

Módulo III.- Gestión pública.

# Tema V

## Sistemas de actuación pública

GESTIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA



Proyecto  
OpenCourseWare-UNIA  
(ocw.unia.es)



**Autor**

José Antonio Rosa Ruiz

## ÍNDICE

- 1.- La Expropiación como sistema de actuación.
- 2.- El sistema de tasación conjunta.
- 3.- La gestión pública del urbanismo.
- 4.- El Sistema de Cooperación.
5. Confluencia de intereses.

**Ideas clave.-** Expropiación forzosa. Tasación. Justiprecio. Valoración. Sistema de Cooperación.

## INTRODUCCIÓN

La expropiación forzosa y el sistema de cooperación como sistema mixto de actuación integral son los sistemas de actuación que requieren la directa intervención de la administración actuante.

El sistema de Compensación es el privado por excelencia, lo cual tampoco implica una falta de dirección y control público.

## OBJETIVOS

Los sistemas de gestión pública, poco experimentados por considerarse lentos y obsoletos se erigen en eficaces instrumentos en determinado tipo de situaciones, en que la iniciativa privada urbanizadora es totalmente nula, por la fraccionada parcelación, carencia de medios y otro tipo de actuaciones que hacen necesaria la directa intervención pública.

## CONTENIDOS

### 1.- La Expropiación como sistema de actuación.

En el sistema de actuación por expropiación, la administración actuante aplica la expropiación a la totalidad de los bienes y derechos incluidos en el ámbito de la Unidad de Ejecución, de forma que la administración "*adquire o retiene en consecuencia ella sola, la plusvalía urbanística*<sup>1</sup>." cumpliéndose el fin de la expropiación con la ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento. Podrá aplicarse la **reparcelación para la inscripción y adjudicación de fincas resultantes** de la ordenación en los supuestos en los que se convenga esta modalidad para el pago del justiprecio de la expropiación, y para la distribución de los beneficios y cargas **en los supuestos en los que se acuerde la liberación de la expropiación de bienes afectados.**(En este caso hay propietarios no expropiados en el ámbito de la UE).

Dispone el art. 114.4 LOUA que el establecimiento o la determinación del sistema de expropiación comportan la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración actuante, por lo que entendemos aplicable este derecho

---

<sup>1</sup> GONZALEZ SALINAS, Jesús; *Sistema de Compensación y terceros adquirentes de suelo*. Edit. Montecorvo. 1987.Pag. 39

desde el momento en que se ha delimitado la unidad de ejecución determinando la aplicación del sistema.

En la legislación urbanística la expropiación tiene tres vertientes, por una parte la expropiación sanción como consecuencia del incumplimiento de determinados deberes, lo que no hemos de confundir con otras figuras como la venta forzosa; por otro lado la expropiación de suelo dotacional cuya utilidad pública o interés social emana del planeamiento y la expropiación como medio genérico de actuación en los planes urbanísticos, primero como sistema de ejecución y luego como posibilidad de formular reserva de suelo a favor de la administración actuante.

### **a).- Concepto y naturaleza jurídica.**

Se define la expropiación forzosa como transferencia coactiva de la propiedad por razón de interés público o utilidad social, previo pago de una justa indemnización, acordada de forma imperativa, de donde Esteban Corral<sup>2</sup>, extrae las siguientes notas características:

Transmisión de la propiedad, con carácter originario que no depende de la validez del título del expropiado.

Es una transmisión coactiva. Podrá haber acuerdo acerca del justo precio pero no sobre la expropiación. Extingue todos los posibles derechos sobre el bien objeto de la expropiación.

Causa, utilidad pública o interés social. Es lo que legitima la expropiación.

Indemnización, porque no se trata de una incautación ni confiscación, lo que implica:

Pago previo, En el procedimiento de tasación conjunta no es previo, como en el de urgencia.

Adecuada y suficiente.

En dinero aunque se admite el pago en especie si lo acepta el expropiado.

La indemnización comprende el justo precio, la afección, los daños y perjuicios, el interés de demora, etc.

Rigurosidad procedimental, por cuanto el procedimiento es una garantía.

---

<sup>2</sup> CORRAL GARCÍA, Esteban, *Expropiación Municipal*. El Consultor. 2000,

La ley no define lo que es una expropiación urbanística aunque hemos de entender se trata de una expropiación en la que la finalidad es el dato definitorio y determinante.

Lliset Borrell<sup>3</sup> pone al mismo nivel la institución de la propiedad del suelo y la de la expropiación forzosa, entendiendo que la expropiación urbanística debe plegarse a las exigencias de la finalidad que la propiedad urbanística tiende institucionalmente, por lo que la legislación urbanística ha tratado de diferenciar la expropiación urbanística por su finalidad, señalando la expropiación como,

*“Garantía del incumplimiento de los deberes urbanísticos, (expropiación sanción).*

*Instrumento decisivo para la gestión pública en la ejecución de los planes (Expropiación-sistema).*

*Adquisición de terrenos, bien para dotaciones públicas y sistemas generales bien para constituir patrimonios de suelo, bien para la promoción pública de viviendas de protección oficial.”*

## **b).- Elementos.**

**b.1.- Sujetos.-** Expropiante, una administración territorial; beneficiario, el adquirente inmediato de la transmisión forzosa, favorecido con el contenido del acto expropiatorio, a quien corresponde el deber de indemnizar, se requiere una especial cualidad en el beneficiario, sea urbanizador concesionario, Junta de Compensación, etc., y el expropiado, que puede ser cualquier persona, sin excepción alguna, cualidad “Ob rem”, sin que existan limitaciones o restricciones de la facultad de disponer que puedan impedir la facultad expropiatoria.

---

<sup>3</sup> LLISSET BORRELL; Francisco, *Nuevo Régimen Urbanístico*. El Consultor de la Ayuntamientos. Madrid, 1990. Pag. 215. *“Podría decirse que el Derecho Urbanístico está presidido por dos instituciones señeras: la propiedad urbanística, como materia prima y la expropiación urbanística, como garantía última de que la propiedad cumplirá los deberes que le impone su función social. Propiedad y expropiación son el haz y el envés de una misma realidad. No en vano el art. 33 CE regula, en un mismo precepto, ambas instituciones”.*

**b.2.- Objeto.-** Art. 1 LEF, toda propiedad privada, derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan. No caben excepciones que pudieran ser invocadas por los administrados, ante la Administración “*todos los derechos privados son en este punto “claudicantes”*”, citando Martín Gómero la frase de García de Enterría, “*...el debilitamiento o condicionamiento de los derechos consiste en que pende sobre su efectividad la facultad administrativa de sacrificarlo.*”. Se conoce como única excepción los bienes de dominio público.

**b.3.- Causa.-** La utilidad pública o interés social. El art. 160 LOUA hace una extensa enumeración de supuestos expropiatorios por razón de urbanismo que pivotan en torno las cuestiones expuestas, previéndose otros supuestos distintos de la expropiación como sistema de ejecución, de donde queremos destacar que este sistema de ejecución no es la expropiación forzosa a que se refiere el art. 33.3 CE por cuanto dicha expropiación es una limitación singular de un derecho por razones de utilidad pública o interés social; analógicamente podríamos hablar de responsabilidad patrimonial de la administración pública por una afección singular de un bien. No obstante, la legislación urbanística continúa justificando esta expropiación en la utilidad pública<sup>4</sup>, en consonancia con dicha determinación constitucional, sin que sea necesaria tal justificación.

## 2.- Expropiación mediante el sistema de tasación conjunta.-

La expropiación urbanística podrá seguirse individualmente o por el procedimiento de tasación conjunta, En este último caso, la resolución aprobatoria del expediente, implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados. En cuanto al contenido del expediente y tramitación, nos remitimos a los arts. 162 y sigs LOUA, destacando expresamente que la tasación conjunta, tras la correspondiente tramitación, que incluye información pública, caso de disconformidad de los interesados, será remitida a la Comisión Provincial de Valoraciones para fijación de justiprecio.

El art. 160.2 LOUA determina que la mera delimitación de la unidad de ejecución, determina la declaración de la necesidad de ocupación y el inicio de los correspondientes expedientes expropiatorios.

---

<sup>4</sup> El art. 160.3 LOUA, sobre las expropiaciones urbanísticas, dispone que “*La declaración de la existencia de alguno de los supuestos del apartado 1 determinará la declaración de la utilidad pública.*”.

### 3.- La gestión pública del urbanismo.

Se consideran de iniciativa pública aquellos sistemas de actuación que se inician y concluyen por la propia administración pública, en contraposición a la iniciativa privada que representa el sistema de compensación. Ya hemos comentado que este último, dada la naturaleza pública de su objeto y la directa supervisión de la administración que va a ser la titular del suelo y de la obra que la Junta de Compensación ejecute, no se separa mucho del carácter público de los otros dos sistemas de actuación.

Es más, el Sistema de Cooperación puede denominarse sistema mixto por cuanto, siendo de iniciativa y ejecución pública, se ordenan los terrenos de los privados.

El art. 116 prevé las distintas formas de gestión del sistema de expropiación:

a) La gestión directa, pudiendo materializarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en el artículo 90.2, o contratando la ejecución material de las obras a la empresa constructora seleccionada por los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) La gestión indirecta, en la que concede la actividad de ejecución al agente urbanizador mediante la convocatoria del correspondiente concurso, con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

En cuanto al Sistema de Cooperación, prevé el art. 123.1.b) de la LOUA,

B) La Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución, pudiendo optar para su desarrollo entre:

a) La gestión directa, pudiendo materializarse a través de cualquiera de las fórmulas previstas en el artículo 90.2, o contratando la ejecución material de las obras a la empresa constructora seleccionada por los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) La gestión indirecta, en la que concede la actividad de ejecución al agente urbanizador mediante la convocatoria del correspondiente concurso, con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

### 4.- El Sistema de Cooperación.

El sistema de cooperación como sistema de actuación para el desarrollo de unidades de ejecución se regula en los arts. 123 y siguientes de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre, LOUA. No habiéndose producido aún su desarrollo reglamentario, conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria novena de la misma, resulta de aplicación supletoria el Reglamento de Gestión Urbanística, (arts. 186 a 190) en cuanto sea compatible con la LOUA.

En comentarios a la LOUA el Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, Martín Valdivia ha destacado la escasa y deficiente regulación legal en la LOUA, de este sistema de actuación, *“muy al contrario de lo que sucedía con el Reglamento de Gestión Urbanística”*, razón por la cual *“La escueta formulación de propuestas*

*novedosas y lo raquítico de su desarrollo pormenorizado hacen que ese complemento reglamentario supletorio se convierta en esencial para entender el verdadero alcance que, sobre todo en la actualidad, puede presentar la utilización de este sistema de actuación.”.*

La LOUA habla de sistemas de ejecución públicos para referirse a los Sistemas de Cooperación y al de Expropiación, aunque la doctrina prefiere denominar sistema mixto al de cooperación, en el que se cuenta también con la participación de los propietarios, aunque a todos los efectos, ambos son sistemas de actuación pública, en cuanto a los elementos comunes de su gestión directa por la Administración o gestión indirecta de un servicio público, pues la adjudicación de la ejecución del sistema a una empresa especializada no reviste la forma de un contrato de obras, sino de servicios.

### **Ejecución por el sistema de cooperación.-**

En el sistema de cooperación<sup>5</sup> los propietarios soportan la reparcelación, la ocupación, la urbanización y pagan a la administración que ha dirigido y ejecutado todo el proceso, cuantos gastos se hayan generado.

La sistemática es común al Sistema de Compensación donde es la Junta de Compensación quien actúa sobre los terrenos con carácter fiduciario, siendo la nota diferencial la ejecución de las obras de urbanización a cargo de la administración, que podrá contar con la colaboración de los propietarios en la asociación administrativa. Piénsese que, en cierto modo, la situación del propietario es la misma que la del propietario no integrado en la Sistema de Compensación cuya reparcelación forzosa le aparta de la participación en el proceso de urbanización.

Al aprobarse la aplicación del sistema, sea con la delimitación de la UE o con la aprobación del planeamiento que la contiene, la Administración deberá regular el procedimiento al que han de ajustarse los propietarios

---

<sup>5</sup> Conforme a lo dispuesto en el art. 123 LOUA, en el sistema de actuación por cooperación, los propietarios:

- a) *Aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita.*
- b) *Soportan la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización y otorgan a la Administración actuante la disposición fiduciaria de éstos.*
- c) *Abonan los gastos de urbanización y los de gestión del sistema que les correspondan, bien satisfaciendo las cantidades que por tal concepto les sean giradas, bien aportando con carácter forzoso, mediante reparcelación, parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de los solares resultantes que les correspondan.*



para abonar los gastos de urbanización y gestión, bien en metálico o mediante aportación de aprovechamiento lucrativo a cuyo efecto, en el acuerdo de aprobación del sistema de cooperación se requerirá a los propietarios interesados para que, en plazo de 15 días, opten expresamente por la forma en que abonarán los gastos.

Los propietarios que no hubieren efectuado dicha opción, o que rechazaran el sistema, quedan vinculados al régimen de aportación forzosa mediante reparcelación, sin más trámite. La misma regla se aplicará cuando se trate de propietario único y cuando el Sistema de Cooperación se imponga como sustitución del Sistema de Compensación, en cuyo caso no será precisa la práctica de requerimiento alguno.

En base al iter lógico para desarrollar la unidad, en primer lugar se debe redactar, tramitar, aprobar e inscribir en el Registro de la Propiedad el Proyecto de Reparcelación y luego se debe urbanizar, sufragando los propietarios todos los gastos.

La iniciativa de la ejecución del sistema corresponde siempre a la administración que es la responsable de su ejecución, independientemente del proceso de cobro a los propietarios afectados.

No obstante, recordemos que en la actividad de ejecución la Administración actuante<sup>6</sup> puede optar por su desarrollo entre:

- a) La gestión directa; en cuyo caso puede encomendar la ejecución material de las obras a contratista o contratistas seleccionados por los procedimientos previstos en la legislación de contratos de las Administraciones públicas.
- b) La gestión indirecta, mediante la concesión de la actividad de ejecución, con arreglo a las normas establecidas en la LOUA, sobre la base de la convocatoria de un concurso.

---

<sup>6</sup> El art. 90 LOUA regula las distintas formas de gestión de la actividad administrativa de ejecución, disponiendo con carácter general que se podrán utilizar todas las formas o modalidades de gestión directa o indirecta admitidas en la legislación vigente. En cuanto a la gestión directa prevé expresamente se pueda desarrollar a través de su propia organización o las Gerencias urbanísticas o bien a través de las sociedades de capital íntegramente público para todos o algunos de los fines de redacción, gestión y ejecución del instrumento de planeamiento ; de consultoría y asistencia técnica ; de prestación de servicios, etc., junto a otras administraciones a través de convenios, consorcios, etc.

## 5. Confluencia de intereses.

Luciano Parejo<sup>7</sup> habla de la íntima relación entre el urbanismo y la propiedad pues en la base misma del primero late la tensión y el conflicto entre el interés general derivado de la ciudad y el aprovechamiento del territorio en general como fenómeno social o colectivo y el interés particular o individual integrado a partir de las utilidades o los rendimientos de todos y cada uno de los poseedores del suelo o de bienes inmuebles por lo que considera este autor que la ordenación urbanística es pues, fundamentalmente resolución de tal tensión y conflicto y está en función de ellos.

Cuando la Administración ordena el suelo está previendo el desarrollo de la Ciudad como actividad de interés general, independientemente de los intereses individuales afectados. La administración, como gestora de los intereses públicos, tiene tanto o mas interés que los Agentes privados en desarrollar la urbanización, por lo que no es de extrañar que en tiempos de crisis como los que estamos viviendo actualmente, se apliquen sistemas de gestión públicos para dinamizar el proceso de urbanización, estancado en manos de los Bancos, que no son promotores, cuyos intereses son generalmente contrapuestos a los públicos.

### La asociación administrativa de propietarios.

Conforme a lo dispuesto en la LOUA, art. 123.4, los propietarios podrán participar en la gestión del sistema de Cooperación, con el alcance consultivo y de auxilio y control meramente informativo, mediante la constitución de una asociación administrativa, que tendrá el carácter de una entidad urbanística colaboradora de las reguladas en el artículo 111 de la LOUA.

Destacan Cuesta y Arana<sup>8</sup> que parecería que el legislador ha querido reducir significativamente el papel tradicional de estas asociaciones pues a tenor del art. 123.4 de la LOUA los propietarios podrán participar en la gestión del sistema “.....con el alcance consultivo, de auxilio y control meramente informativo que se determine reglamentariamente”, aunque realmente su protagonismo no va a ser inferior al otorgado por el

---

<sup>7</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano; Derecho Urbanístico. Instituciones básicas. Pag. 73

<sup>8</sup> CUESTA REVILLA, José y ARANA GARCÍA, Estanislao ; “La ejecución del planeamiento”, en Derecho Urbanístico de Andalucía, dirigido por Antonio Jiménez-Blanco y Manuel Rebollo, Editorial Tirant lo Blanc.Op.Cit.Pag. 407.

Reglamento de Gestión Urbanística y las Leyes del Suelo de 1976 y 1992, significando estos profesores que esa voluntad reduccionista quizá sea más aparente que de fondo en cuanto que el mismo precepto, el art.123.3 permite, nada menos, que “las bases del sistema” se fijen por convenio urbanístico celebrado entre la administración y los particulares afectados.

Estas asociaciones administrativas estarán constituidas por los propietarios de bienes que se incorporen a las mismas dentro de un polígono o unidad de actuación, siendo voluntaria la pertenencia a la asociación, aunque no podrá constituirse más de una en cada polígono o unidad de actuación, sin que la Ley Andaluza prevea un quorum mínimo de participación.

Las normas o estatutos por los que haya de regirse la asociación serán sometidos a la aprobación de la Administración actuante. Acordada, en su caso, la aprobación, se inscribirá en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

Coincide la doctrina en que los estatutos y constitución de la entidad seguirán los mismos pasos previstos para la Junta de Compensación, disponiendo de un órgano general, un órgano ejecutivo y de la participación de un representante de la administración.

Los propietarios constituidos en asociación elegirán de entre ellos un Presidente, que tendrá la representación de todos y a través del cual se establecerán las relaciones con la Administración actuante (Art. 192.3 RGU).

Los acuerdos de la asociación administrativa de cooperación se adoptarán siempre por mayoría de los presentes, ejercitando voto personal, independientemente de la cuota de propiedad que representen.