación urbanística (art. 156.2 LOTUP) y la legislación de contratos del sector público.

Las relaciones entre urbanizador y constructor tienen carácter privado, la administración únicamente intervendrá en este ámbito con el fin de salvaguardar el interés público (art. 156.3 LOTUP). Para ello se deberá hacer constar en los pliegos de condiciones todas las empresas vinculadas, a fin de valorar la solvencia económica de los distintos actores.



#### **IV.- DIFERENCIA ENTRE ACTUACIONES AISLADAS Y ACTUACIONES INTEGRADAS Y SUS IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN URBANÍSTICA.**

##### ***A) DESLINDE CONCEPTUAL ENTRE AMBAS FIGURAS***

La LOTUP efectúa una clara distinción entre planeamiento y gestión. Apuesta firmemente por distinguir ambas cuestiones a diferencia de la legislación urbanística valenciana anterior en la que éstas se mezclaban, dando origen a instrumentos urbanísticos de difícil clasificación y cuya naturaleza jurídica no estaba clara.<sup>26</sup> Dentro de la gestión se sitúan los programas de actuación, que no forman parte del planeamiento, tal y como se desprende del art. 108 LOTUP, en el que se establece el objeto del programa de actuación. Si bien es cierto que pueden llevar de forma conjunta instrumentos de planeamiento de desarrollo, como por ejemplo un plan de reforma interior, que se tramitaría al mismo tiempo que el programa de actuación, pero no formaría parte del mismo. Los programas de actuación pueden ser de actuación integrada o aislada, que son diferentes por su ámbito y objeto, como también lo son por los deberes de los propietarios del suelo y por el nivel de obligaciones de los mismos.<sup>27</sup>

##### ***I. ¿EN QUE CONSISTEN AMBOS TIPOS DE ACTUACIONES?***

En términos generales y simplificadores, puede decirse que los programas de actuación integrada (PAI) tienen por objeto el ensanche de la ciudad,<sup>28</sup> y los programas de actuación aislada (PAA) se ocupan de intervenir en la ciudad construida.<sup>29</sup>

En la legislación anterior, las actuaciones aisladas tenían por objeto una sola parcela cuya conexión a las redes de servicio existentes para su urbanización no requiriese ocupar un terreno de dimensiones iguales o mayores a 40.000 m<sup>2</sup>. Y también operaba en casos de rehabilitación forzosa que no necesitaban licencia.

Por otro lado, en la LUV las actuaciones integradas tenían por objeto dos o más parcelas de forma conjunta. Sólo se admitía la actuación integrada en la LUV y el ROGTU para una sola parcela cuando se tratase de suelo a urbanizar cuya conexión a redes de servicio existentes

<sup>26</sup> J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b pág. 398)

<sup>27</sup> J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b pág. 403)

<sup>28</sup> Art. 72.1 y 109.2 LOTUP

<sup>29</sup> Art. 72.3 y 109.4 LOTUP

requiriesen ocupar un terreno de dimensiones iguales o mayores a 40.000 metros cuadrados.<sup>30</sup>

La LOTUP también distingue entre dos modalidades de gestión del planeamiento: gestión a través de actuaciones integradas y gestión a través de actuaciones aisladas. El art. 72.1 de la LOTUP define las actuaciones integradas como “*ámbitos de gestión urbanística que comportan la programación conjunta de una o varias unidades de ejecución completas*”; siendo unidades de ejecución según el segundo apartado del art. 72 “*ámbitos de gestión urbanística delimitados para su programación y ejecución conjunta*”.

El lenguaje utilizado por la LOTUP es más común que el empleado por la legislación anterior que se refería de forma más concreta al número de parcelas que participaban en la actuación urbanística, motivo por el cual era totalmente necesario concretar el concepto y contenido de la parcela, cosa que no es precisa en la actualidad.

La LOTUP establece, además, una serie de criterios que hacen posible la elección de una u otra forma de gestión (aislada o integrada) según el grado de urbanización de los terrenos objeto de la actuación, criterios que vienen reflejados en el art. 73 de la LOTUP, que distingue entre manzanas con urbanización preexistente completa (PAA), manzanas con urbanización preexistente parcial (PAI), manzanas sin ningún grado de urbanización (PAI) y pequeños núcleos rurales (en los que el plan general estructural podrá incluir en el área de actuaciones aisladas manzanas completas).<sup>31</sup>

La actuación integrada es la técnica de intervención en el suelo no urbanizado urbanizable. También puede ser utilizada en suelo urbanizado parcialmente. Y es que los PAI son los programas que más habitualmente se usan para operaciones de ensanche de la ciudad. Aunque también se pueden instrumentar programas de actuación integrada en operaciones de renovación urbana dentro de la ciudad.

La iniciación del procedimiento de los Programas de Actuación Integrada corresponde a la administración urbanística actuante, la cual lo hará de oficio o a instancia de un particular, sea o no propietario, según lo dispuesto en el art. 120 LOTUP.<sup>32</sup>

<sup>30</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 pág. 157)

<sup>31</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b pág. 404)

<sup>32</sup>Art. 120 LOTUP: “*La administración urbanística actuante iniciará el procedimiento de aprobación de los programas de actuación integrada, de oficio o a instancia de un particular, sea o no propietario.*”

Tal y como establece el art. 72.3 de la LOTUP,

*“las actuaciones aisladas consisten en la edificación de solares o la rehabilitación de edificios mediante licencia de obras. También son actuaciones aisladas las que se desarrollan mediante programa, cuando no sea posible realizarlas directamente mediante licencia de obras...”*.

Por lo tanto, las actuaciones aisladas se tramitarán mediante licencia de edificación o mediante Programa de Actuación Aislada. La iniciativa para la formulación del programa de actuaciones aisladas puede ser pública o privada.<sup>33</sup>

La ejecución del planeamiento lleva aparejada la obligatoriedad de los propietarios de ceder suelo necesario para los viales, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local, pues uno de los principios constitucionales, la equidistribución de beneficios y cargas, viene establecido en el art. 47 CE, antes mencionado. Las cesiones afectarán, como regla general, al suelo urbanizable y al urbano no consolidado, y no al suelo urbano consolidado por la urbanización, salvo si el planeamiento atribuye un incremento del aprovechamiento respecto del plan anterior (arts. 76.3 y 76.4 LOTUP).

### ***B) SUELO URBANO CONSOLIDADO POR LA URBANIZACIÓN (SUC) Y SUELO URBANO NO CONSOLIDADO (SUNC).***

El suelo más importante es el suelo urbano, es decir, el que compone la ciudad. Análisis a continuación la legislación estatal precedente que da origen a la clasificación y calificación del suelo que realiza la legislación estatal y autonómica actual.

La Ley 19/1975, de 2 de mayo, por la que se reformó la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 empezó a perfilar el suelo urbano. En este texto legal se estableció que un territorio podía considerarse urbanizado si poseía estos cuatro servicios: acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica.

Esta Ley diferenciaba entre suelos totalmente urbanizados y suelos que no estaban

---

<sup>33</sup>Art. 166.1 LOTUP

totalmente urbanizados o no urbanizados en absoluto. Estos dos últimos tipos de suelo debían ser urbanizados con cargo a presupuestos públicos. Las cargas de urbanización debían ser asumidas por los propietarios de suelo urbanizable.

La imposición con carácter general de la obligación de urbanizar a los propietarios de suelo urbano se impuso a través de la Ley 8/1990, de 25 de julio, la cual limitó el aprovechamiento urbanístico de éstos y generalizó la técnica del aprovechamiento tipo.

La Ley del Suelo de 1998, además de considerar suelo urbano al que cuenta con los cuatro servicios urbanísticos mínimos, consideró suelo urbano aquel que cuenta con un determinado porcentaje de edificación consolidada.

Esta norma distingue dentro del suelo urbano dos categorías: suelo urbano consolidado por la urbanización (SUCU) y suelo urbano no consolidado por la urbanización (SUNCU)

Las parcelas edificadas y los solares que puedan quedar sin edificar dentro de la ciudad componen el suelo urbano. Este tipo de suelo, en la Ley de 1998, no habrá de soportar carga alguna, más allá de su deber de edificar.

Art. 14.1 LS 1998:

*“1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieran- la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo”.*

Por otro lado, las zonas de la ciudad en las que no existe urbanización completa, en la que son necesarias obras de renovación urbana como por ejemplo zonas en las que se prevea la edificación de nuevos inmuebles o la apertura de nuevos viales, son las que componen el suelo urbano no consolidado. J.A. TARDIO PATO<sup>34</sup> afirma que es el que, con anterioridad a la aprobación del planeamiento, no cuenta con dichos servicios, pero que es urbano porque posee edificación consolidada.

---

<sup>34</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 pág. 196)

Los propietarios del suelo urbano no consolidado deberán soportar cargas parecidas a los propietarios del suelo urbanizable: ceder los suelos necesarios para las dotaciones locales y los sistemas generales incluidos en su ámbito, así como el diez por ciento del aprovechamiento medio, equidistribuir, y, por último, abonar los gastos de urbanización, y en su caso, ejecutar la urbanización (art. 14.2).<sup>35</sup>

Las diferencias entre estas dos categorías de suelo son importantes, sobretodo, en cuanto a las obligaciones y los derechos que amparan a los propietarios.

En el SUCU el propietario puede, una vez obtenida la licencia, edificar directamente. Y como obligación, sólo deberá ceder a la administración terrenos de su propiedad cuando éstos queden fuera de las alineaciones que prevé el planeamiento, así como deberá convertir la parcela en solar, debiendo completar la urbanización que sea necesaria.

Por el contrario, el propietario del SUNC debe soportar obligaciones más gravosas puesto que deberá ceder de forma gratuita a la administración urbanizadora actuante hasta el 10% del aprovechamiento existente. Debe tramitar el planeamiento de desarrollo que fuera necesario para urbanizar completamente y así como el proyecto que permita la equidistribución de obligaciones y derechos entre los propietarios. Sólo podrá construir sobre su parcela cuando cumpla con todas estas obligaciones.

El legislador estatal no define las categorías de suelo ya que la competencia en materia de urbanismo corresponde a las Comunidades Autónomas, sino que únicamente las enumera, a fin de regular de forma unitaria las condiciones básicas del régimen jurídico de los propietarios del suelo urbano.<sup>36</sup>

Existe numerosa Jurisprudencia del Tribunal Supremo que dirime las cuestiones que se generan, puesto que la legislación estatal enuncia las categorías y la legislación de las Comunidades Autónomas las define. Se han suscitado importantes problemas interpretativos y competenciales, resueltos estos últimos por el Tribunal Constitucional, entre las que cabe destacar las sentencias 164/2001, 54/2002 y la 94/2014.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>J. ZAMORANO WISNES (2015, pág. 48 y 49)

<sup>36</sup>J. ZAMORANO WISNES (2015, pág. 49)

<sup>37</sup>J. ZAMORANO WISNES (2015, pág. 51-55)

La Ley del Suelo de 2007 supuso la supresión del suelo urbano por contar con edificación consolidada sin ostentar los cuatro servicios urbanísticos exigidos, ya que, en esta ley, el suelo equivalente al urbano anterior, el que se llama “suelo urbanizado”, es “*el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población*”, lo que se entiende que ocurre “*cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento*”.<sup>38</sup>

La Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establece que “*el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a distintos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.*” (Art. 7.1 del Texto Refundido por el que se aprueba la mencionada Ley). Se ratifica, pues, en dicho texto, tal como se hacía en los textos legales precedentes, que el derecho de propiedad del suelo no es un derecho ilimitado, sino un derecho limitado por la función social que está prevista por la propia Constitución; lo que supone una concepción estatutaria del mismo, que se compone por un conglomerado de derechos y obligaciones.

Por su parte, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana establece en su artículo 28 la Clasificación del suelo:

*“Artículo 28. Clasificación del suelo*

- 1. Los instrumentos de planeamiento clasifican el suelo en suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.*
- 2. El plan general estructural clasificará como suelo no urbanizable los terrenos que zonifique como zonas rurales, según esta ley.*
- 3. Son suelo urbano los solares y los terrenos que el plan general estructural zonifique como zonas urbanizadas, de acuerdo con el artículo 25.2.b de esta ley.*
- 4. El plan general estructural clasificará como suelo urbanizable los terrenos que zonifique como zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana. La clasificación como suelo urbanizable por el plan supone la mera aptitud de los terrenos para su urbanización, previa programación de los mismos”.*

---

<sup>38</sup>J.A. TARDIO PATO (2007, pág. 196)

Se observa que nuestra Ley urbanística no distingue ya dentro del suelo urbano el consolidado por la urbanización ni el no consolidado por la urbanización. Se trata más bien de una distinción que recogió el legislador estatal.

El suelo urbano clasificado conforme al art. 28.3 y al art. 25.2.b) LOTUP, es el integrado por los solares y los denominados suelos urbanizados, esto es, el que cuenta con los servicios urbanísticos y aquellos, que incluidos como tales por el plan *“contiguos a los urbanizados permiten la culminación de las tramas urbanas existentes mediante pequeñas actuaciones...”*

El propietario de suelo urbano urbanizado no soporta las mismas cargas que el propietario de suelo urbanizable: a) en el caso de suelo urbano incluido en actuaciones aisladas o en planes de reforma interior, sin que tengan un incremento de aprovechamiento respecto del planeamiento anterior, *“el aprovechamiento tipo coincide con el aprovechamiento subjetivo”* y por lo tanto no se habrá de ceder aprovechamiento a la administración puesto que no hay excedente; b) en el caso de suelo urbano incluido en actuaciones aisladas, pero que sí tengan un incremento de aprovechamiento respecto del planeamiento anterior, la propiedad deberá ceder el 5% del incremento producido (art. 77.1c) y d) LOTUP); y c) en el caso de que este suelo no esté completamente urbanizado y se incluya en unidades de ejecución, su participación en la cesión de excedentes de aprovechamiento a favor de la administración será también del 5% (art. 77.1, letras c y d de la LOTUP).<sup>39</sup>

### ***C) REPARTO DE BENEFICIOS, CARGAS Y GASTOS DE URBANIZACIÓN***

J. DE SALAS HERNÁNDEZ<sup>40</sup> destacó que este es un principio fundamental de los que inspiran la normativa reguladora del Urbanismo en España y consiste en que *“todo propietario cuya finca se encuentre situada en suelo con aprovechamiento urbanístico (...) tiene derecho a obtener una equivalencia entre los beneficios y las cargas que para él se derivan de la ordenación urbanística y de la actividad urbanizadora”*; y *“de no producirse esa distribución equitativa -por no ser posible-, el desequilibrio de dicha actuación (beneficios-cargas) en perjuicio de un propietario debe ser restablecido mediante la oportuna compensación (indemnización)”*. La equidistribución es, pues, la determinación del justo reparto de beneficios y cargas derivados de la gestión y

<sup>39</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016c, pág. 493)

<sup>40</sup>J. SALAS HERNÁNDEZ (1980, p. 135)

ejecución del planeamiento.

La reparcelación, de la que ya hemos hablado, es el instrumento técnico establecido por la ley de 1956 y que se ha mantenido hasta nuestros días para realizar la justa distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento. Además de la reparcelación, el otro instrumento que utiliza el urbanismo español para la equidistribución es el proyecto de urbanización, que dirige la transformación física de los terrenos, siendo el proyecto de reparcelación el instrumento que rige la transformación jurídica de los mismos.<sup>41</sup>

El principio de equidistribución (amparado constitucionalmente en el art. 47 y también como consecuencia del desarrollo del principio de igualdad recogido en el art. 14 CE), que representa el ideal de justicia distributiva, se manifiesta en tres aspectos diferenciados:<sup>42</sup>

a) Igualdad *ad intra*. Habrá proporcionalidad entre los derechos y obligaciones de los propietarios incluidos en una comunidad reparcelatoria con respecto a la superficie de sus parcelas respectivas, salvo que se acuerde de forma unánime lo contrario y se satisfará a los propietarios correspondientes, en concepto de indemnización, todas las edificaciones o instalaciones que no puedan conservarse así como las obras de urbanización que resulten útiles para ejecutar el plan (art. 166.1 TRLS 1992).

b) Igualdad *ad extra*. Los propietarios incluidos en una actuación y los externos a ella pero cuya posición es semejante, por estar incluidos en la misma categoría de suelo.

c) El requisito imprescindible de viabilidad tanto técnica como económica.

En el planeamiento ha de respetarse también el principio de equidistribución y no sólo en la fase de gestión o ejecución urbanística. Las Comunidades Autónomas ostentan la competencia para definir el ámbito espacial o las concretas técnicas equidistributivas a aplicar. Concretamente en la LOTUP, viene reflejado en el art. 30.1, el cual establece que:

*“El plan general estructural establecerá los criterios de equidistribución que hayan de regir su desarrollo, ponderando la viabilidad económica que permita garantizar la ejecución de*

---

<sup>41</sup> M. VAQUER CABALLERIA (2014, pág. 22)

<sup>42</sup> M. VAQUER CABALLERIA (2014, pág. 36)

*sus previsiones de gestión urbanística”.*

Y, en su art. 34.4, punto 5, dispone que, dentro de la documentación con eficacia normativa del Plan, deben incluirse los *“criterios de cálculo y parámetros de equidistribución aplicables”*.

Los principios que fundamentan la equidistribución aparecen reflejados en su art. 68: *“La gestión del planeamiento urbanístico se rige por los principios de justa distribución de beneficios y cargas y de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas”*.

Los Tribunales de Justicia cada día utilizan más el principio de proporcionalidad entre beneficios a obtener y cargas a soportar, sin embargo en la LOTUP no se alude directamente a dicho principio. No obstante, las técnicas del sistema clásico urbanístico español del área de reparto y del aprovechamiento tipo se utilizan con el fin de lograr la justa distribución de beneficios y cargas. En cambio, apenas se ha profundizado en los costes de urbanización como elemento de equidistribución. Dos parcelas que se hallen en suelos incluidos en distintas áreas de reparto o distintas unidades de ejecución en una misma área de reparto, puede que no tengan la misma equidistribución aunque pudieran tener el mismo aprovechamiento tipo, ya que sus costes de urbanización pueden ser totalmente diferentes.<sup>43</sup>

El art. 71 de la LOTUP establece los conceptos básicos de la equidistribución y son los siguientes:<sup>44</sup>

a) Área de reparto: *“Es el conjunto de terrenos, contiguos o discontinuos, que quedan sujetos a un mismo aprovechamiento tipo.”*

En toda clase de suelo urbano o urbanizable, se definen las áreas de reparto acerca de las que se va a efectuar la equidistribución. Obviamente, se excluye el no urbanizable ya que no es objeto de urbanización a través de PAI ni de PAA. El área de reparto puede estar configurada por una o varias parcelas. Se deberán repartir las cargas y aprovechamiento de forma igualitaria entre todos los propietarios y de forma proporcional a la superficie de sus parcelas. Definir el territorio sobre el que se realizará la técnica de equidistribución del aprovechamiento tipo es la única finalidad del área de reparto, que será establecida, tal y como establece la LOTUP, por el instrumento de

<sup>43</sup> J.A. IVARS BAÑULS (2016 pág. 122-123)

<sup>44</sup> J.A. IVARS BAÑULS (2016 pág. 123-156)

ordenación pormenorizada o de desarrollo. Las líneas delimitadoras del área de reparto son líneas virtuales, no se trata de un diseño urbano, es por tanto una técnica de equidistribución, de gestión urbanística.

Según el art. 32 de la LOTUP:

*“El plan general estructural establecerá, como mínimo, los criterios precisos para delimitar las áreas de reparto y calcular el aprovechamiento tipo de los sectores de planeamiento parcial”.*

Por tanto, las reglas para el cálculo de las cesiones de suelo de red primaria que deben atribuirse a cada sector son establecidas en el plan general estructural, siendo esta una de las grandes innovaciones que introduce la LOTUP. En cambio, la ordenación pormenorizada, esto es, el plan de ordenación pormenorizada, el plan parcial y el plan de reforma interior, tal y como establece la LOTUP en su artículo 74.2 y 3, efectuará de forma concreta la regulación y delimitación del área de reparto y el cálculo del aprovechamiento tipo.

b) Área urbana homogénea: *“Es el conjunto de terrenos continuos, delimitados por un instrumento de planeamiento urbanístico, que dispongan de usos y tipologías homogéneas con el objeto de determinar el aprovechamiento promedio que corresponde a los suelos dotacionales integrados en ella a los que la ordenación urbanística no les hubiera asignado aprovechamiento lucrativo. A efectos de gestión urbanística, el aprovechamiento promedio se calculará de la forma establecida en el artículo 74.1 de esta ley, tomando como referencia de los cálculos el área urbana homogénea.”*

El área urbana homogénea establecida por la LOTUP es una nueva técnica de equidistribución distinta del área de reparto. Otorga aprovechamiento urbanístico a suelos urbanizados que inicialmente no han sido incluidos en ninguna área de reparto por el planeamiento. Es condición fundamental que esté definida por un instrumento de planeamiento urbanístico y debe ser continua. Los usos y tipologías que se consideren para su delimitación deberán ser homogéneos.

c) Aprovechamiento objetivo: *“es el aprovechamiento urbanístico de destino privado cuya materialización permite o exige el planeamiento en un terreno dado”.*

Aprovechamiento, en este ámbito, significa en una primera aproximación edificabilidad, esto es, según la superficie del terreno el volumen que puede edificarse en el mismo. El aprovechamiento se expresa en metros cuadrados edificables por metro cuadrado de superficie. Los terrenos destinados a dotaciones públicas también deben ostentar algún tipo de aprovechamiento. La edificabilidad que puede atribuirse de forma privada es el aprovechamiento lucrativo.

Dado que todos los terrenos no se destinan al mismo uso, a cada propietario le es reconocido un derecho de aprovechamiento distinto de cualquier uso y edificabilidad concretos, puesto que no sería igualitario que los propietarios afectados por una zona sometida a una actuación urbanística se apropiaran del valor que sus fincas tuvieran al finalizar el proceso.

Es por esto por lo que existe el “aprovechamiento medio”, que surge por la necesidad de proteger la equidistribución. El aprovechamiento medio es el número de metros cuadrados edificables por metro cuadrado de superficie que, tras la equidistribución de beneficios y cargas, deberían corresponder a cada propietario afectado. Incluso los propietarios de fincas sin edificabilidad susceptible de apropiación privada tienen derecho al aprovechamiento medio.

Por tanto, como conclusión, extraemos que aprovechamiento urbanístico y edificabilidad son conceptos distintos. La edificabilidad es la cantidad de metros cuadrados construibles que el plan permite o exige en un determinado terreno. Sin embargo, el aprovechamiento urbanístico es la estimación económica de esa edificabilidad de destino privado en función de los usos urbanísticos permitidos respecto con el uso predominante en ese mismo ámbito; por tanto la edificabilidad es uno de los componentes del aprovechamiento urbanístico.

d) Aprovechamiento tipo: *“es la edificabilidad unitaria, ponderada, en su caso, con los correspondientes coeficientes correctores, que el planeamiento establece para todos los terrenos comprendidos en una misma área de reparto”*.

Nuestra primera ley urbanística autonómica -LRAU- estableció el sistema para el cálculo del aprovechamiento tipo, sistema que ha permanecido hasta la actualidad y que asimismo recoge la LOTUP en su art. 74. Este método calcula el aprovechamiento tipo mediante el cociente entre el aprovechamiento objetivo total del área de reparto y la superficie de ésta excluida la del suelo dotacional existente. El aprovechamiento tipo se establece en el plan de ordenación pormenorizada.

e) Aprovechamiento subjetivo: *“el aprovechamiento susceptible de apropiación por los propietarios, que resulta de restar del aprovechamiento tipo el porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la administración”*.

Los porcentajes que le corresponden a la Administración del aprovechamiento tipo se recogen en el art. 77 de la LOTUP que pueden llegar hasta el 15% según del tipo de suelo y actuación de que se trate. A los propietarios de los terrenos les corresponde el porcentaje restante hasta el 100% del aprovechamiento tipo.

f) Excedente de aprovechamiento: *“es la diferencia positiva que resulta de restar del aprovechamiento objetivo de los terrenos, el aprovechamiento subjetivo que corresponde a sus propietarios. El excedente de aprovechamiento se origina bien porque el aprovechamiento tipo de un terreno es inferior a su aprovechamiento objetivo, bien porque el aprovechamiento subjetivo de su propietario es inferior al aprovechamiento tipo debido al porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la administración”*.

Se puede afirmar que el excedente de aprovechamiento es el que corresponde a la Administración.

g) Porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la administración: *“Es el porcentaje de aprovechamiento tipo, libre de cargas de urbanización, que corresponde a la administración de acuerdo con esta ley”*.

h) Compensación de excedente de aprovechamiento: *“es la operación jurídico-económica de gestión urbanística, por la que el propietario del terreno compensa onerosamente el excedente de aprovechamiento que presenta su terreno para adquirir el derecho a construirlo”*.

i) Transferencia de aprovechamiento: *“es la operación jurídica por la que los propietarios de un terreno cuyo aprovechamiento objetivo es inferior a su aprovechamiento subjetivo, transmiten la diferencia entre esos dos aprovechamientos, o parte de ella, a otros terrenos con excedente de aprovechamiento, para su edificación. En el caso de que el terreno de origen de la transferencia sea una dotación pública, esta conlleva la cesión gratuita de los terrenos a la administración. Unos y otros suelos pueden estar en distinta ubicación y*

*situación urbanística”.*

La LOTUP considera que los distintos tipos de suelo pueden estar en diferente ubicación y situación urbanística, y por ello que las transferencias de aprovechamiento pueden atribuirse tanto a actuaciones aisladas como integradas, a diferencia de la finalidad originaria de esta técnica que era garantizar la equidistribución en los suelos urbanos.



## V.- ASPECTOS SUSTANTIVOS Y PROCEDIMENTALES DE TRAMITACIÓN, APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES INTEGRADAS (PAIS) Y DEL CORRESPONDIENTE CONTRATO.

Recordemos las formas de gestión urbanística a través de los Programas de Actuación Integrada que rigen en el urbanismo valenciano a partir de la aprobación y vigencia de la LOTUP:

- a) Gestión pública directa: por la administración.
- b) Gestión por los propietarios.
- c) Gestión pública indirecta: por urbanizador no propietario seleccionado en concurrencia, iniciativa privada
- d) Gestión pública indirecta: por empresa mixta.

Examino en primer lugar el procedimiento que establecía la LUV tanto para la gestión directa como para la indirecta y a continuación el procedimiento que rige en la actualidad en virtud de la LOTUP.

En la LUV se distinguían dos supuestos, tal y como refleja el profesor TARDIO PATO:<sup>45</sup>

- 1.- Supuestos de gestión directa de la actividad de ejecución urbanística
- 2.- Supuestos de gestión indirecta de la actividad de ejecución urbanística

### *GESTIÓN PÚBLICA DIRECTA SEGÚN LA LUV Y EL ROGTU*

La gestión pública directa puede ser:

- a) La gestión directa por los Municipios y sus entes instrumentales.
- b) La gestión directa por la Administración de la Comunidad Autónoma y sus entes instrumentales.
- c) La gestión directa por el resto de las Administraciones públicas distintas del Municipio y sus entes instrumentales y de la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana y

---

<sup>45</sup>J.A. TARDÍO PATO. (2007, Pág. 13, 14 y 15)

sus entes instrumentales.

Según la LUV cuando el total de las obras e inversiones que conlleva son financiadas con fondos públicos y gestionadas por la Administración, por sí misma o a través de sus entes instrumentales la gestión es directa.

Cuando el Municipio inicia el procedimiento de tramitación del PAI, la iniciativa corresponde al Pleno del Ayuntamiento cuyo acuerdo inicial deberá contener:

- a) Sometimiento a los trámites de información pública.
- b) Evacuación de informes, preceptivos o no.
- c) Descripción de los compromisos de inversión y gestión que contrae la Administración
- d) Disponibilidad de los recursos necesarios para financiar la actuación sin ingresar cuotas de urbanización, en previsión de la retribución en terrenos o del impago de ellas.<sup>46</sup>

Los servicios municipales eran los encargados de la redacción de la documentación necesaria (Alternativa Técnica y Proposición Jurídico-Económica).

Cuando la financiación era pública, la gestión también lo era, aunque el Ayuntamiento contratase la realización de las obras con un empresario constructor, o contratase la redacción del proyecto.

El ROGTU (recordemos que ha sido derogado por la LOTUP) disponía que se publicaba en el DOCV el acuerdo de Pleno de inicio del procedimiento y se notificaba de forma individual a los propietarios, abriéndose el trámite de audiencia. Tras el período de audiencia, el Pleno aprobaba definitivamente el PAI y resolvía en el mismo acuerdo las alegaciones que se hubieran presentado contra él, si era éste el caso. También se notificaba de forma individual este segundo acuerdo y se publicaba en el DOCV y en el BOP, si se aprobaba al mismo tiempo instrumento de ordenación que contuviera normativa urbanística.

La LUV, en su art. 128.4, establecía los siguientes extremos:

- a) El Ayuntamiento estaba capacitado para repercutir sus propios gastos de gestión

---

<sup>46</sup>J.A. TARDÍO PATO. (2007, Pág. 240)

directa a través de cuotas de urbanización o mediante tasas aprobadas al efecto.

b) El beneficio empresarial del urbanizador no se percibía por el Ayuntamiento.

El precio superior que derivaba de las cargas de urbanización y que el urbanizador se comprometía a repercutir, como máximo, a los propietarios afectados no limitaba al Ayuntamiento en la liquidación definitiva del programa.<sup>47</sup>

El coeficiente de canje para la retribución en suelo se calculaba en el proyecto de reparcelación, no era fijado por el Ayuntamiento.<sup>48</sup>

El art. 118.1.b de la LUV dispone que las reglas de tramitación y aprobación de los PAIS promovidos por la Generalidad Valenciana y los entes vinculados a ellas son las mismas que para la tramitación de los planes especiales.<sup>49</sup>

La Consellería titular de la competencia sectorial adoptaba el acuerdo de aprobación provisional y el sometimiento a exposición pública. El titular de la Consellería de Urbanismo adoptaba la resolución de aprobación definitiva.

Las Administraciones Públicas distintas del Municipio y sus entes instrumentales y de la Administración de la Comunidad Autónoma Valenciana y sus entes instrumentales podían elaborar y promover PAIS y optar por tramitarlos conforme a las reglas propias de los planes especiales. El Conseller competente en materia de urbanismo debía manifestar su conformidad a la iniciativa.

Considera el profesor TARDÍO PATO<sup>50</sup> que la LUV aquí era confusa puesto que establecía la aplicación de las reglas propias de los planes especiales como una opción pero no indicaba cuáles eran las otras posibles opciones.

### *GESTIÓN PÚBLICA INDIRECTA SEGÚN LA LUV*

Según la LUV,<sup>51</sup> gestión indirecta es aquella en la que

---

<sup>47</sup>Art. 127.2 e) LUV.

<sup>48</sup>Art. 23.1.c) Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo

<sup>49</sup>J. A. TARDÍO PATO (2007, Pág. 246)

<sup>50</sup>J. A. TARDÍO PATO (2007, Pág. 249)

<sup>51</sup>Tercer inciso del art. 117.4 LUV

*“la administración decide acometer la actuación a cargo de la financiación comprometida por un tercero y delega la condición de urbanizador adjudicándola a favor de una iniciativa seleccionada de conformidad con el procedimiento establecido en la presente Ley”*

También era aquella en la que los particulares gestionaban y financiaban con fondos privados las obras e inversiones que conllevaba.<sup>52</sup>

La iniciativa podía proceder del Ayuntamiento en cuestión o de los particulares.

El acuerdo de iniciación del procedimiento era adoptado por el Ayuntamiento e incluía la aprobación de las bases particulares para la adjudicación de la condición de agente urbanizador y la orden de publicación del anuncio de concurso. También podía contener la Alternativa Técnica del Programa o parte de ella.

El particular podía ser o no propietario de los terrenos afectados, debía poseer plena capacidad de obrar, podía ser nacional o extranjero y podía ser persona física o jurídica.<sup>53</sup>

El Pleno del Ayuntamiento debía pronunciarse sobre la iniciativa particular. Dicho acuerdo podría ser favorable, desfavorable, o podría asumir la gestión directa de la actuación integrada. También ordenaba la publicación del anuncio de concurso en el Tablón de anuncios del Ayuntamiento, en el DOUE y en el DOCV. Las bases particulares también debían constar en el acuerdo de inicio del procedimiento y su contenido se establecía en el art. 131.2 de la LUV.

Los concursantes debían presentar tres sobres separados con el siguiente contenido:

- 1) La documentación administrativa.
- 2) La Alternativa Técnica.
- 3) La Proposición Jurídica Económica.

La LUV disponía la realización de actuaciones previas a la adjudicación que ya aparecían en la LRAU:

---

<sup>52</sup>J. A. TARDÍO PATO (2007, Pág. 251)

<sup>53</sup>Arts. 118.1 letra c; 118.2; 121; y 129 LUV

- a) Calificación por el Ayuntamiento de la documentación administrativa aportada por los concursantes.
- b) Constatación para cada licitador de la concurrencia de los criterios de selección, con pronunciamiento motivado acerca de la admisión o inadmisión de cada uno de los concursantes.
- c) Evaluación de las Alternativas Técnicas de los aspirantes calificados favorablemente.
- d) Evaluación de las Proposiciones Jurídico-Económicas.

El plazo para la adjudicación del PAI o para la declaración de este concurso desierto era de dos meses, con selección del Agente Urbanizador, en su caso. La resolución siempre había de ser motivada. Se debía notificar la resolución. El adjudicatario debía depositar la garantía definitiva y se debía formalizar el contrato entre la Administración actuante y el Agente Urbanizador. Éste podía ceder a terceros sus derechos o podía subcontratar las obras. La Administración tenía potestad para imponer una serie de penalidades e incluso resolver el contrato en caso de incumplimiento.

### ***PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACIÓN DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA SEGÚN LA LOTUP***

Tal y como indica SERRANO LÓPEZ, la administración posee la potestad para decidir la forma de gestión de los programas de actuación urbanística. La gestión pública directa es determinada por el artículo 113.1 LOTUP, en virtud del cual *“la condición de urbanizador podrá ser asumida, en ejercicio directo de sus competencias, por la administración...”*<sup>54</sup>

Iniciativa. La actividad de urbanizar es siempre una función pública.<sup>55</sup> La administración puede efectuarla por sí misma -gestión directa- o bien designar a un agente urbanizador propietario o no propietario -gestión indirecta-.

En el Preámbulo de la LOTUP se indica que: *“La iniciativa para plantear un concurso de programación puede ser privada, pero, en todo caso, el ayuntamiento deberá adoptar la propuesta como programa o, en su caso, modificarla para adaptarla al interés general”*. Por eso aunque lo solicite un particular la iniciación siempre es pública. La administración tiene potestad para aceptar

<sup>54</sup>J.E SERRANO LÓPEZ (2016b pág. 406)

<sup>55</sup>Con la aclaración que efectúa el profesor TARDÍO PATO y que ya hemos explicado anteriormente,

esta propuesta o modificarla en beneficio del interés público. (art. 121.3 LOTUP).

La propuesta puede no ser admitida por la Administración por diversas razones, como por ejemplo por falta de oportunidad temporal.

### *1. RÉGIMEN DE GESTIÓN PÚBLICA DIRECTA: POR LA ADMINISTRACIÓN*

La administración puede promover e iniciar un programa de actuación integrada sin dirigirse a la concurrencia de un agente externo, más que en la contratación de las obras de urbanización.<sup>56</sup>

### *2. GESTIÓN POR LOS PROPIETARIOS*

Los propietarios sólo pueden acudir a la concurrencia en la fase de contratación de las obras de urbanización, tal y como sucede cuando se gestiona por la Administración.<sup>57</sup> El trámite previsto para el programa que propongan será el mismo que para los programas de gestión directa. La administración puede decidir su inicio en los términos del art. 121.2 y 50 LOTUP, aunque sean los propietarios los que propongan la iniciativa, siendo la gestión por los propietarios la preferida por la norma.

### *3. GESTIÓN PÚBLICA INDIRECTA A TRAVÉS DE EMPRESA MIXTA*

Esta modalidad es la siguiente en preferencia de la LOTUP tras la gestión por los propietarios. Cabe recordar que la administración ostenta siempre la facultad para acordar la iniciación. La administración actuante selecciona al socio o socios con los que compondrá la empresa mixta debiendo ajustarse el procedimiento de selección a lo establecido por la legislación *ad hoc*.<sup>58</sup>

Dice ahora la Disposición Adicional 22<sup>a</sup> de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, que “las concesiones de obras y de servicios podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y siempre que no se

<sup>56</sup>Art. 157 LOTUP y art. 8.1 TRLSRU/15

<sup>57</sup>Art. 118.1 y 156 LOTUP

<sup>58</sup>J.E.SERRANO LÓPEZ (2016b pág. 413)

introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado”. Y añade que, “en el caso en que la sociedad de economía mixta pretendiera acceder como concesionaria a otros contratos distintos de los referidos en el apartado 1 anterior, deberá concurrir al correspondiente procedimiento de licitación de conformidad con lo establecido en la presente Ley”.

Una vez constituida la empresa mixta, dispone el art. 119.3 de la LOTUP que la tramitación y aprobación del programa de actuación integrada se realizará de acuerdo con la regulación establecida para la gestión directa.

Como también añade que, asimismo, regirá en estos supuestos lo previsto en el art. 157 de la LOTUP respecto de la selección del empresario constructor en los supuestos de gestión directa.

#### *4. GESTIÓN PÚBLICA INDIRECTA, URBANIZADOR EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA.*

Este procedimiento es el que presenta más singularidades. Se ha de seleccionar la alternativa técnica, la proposición jurídico-económica y la identidad del urbanizador en régimen de pública concurrencia, siendo éste un requisito característico de este procedimiento.

El art. 113.2 de la LOTUP deja claro cuál es el orden de preferencia de los distintos sistemas de gestión: “...*En ausencia de gestión directa por la administración y de gestión por los propietarios, la condición de urbanizador podrá atribuirse, en régimen de gestión indirecta, a un particular o empresa mixta.*” Esta es una novedad de la LOTUP que antepone el sistema de gestión por los propietarios al sistema de gestión indirecta que en definitiva es una gestión urbanística pública. Se puede decir que se le ha dado la vuelta a la tendencia anterior y se le ha otorgado protagonismo a los propietarios en el momento de urbanizar sus terrenos.

#### *5. CONSULTA PREVIA. INICIATIVA DE PROGRAMACIÓN, ADMISIÓN A TRÁMITE, PROCEDIMIENTOS.*

El art. 120 LOTUP establece que: “*La administración urbanística actuante iniciará el procedimiento de aprobación de los programas de actuación integrada, de oficio o a instancia de un particular, sea o no propietario.*”

En el siguiente artículo se dispone que es obligatoria la realización de una consulta previa de evaluación ambiental, conectando con los art. 50 y 51 que regulan tanto el inicio del procedimiento como la solicitud de evaluación ambiental y estratégica, así como las consultas que han de efectuarse a las administraciones públicas afectadas y la redacción del documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico.

El procedimiento para propietarios es el mismo de la gestión directa según dice el art. 118.2, que está resumido en los arts. 49 y 57, según el PAI esté sujeto a Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica o no, aunque ciertamente se aplica el art. 121.2 en cuanto a la admisión a trámite de la iniciativa.

De forma resumida los trámites a realizar cuando se trate de gestión directa por la administración o por los propietarios son los siguientes (art. 49 y 57 LOTUP)<sup>59</sup>:

En el caso de un PAI objeto de Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica contendrá las siguientes actuaciones:

1. En primer lugar se solicita el inicio de la Evaluación Ambiental y Territorial estratégica por el órgano promotor.
2. Seguidamente se realiza una consulta a las administraciones públicas afectadas.
3. Se realiza un documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, en el caso del procedimiento ordinario, o resolución de informe ambiental y territorial emitido por el órgano ambiental y territorial, en el caso del procedimiento simplificado.
4. A continuación, el órgano promotor formula una versión preliminar del plan o programa, que incluirá un estudio ambiental y territorial estratégico.
5. Posteriormente, se somete la versión preliminar del plan o programa y del estudio ambiental y territorial estratégico al proceso de participación pública, información pública y consultas.
6. Continúa el procedimiento con la elaboración de la propuesta de plan o programa.
7. Seguidamente se produce la declaración ambiental y territorial estratégica.

---

<sup>59</sup>En los cronogramas de actuaciones de los procedimientos que detallo a continuación, sigo los esquemas que me ha indicado el Director o Tutor del presente TFG.

8. En su caso, se realiza la adecuación del plan o programa a la declaración ambiental y territorial estratégica.
9. A continuación, si se han introducido modificaciones en el documento del Programa, se somete nuevamente a información pública.
10. En este momento se procede a la aprobación del Programa y publicidad del mismo.
11. Por último, se produce la aplicación del plan de seguimiento ambiental y territorial, tras la aprobación del plan o programa y durante su ejecución, para verificar el cumplimiento de las previsiones ambientales y territoriales.

Si se trata de un PAI no sujeto a Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica, los trámites a seguir son los siguientes (Art. 57 y ss):

1. En primer lugar se produce la solicitud de inicio del procedimiento.
2. A continuación se realizan consultas a las Administraciones Públicas afectadas.
3. Seguidamente, se formula la versión preliminar del programa.
4. En este momento se somete a información pública por 45 días y se realiza consulta a los organismos afectados por igual plazo.
5. Se procede a la elaboración de propuesta de Plan.
6. A continuación se somete nuevamente a información pública por 20 días si se han introducido cambios como consecuencia de los informes emitidos ante alegaciones que los han suscitado.
7. Por último se produce la aprobación del Programa o bien por el Pleno del Ayuntamiento, o bien por la Consellería, si modifica la ordenación estructural.

Y el procedimiento para los urbanizadores particulares no propietarios es el del art. 120 y ss. y son los que de forma resumida se detallan a continuación:

- I. En primer lugar, procede la elaboración del documento de solicitud (art. 121.2) con posibilidad de consultas previas (art. 121.1).
- II. La segunda actuación es la admisión a trámite de la iniciativa.
- III. A continuación se efectúa notificación a propietarios para que puedan ejercer su derecho por plazo de tres meses.

- IV. Seguidamente se procede a la aprobación bases de programación por Pleno en el plazo máximo de un mes.
- V. Tras la aprobación de las bases de programación se procede a la selección de alternativa técnica, con los siguientes trámites:
1. Publicación de la convocatoria.
  2. Presentación de alternativas técnicas.
  3. Se realiza la información pública, consulta a las Administraciones Públicas y audiencia a interesados.
  4. Designación de la Comisión Técnica que valorará las alternativas conforme a criterios de las Bases de la Programación.
  5. Si se somete a evaluación de impacto ambiental, se enviará documentación identificando la que se quiere seleccionar.
  6. Si se introducen modificaciones en la alternativa seleccionada provisionalmente, se producirá nueva información pública por 20 días.
  7. Se adopta acuerdo de elección de Alternativa Técnica por el Pleno del Ayuntamiento. Si se modifica la ordenación estructural, se aprobará provisionalmente y se remitirá a la Consellería.
  8. Publicación del acuerdo en BOP.
- VI. Una vez seleccionada la alternativa técnica, se procederá a la selección de proposición jurídico-económica y su urbanizador, mediante las siguientes actuaciones sucesivas:
1. Se publica la convocatoria.
  2. Presentación de las proposiciones jurídico-económicas al Programa aprobado.
  3. Acto público de apertura de pliegos, en el que se realizan las siguientes operaciones:
    - α) Se valoran los licitadores que cumplen requisito de capacidad y solvencia y los que no.
    - β) Se realiza la apertura de los sobres de valoración no automática.
    - χ) Se fija la fecha para la apertura de sobres de valores automáticos en el plazo máximo de un mes.
  4. Se procede a la selección del urbanizador y designación provisional por el Alcalde.
  5. Plazo para alegaciones por los licitadores.
- VII. Tras las alegaciones, se procede a la designación del Agente Urbanizador y se declara aprobado el Programa (PAI)

- VIII. Seguidamente, se realiza la inscripción del PAI en el Registro de Programas, se procede a la publicación de la resolución aprobatoria del Convenio de programación y se cita al Urbanizador para la firma del Convenio de programación.
- IX. Se firma del Convenio o, si el primer seleccionado no acude a la firma, se va citando al siguiente candidato y se efectúa la firma con éste, en su caso.
- X. Por último, se procede a la aportación de garantía provisional por el Agente Urbanizador.

Tanto si la iniciativa de programación se realiza por un particular propietario o por un no propietario, deberá ir acompañada de un borrador de programa, o plan, y un documento inicial estratégico. El alcalde resolverá la admisión a trámite en el plazo de un mes. El silencio administrativo es negativo, esto es, será desestimatorio. Se les concede al mismo tiempo el trámite de audiencia a los propietarios por si estos prefieren realizar la gestión urbanística, en cuyo caso les correspondería a éstos la iniciativa por orden de preferencia.

La administración está obligada a elevar la iniciativa al órgano ambiental, con el fin de obtener el documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico o el informe ambiental y territorial estratégico.

## *6. BASES DE PROGRAMACIÓN Y CONVOCATORIA PÚBLICA*

Las bases de programación son las que regulan el procedimiento de concurrencia para la selección de urbanizador. El plazo para que el Ayuntamiento apruebe las bases de programación es de un mes desde la admisión a trámite o desde la recepción del documento para aprobar las bases de programación.

Las bases tendrán un contenido técnico y un contenido jurídico-administrativo. Solamente son efectivas y necesarias en las actuaciones integradas en régimen de ejecución indirecta con selección de alternativa técnica y urbanizador por concurrencia. Regulan un doble concurso. En primer lugar se selecciona una alternativa técnica y en segundo lugar una proposición jurídico-económica y urbanizador. Esta separación en dos procedimientos que efectúa la LOTUP es otra de las grandes diferencias respecto a la LUV.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b Pág 429)

Otra de las innovaciones de la LOTUP respecto de la LUV para la programación en régimen de gestión indirecta, es que desaparece la distinción entre bases generales y particulares.

Tanto las especificaciones señaladas en el documento ambiental previo como las especificaciones recogidas en la legislación de contratación del sector público deberán ser respetadas por las bases de programación. Es discutible para SERRANO LÓPEZ<sup>61</sup> que el “procedimiento de concurrencia para la alternativa técnica en estos expedientes de actuación integrada sea el mismo sin distinguir aquellas que solo incorporan proyecto de obras que son los más comunes, de aquellas que además incluyen instrumentos de ordenación”. Se resuelven en el mismo acuerdo de Pleno los dos procesos de selección, el de la alternativa técnica y la selección del urbanizador.

SERRANO LÓPEZ aprecia que la LOTUP (art. 122) se diferencia de la LUV y el ROGTU en que no desarrolla con idéntica amplitud la positivación *ex lege* y reglamentaria que la LUV y el ROGTU hacían de los principios y criterios de selección, que obedecían en su opinión<sup>62</sup> “a la voluntad de garantizar el cumplimiento de los principios que resultan de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo”.

Las bases de programación y licitación se publicarán en la página web del Ayuntamiento, y se insertarán anuncios de la convocatoria en el DOCV (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana), en el DOUE (Diario Oficial de la Unión Europea). En el plazo de tres meses se podrán presentar alternativas técnicas previamente a la selección del agente urbanizador. También se dará publicidad a la convocatoria a través del Tablón de Anuncios del Ayuntamiento.

## 7. SELECCIÓN DE ALTERNATIVA TÉCNICA.

El procedimiento de convocatoria pública y selección de alternativa técnica para programas de actuación integrada aparece regulada en los artículos 123 y 124 LOTUP. El anuncio de convocatoria debe publicarse en el BOE, en el DOCV y en el DOUE. Durante un plazo de tres meses se pueden presentar alternativas técnicas.

Se debe hacer pública toda la información en aras a la transparencia y a la correcta

---

<sup>61</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b Pág 430)

<sup>62</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b Pág 435)

conurrencia de los interesados, pero por contra se produce una pérdida de derechos del autor de la idea. No obstante me parece favorable esta publicidad y transparencia puesto que lo que debe ser el fin último de toda actuación urbanística es el interés público. Por ello, a mayor publicidad y transparencia, mayor cantidad de aportaciones al proyecto, que redundarán en el beneficio común.

Transcurrido el plazo de tres meses, la administración actuante debe notificar a los propietarios catastrales del ámbito de actuación y someterla a información pública. Este trámite es diferente en la legislación anterior. En la LUV esta notificación no estaba prevista. A partir del sometimiento del procedimiento a información pública se puede optar por un procedimiento ordinario, a partir del documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, o por el simplificado a partir del informe ambiental y territorial estratégico.<sup>63</sup>

Recordemos que son objeto de estudio ambiental y territorial estratégico los PAI que incorporen algún instrumento de planeamiento. Por otro lado, no deberán obtener dicho estudio sino solo el informe ambiental y territorial estratégico los PAI que sólo cuenten con proyecto de obras.

El acuerdo de pleno que finaliza el procedimiento de selección de alternativa técnica:

- a) En aplicación de las bases selecciona la alternativa técnica y la aprueba en ejercicio de sus competencias en materia urbanística.<sup>64</sup>
- c) La aprobación será provisional si la alternativa técnica introduce ajustes que afecten a la ordenación estructural.<sup>65</sup>
- d) El mismo acuerdo plenario podrá modificar las bases de programación,<sup>66</sup> y también podrá cambiar el sistema de actuación, optando por la gestión directa.

## 8. SELECCIÓN DEL URBANIZADOR Y RÉGIMEN JURÍDICO; PLICAS CRUZADAS

Mediante el anuncio de convocatoria publicado en el DOCV, BOE y en el DOUE se inicia la segunda fase, la selección del urbanizador.<sup>67</sup> Éste deberá acreditar el cumplimiento de las condiciones de solvencia establecidas en las bases y la convocatoria, sin que haya estado vinculado a la fase de selección de la alternativa técnica. Se recupera la opción de las “plicas cruzadas” que

<sup>63</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b Pág 438)

<sup>64</sup>Art. 124.5 y 8 LOTUP

<sup>65</sup>Art. 124.8 LOTUP

<sup>66</sup>Art. 124.6 LOTUP

<sup>67</sup>Art. 125.1 Y 2 LOTUP

posibilitaba en su día la LRAU, siendo ésta una innovación de la LOTUP respecto a la LUV.<sup>68</sup> Esta posibilidad me parece muy acertada ya que un buen urbanizador no tiene por qué ser el que mejor alternativa técnica presente, se facilita la especialización de las empresas en una u otra actividad.

Las proposiciones jurídico-económicas se presentarán en plica cerrada en el plazo de 20 días.<sup>69</sup>

En virtud de la LOTUP, art. 126.2, la plica se compone de tres sobres cerrados:

- a) condiciones de capacidad y solvencia técnica
- b) contenidos de valoración no automática
- c) contenidos de valoración automática

Las reglas propias de la legislación de contratos del sector público rigen el procedimiento de selección del agente urbanizador. Todos los licitadores serán invitados a los actos de apertura de los sobres de cada plica.

El art. 127.1 LOTUP establece el contenido del acuerdo de selección del agente urbanizador y el órgano llamado a resolver que es el alcalde *“u otro órgano municipal competentes según lo previsto en la legislación de contratos del sector público”*.

Una vez transcurridos los quince días desde la publicación de la resolución aprobatoria y del convenio de programación en el DOCV, se otorgará el convenio de programación. En cuanto a la formalización del Convenio, la LOTUP ordena que se sigan las reglas de la legislación de la contratación del sector público. La garantía definitiva sustituirá a la garantía provisional en el momento de aprobación definitiva del proyecto de parcelación, en ese momento les será devuelta la garantía provisional al resto de licitadores.<sup>70</sup>

## *9. CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADAS*

El programa de actuación integrada está compuesto por:

---

<sup>68</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b Pág 445)

<sup>69</sup>Art. 126.2 LOTUP

<sup>70</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b Pág 453 y 454)

1. Alternativa Técnica, que incluirá el Proyecto de Obras, pudiendo incluir o no instrumento de planeamiento, en cuyo caso requerirá estudio de evaluación ambiental y territorial estratégica.
2. Proposición Jurídico-Económica o Convenio urbanístico, que incluirá los costes y conceptos económicos, la retribución al urbanizador, el sistema de plazos y fases, las garantías, la memoria de viabilidad económica y la regulación de las relaciones del urbanizador con la administración y propietarios.<sup>71</sup>



---

<sup>71</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016b Pág 455-471)

## **VI.- PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN, APROBACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES AISLADAS. (PAAS).**

En primer lugar analizaré los Programas de Actuación Aislada, su tramitación aprobación y desarrollo tal y como se establecía en la LUV.

### *SUPUESTOS EN LOS QUE PROCEDE LA TRAMITACIÓN DE LOS PAAS SEGÚN LA LUV Y EL ROGTU*

La LUV destaca cuatro supuestos en los que procede un Programa de Actuación Aislada y el ROGTU añade dos supuestos más:<sup>72</sup>

1) En el caso de la edificación de solares o la rehabilitación de edificios en los que no sea necesaria ninguna obra de urbanización siempre que sea requisito indispensable la regularización de linderos y los afectados no se pongan de acuerdo, o bien se necesite repartir cargas y beneficios y no haya acuerdo entre los propietarios afectados, o bien que el inmueble se halle incurso en Régimen de Edificación o Rehabilitación Forzosa.

2) Cuando una sola parcela que sea susceptible de ser edificada de forma independiente requiera de la ejecución de obras públicas de urbanización perimetrales y que dichas obras afecten a propiedades distintas entre las que no exista acuerdo sobre cómo llevar a cabo el cumplimiento de los deberes urbanísticos de cada una de ellas.

Y los dos casos adicionales añadidos por el ROGTU<sup>73</sup> que en la LUV se contemplan como meras actuaciones aisladas y no como objeto de PAAS:

1) Cuando se trate de completar la urbanización parcialmente existente en manzanas o unidades urbanas semejantes en las que alguna de sus parcelas características ya sea solar.

2) En el caso que se justifique que el régimen de Actuación Aislada es el más adecuado para llevar a cabo las obras de reforma interior, mejora o saneamiento correspondientes en suelo urbano.

---

<sup>72</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 Pág. 346)

<sup>73</sup>Art. 249, puntos 3 y 4 ROGTU

En el art. 146.1 de la LUV se establecen de forma muy clara los criterios de separación entre simple actuación aislada y procedencia de PAA<sup>74</sup>

### *PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE LOS PAAS SEGÚN LA LUV Y EL ROGTU*

En primer lugar hay que señalar que se aplicarán las normas reguladoras del procedimiento de los PAI, en defecto de norma específica prevista para el procedimiento de los PAA.

A. La iniciativa puede ser pública o privada:<sup>75</sup>

a) En el caso de gestión directa por la Administración, la cual puede darse porque el inmueble esté en régimen de edificación o rehabilitación forzosa o porque no exista acuerdo unánime entre los propietarios de un supuesto sometido a actuación aislada, la iniciativa será pública.

b) Por lo que respecta a la iniciativa privada, hay que distinguir:

1. La LUV dispone que el promotor de una iniciativa de PAA deberá acreditar la disponibilidad civil sobre superficie bastante para asegurar que edificará la parcela objeto de la actuación en un plazo inferior a tres años, siempre que se trate de inmuebles no sujetos al Régimen de Edificación o Rehabilitación Forzosa ni incluidos en Áreas de Rehabilitación.

2. Se exime del requisito de disponibilidad civil sobre los terrenos en el caso de que se trate de inmuebles sujetos al Régimen de Edificación o Rehabilitación Forzosa. El Programa para la edificación y, en su caso, urbanización, intervención o rehabilitación del inmueble, podrá ser formulado por cualquier persona, por iniciativa propia o concurriendo a una previa convocatoria municipal.

B. Es preceptiva la aprobación de las Bases Generales y Particulares de Programación, licitación de las obras, e inserción de anuncio en el DOUE, en el DOCV y en un diario no oficial de amplia difusión en la localidad afectada.<sup>76</sup>

<sup>74</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 Pág. 349)

<sup>75</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 Pág. 350-352)

<sup>76</sup>Art. 258.3 ROGTU, versión modificada por Decreto 36/2007

C. Es preceptiva tanto la notificación a los titulares catastrales como a los titulares de derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad la información pública de los PAAS y el plazo, que será de un mes a partir de la publicación en el DOCV, para presentar otras Alternativas Técnicas y las Proposiciones Jurídico-Económicas.<sup>77</sup>

D. Contenido de las Propuestas de Programa:<sup>78</sup>

a) Según la LUV, La Alternativa Técnica consistirá en un Anteproyecto para la edificación o rehabilitación, según proceda, complementada, en su caso, con alguno de estos documentos: Plan de Reforma Interior, Estudio de Detalle, Proyecto de Reparcelación, ordinaria, económica u horizontal, Proyecto de Expropiación por tasación conjunta.

b) En cuanto al contenido de las Proposiciones Jurídico-Económicas, dispone la LUV<sup>79</sup> que versará sobre el precio de adquisición del inmueble, sobre la participación de los propietarios en el desarrollo del Programa y, en su caso, sobre las condiciones de realojo a los residentes.

E. La evaluación y posterior aprobación y adjudicación de los PAAS.

Se emitirán informes técnico y jurídico suscritos por los facultativos correspondientes sobre los Programas presentados, que serán calificados por los correspondientes órganos administrativos de forma previa a la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento del PAA. El Pleno adoptará acuerdo seleccionando una de las alternativas técnicas y de las proposiciones jurídico-económicas presentada,<sup>80</sup> o bien rechazando motivadamente todas las propuestas.

F. La prestación de garantías por el adjudicatario del PAA.

No se exigirá garantía en los supuestos de gestión directa a la Administración.

En el caso de gestión indirecta el adjudicatario del PAA deberá prestar fianza que se devolverá cuando cumpla el compromiso asegurado, si bien, no obstante, las garantías prestadas por cuenta de la adquisición forzosa de inmuebles deberán mantenerse en un quinto de su importe hasta

---

<sup>77</sup>Art. 258.2 ROGTU

<sup>78</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 Pág. 354)

<sup>79</sup>Art. 147.2 LUV

<sup>80</sup>Art. 259.1 ROGTU

la firmeza del justiprecio o indemnización.<sup>81</sup>

### *1. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA: CONCEPTO, ÁMBITO Y DELIMITACIÓN RESPECTO DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA EN LA LOTUP.*

En virtud del art. 72.3 LOTUP, la actuación aislada consiste en la “*edificación de solares o en la rehabilitación de edificios mediante la obtención de la correspondiente licencia de obras*”. Sin embargo, accedemos al ámbito de gestión cuando adoptamos un programa como afirma el art. 109.4 LOTUP:

*“Los programas de actuación pueden tener por objeto actuaciones aisladas para aquellos casos en que no proceda directamente el otorgamiento de licencia urbanística, tales como la rehabilitación o edificación en ámbitos de planes de reforma interior o solares en régimen de edificación forzosa. En estos casos, el ámbito de la actuación incluirá los terrenos necesarios para finalizar la urbanización, en su caso, y materializar la edificación. Los programas de actuación aislada se registrarán por lo dispuesto en el capítulo V de este título y, en lo no previsto en el mismo, por el régimen establecido para los programas de actuación integrada.”*

De la lectura de este artículo se puede extraer la conclusión de que el programa de actuación aislada se desarrolla cuando no es posible la licencia de edificación, o bien para posibilitar otros objetivos como por ejemplo en el caso de una reparcelación horizontal que puede realizarse a través de un PAA, si es necesario articular las relaciones entre propietarios y otros interesados.<sup>82</sup>

Observamos que la LOTUP aglutina los supuestos en los que procede el PAA que antes venían recogidos en la LUV y el ROGTU, redactándolos de una forma más metódica y racional, mientras que en la normativa anterior la descripción era más exhaustiva.

La actuación aislada procede sólo en suelo urbano, en la ciudad. El artículo 72 LOTUP lo concreta en la parcela y en el 73 en la manzana.<sup>83</sup>

Como ya hemos señalado al tratar los PAIS, el artículo 73 de la LOTUP delimita los criterios de elección entre un PAI y un PAA. No son de libre elección, la administración actuante ha de

---

<sup>81</sup>J.A. TARDÍO PATO (2007 Pág. 360)

<sup>82</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016c pág. 490)

<sup>83</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016c pág. 491)

ajustarse a los mismos a la hora de elegir uno u otro tipo de actuación. No obstante, el propio artículo puede dar lugar a confusión dada su redacción ambigua. Es preciso aclarar que no se puede elegir, sino que hay que determinar qué características cumple la actuación pretendida para establecer si se realizará un PAI o un PAA.

Recordamos los criterios del art. 72 LOTUP:

Urbanización preexistente completa, es objeto de actuación aislada.

Sin ningún grado de urbanización preexistente, procede actuación integrada.

El caso que contempla el art. 73.1 en su letra b) LOTUP es especialmente complejo:

Urbanización preexistente parcial, procederá actuación aislada “*siempre que sea viable conectar con la urbanización existente los frentes no urbanizados*”. Finaliza el precepto haciendo una llamada al sentido común: “*la delimitación de la actuación integrada se realizará con un criterio funcional y proporcionado*”.<sup>84</sup>

Tal como especifica J.A.TARDÍO PATO, los propietarios no obligados no pueden ser incluidos en una actuación integrada a menos que se produzca un aumento de los aprovechamientos.<sup>85</sup> Ni lo permitía la anterior legislación ni la actual.

En este punto, puesto que los derechos y deberes de los propietarios son distintos si se trata de un PAI o de un PAA conviene prestar atención al estatuto de la propiedad del suelo urbano y urbanizado.

En consonancia con sus objetivos SERRANO LÓPEZ establece la siguiente clasificación de los PAAS:<sup>86</sup>

“Actuaciones aisladas, con programa cuyo objeto sea la obtención de licencia de edificación o rehabilitación planteada por sus propietarios completando la urbanización de la parcela o manzana para alcanzar la condición de solar.

Actuaciones aisladas, cuyo programa venga a articular los mecanismos de gestión

<sup>84</sup>J.E SERRANO LÓPEZ (2016c Pág. 492)

<sup>85</sup>J.A. TARDIO PATO (2007 Pág. 225 y ss)

<sup>86</sup>J.E SERRANO LÓPEZ (2016c Pág. 498 y 499)

(reparcelación horizontal), que posibiliten la sustitución forzosa del propietario para edificar o rehabilitar.

Actuaciones aisladas cuyo programa incorpora un instrumento de planeamiento en suelo urbano.

Actuaciones aisladas singulares en núcleos urbanos tradicionales de pequeños municipios con escaso crecimiento (artículos 25.4 y 77.3.c LOTUP).”

## *2. DEBERES DE CONSERVACIÓN, REHABILITACIÓN Y EDIFICACIÓN.*

Los propietarios de terrenos o solares tienen el deber legal de conservación y el deber de edificar en los plazos establecidos por la legislación. (art. 179 LOTUP)

Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro (...). (art. 180.1 LOTUP)

En caso de incumplimiento, el Ayuntamiento podrá dictar órdenes de ejecución con apercibimiento de multas coercitivas. En caso de persistir dicho incumplimiento por parte del propietario, el Ayuntamiento podrá ejecutar de forma subsidiaria las obras necesarias para el mantenimiento de dichos terrenos y edificios, repercutiendo el importe de los gastos ocasionados al propietario del solar o edificio, incluso por vía de apremio.

## *3. REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES Y EDIFICIOS A REHABILITAR. EL ARBITRIO DE SOLARES SIN EDIFICAR.*

El Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar, REMSER, es un instrumento que regula normas para el fomento de intervención en la ciudad, que sirve para mejorar y renovar, por un lado, y por otro, para luchar contra la especulación estimulando el mercado de solares.<sup>87</sup>

Según el art. 171.1 LOTUP los bienes que pueden ser incluidos en el RMSER son los siguientes:

- a) Los inmuebles que se hallen en régimen de edificación o rehabilitación forzosa.
- b) Los bienes inmuebles sobre los que exista orden de edificación o rehabilitación forzosa en

vigor.

---

<sup>87</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016c Pág. 505)

Por otro lado, el arbitrio municipal de solares de edificación deficiente fue creado por la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. Fue derogado por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Gravaba los solares “no edificados, con construcciones insuficientes, provisionales, paralizadas, ruinosas o derruidas”,<sup>88</sup> el objetivo pues no era recaudar impuestos sino evitar la degradación del paisaje de la ciudad con inmuebles deficientes.

#### 4. PROGRAMAS DE ACTUACIÓN AISLADA EDIFICATORIA Y DE REHABILITACIÓN FORZOSA EN SUSTITUCIÓN DEL PROPIETARIO.

El objeto de este tipo de programa de actuación aislada es la rehabilitación y/o edificación por un actor distinto del propietario. Se trata de una categoría autónoma dentro de los PAAS.<sup>89</sup>

A estos programas dedica la LOTUP en su Libro II, la Sección III (artículos 184 a 187; *Régimen de edificación y rehabilitación forzosa y en sustitución del propietario*) de su Capítulo I (*Régimen de solares, edificación directa, rehabilitación y actuaciones aisladas*), del Título III (*Gestión de la edificación y de la rehabilitación*).

Cuando se dicta una orden de ejecución a un propietario y este incumple, cabe la actuación de un tercero que no es propietario en el ejercicio de su actividad empresarial y de libre mercado. También un particular que no es propietario puede actuar sobre un solar inscrito en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar.

La LOTUP distingue entre programas sometidos al régimen de actuación concertada (art. 185.4) y programas propios del régimen de edificación forzosa (art. 184.3). Cabe también el régimen de expropiación forzosa (art. 186.2.b) y el de venta forzosa en pública subasta (art. 184.5).

Su ámbito es el solar que, en principio, debe reunir las condiciones que al efecto dispone el art. 177 LOTUP, antes el art. 11.2 LUV.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016 pag. 512)

<sup>89</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016 pag. 512)

<sup>90</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016 pag. 518)

## 5. ACTUACIONES DE DOTACIÓN

El Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015 define, en su artículo 14, las actuaciones de dotación “*como una modalidad de las actuaciones de transformación urbanística que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.*”

Se trata de actuaciones aisladas a través de un programa en las que el planeamiento atribuye un incremento de aprovechamiento (incremento de densidad o cambio de uso) y está regulado en los arts. 35.1.d y 76.3 y 4 LOTUP.

Este incremento de las dotaciones públicas se realiza en pro del interés público, si bien el propietario del suelo puede verse perjudicado ya que asumirá determinados deberes como la entrega de suelo dotacional o su equivalente en dinero, al igual que los de entrega de cesión de aprovechamiento respecto al aumento de edificabilidad. Y se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia.

Los deberes que corresponden al propietario del suelo beneficiario de la actuación de dotación son:

- a) Cesión de suelo libre de cargas de urbanización con la edificabilidad que se corresponde con la proporción del incremento y su posible sustitución por pago en metálico.
- b) Cesión de suelo para dotaciones públicas y modalidades de sustitución.

SERRANO LÓPEZ define las actuaciones de dotación como “actuaciones aisladas en suelo urbano y urbanizado, que requieran de un programa para su desarrollo e incorporan una alternación del planeamiento vigente que supone una modificación de uso o incremento de edificabilidad o de densidad.”<sup>91</sup>

La LOTUP restringe las actuaciones de dotación al suelo urbano y, además, en la categoría de suelo urbanizado.<sup>92</sup> La actuación de dotación o bien forma parte de la alternativa técnica del

<sup>91</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016c Pág. 542)

<sup>92</sup>J.E. SERRANO LÓPEZ (2016c Pág. 542)

Programa de actuación Aislada o se requiere una modificación previa del planeamiento.

En este caso el aprovechamiento subjetivo ya no es igual al aprovechamiento objetivo. A la administración actuante le corresponde el cinco por ciento respecto del incremento del aprovechamiento con relación al planeamiento anterior.

La cesión se realizará efectiva de varias formas:<sup>93</sup>

*“a) Solares libres de cargas urbanísticas. (opción preferente)*

*b) En su defecto, en superficie edificada de valor económico similar integrada en edificios en régimen de propiedad horizontal.*

*c) A través de compensación económica.”*

#### **6. PROCEDIMIENTO TRAMITACIÓN Y APROBACIÓN DE PROGRAMAS ACTUACIÓN AISLADA.**

El procedimiento que se ha de utilizar es el que establecen los artículos 166 a 168 LOTUP, (Capítulo V “*Programas para el desarrollo de actuaciones aisladas*”, Título II Programación y Ejecución de la actuación urbanística, del Libro II, LOTUP).

Al igual que los PAI la actuación aislada mediante PAA podrá llevarse a cabo mediante gestión directa, gestión por los propietarios o gestión indirecta.

La iniciativa puede ser pública o privada. No obstante, el apartado 3 del art. 166 LOTUP, para el promotor de una iniciativa de programa establece que deberá “...*acreditar la disponibilidad civil sobre terrenos suficientes para asegurar que edificará la parcela*”. (con excepción de los PAAS que supongan la edificación o rehabilitación con sustitución del propietario).

La documentación de los programas de actuación aislada viene determinada en el art. 167 LOTUP y son: Una alternativa técnica, una propuesta de convenio urbanístico y una proposición jurídico-económica.

---

<sup>93</sup>Art. 77.1.d) LOTUP

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **COSCULLUELA MONTANER L.**

(1977) “Teoría general de la gestión urbanística” “REVISTA DERECHO URBANÍSTICO”, Editorial RDU, mayo-junio 1977, núm. 53, pág. 13 y ss.

### **GÓMEZ HITAM.**

(2016) “La reparcelación”. en la obra colectiva dirigida y coordinada por Serrano López J.E. “INSTITUCIONES DE DERECHO URBANÍSTICO Y AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA” Editorial Thomson Reuters, pág 613 a 702.

### **IVARS BAÑULS J.A.**

(2006) Capítulos 5 y 6, insertos en la obra DERECHO URBANÍSTICO VALENCIANO. Dirigida por Enrique Sánchez Goyanes. Editorial la Ley (El Consultor), Diciembre 2006, pág. 289 y ss.

(2016) “El nuevo marco jurídico general de la gestión urbanística en la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (LOTUP) en la revista dirigida por Alegría Martínez de Pinillos F.J. “REVISTA DE DERECHO URBANÍSTICO Y MEDIO AMBIENTE”, Editorial RDU, Núm. 307, Julio-Agosto 2016, pág. 93-156.

### **SALAS HERNÁNDEZ J.**

(1980) “Beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística” REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 92.

### **SERRANO LÓPEZ J.E.**

(2016a) “Principios de Derecho Urbanístico y Ambiental de la Comunidad Valenciana, a partir de la Ley 5/2014, de 25 de julio de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje”, en la obra colectiva dirigida y coordinada por Serrano López J.E. “INSTITUCIONES DE

DERECHO URBANÍSTICO Y AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA” Editorial Thomson Reuters, pág 75-127.

(2016b) “Programas de actuación integrada. El agente urbanizador. El ensanche”, en la obra colectiva dirigida y coordinada por Serrano López J.E. “INSTITUCIONES DE DERECHO URBANÍSTICO Y AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA” Editorial Thomson Reuters, pág. 397-488

(2016c) “Programas de actuación aislada. El agente edificador y/o rehabilitador. Actuaciones de dotación. La ciudad.”, en la obra colectiva dirigida y coordinada por Serrano López J.E. “INSTITUCIONES DE DERECHO URBANÍSTICO Y AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA” Editorial Thomson Reuters, pág. 489-558

### **TARDÍO PATO, J.A.**

(2007) “LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, DEL ESTADO ESPAÑOL Y DE LA COMUNIDAD VALENCIANA”. Editorial Aranzadi S.A.

(2012) “La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 26-5-2011 sobre la gestión urbanística valenciana en el contexto de la jurisprudencia de dicho tribunal sobre urbanismo y contratación pública”. Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo nº 153, enero-marzo de 2012, pp. 183-212.

### **VAQUER CABALLERÍA, M**

(2014) “Pasado, presente y futuro inmediato de la distribución de beneficios y cargas en el urbanismo español.” REVISTA DE DERECHO URBANÍSTICO Y MEDIO AMBIENTE, Editorial RDU, núm. 294, Diciembre 2014, Pág. 13-51.

### **ZAMORANO WISNES, J.**

(2015) “El suelo urbanizado y las operaciones de transformación urbanística en la legislación del suelo: evolución y régimen jurídico”, REVISTA DE DERECHO URBANÍSTICO Y MEDIO AMBIENTE, Editorial RDU, núm. 298, Junio 2015. Pág. 47-86.