

Módulo II.- Ejecución de Actuaciones Urbanísticas.

Tema IV

Sistemas de actuación urbanística

GESTIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA



Proyecto
OpenCourseWare-UNIA
(ocw.unia.es)



Autor

José Antonio Rosa Ruiz

ÍNDICE

- 1.- Presupuestos de la ejecución del planeamiento.
- 2.- Sistemas de actuación en la LOUA.
- 3.- Delimitación de la Unidad de Ejecución.

. **IV. Ideas clave.-** Actuación Integral, Sistemas de Actuación, Urbanizadora, Polígonos, Unidad de Actuación..

INTRODUCCIÓN

Las actuaciones sistemáticas o integrales representan cierta facilidad en la gestión de amplias zonas de forma que se ejecuta la urbanización directamente sobre todo el ámbito de la actuación.

Hay distintas formas de gestión aunque el resultado final es el mismo. Incluso el coste final no debe ser necesariamente distinto.

La gestión pública y la gestión privada conviven para un común objetivo, pero se articularán de forma distinta, sendo el usuario final quien asuma todos los gastos, incluso los de gestión.

OBJETIVOS

Vamos a conocer los mecanismos de gestión de las actuaciones integrales. La actuación por expropiación, por cooperación y el sistema de compensación. Mezcla de gestión pública y privada, donde la garantía de todos, es precisamente la intervención administrativa por parte de la administración actuante. Las bondades de la gestión privada no deben dejar de serlo, por lo que la dirección y supervisión pública, resultan imprescindibles.

CONTENIDOS

1.- Presupuestos de la ejecución urbanística.-

Ya hemos visto que con la distribución de competencias que realiza nuestra Constitución, el bloque de legalidad va a estar constituido en Andalucía por el TRLSyRU/15 y la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), estando ambas a un mismo nivel jerárquico, cada una en el ámbito de sus competencias. En el sistema de fuentes del derecho ocupa un lugar importante, como normas de carácter reglamentario, los Planes Generales de Ordenación Urbanística y planeamiento de desarrollo.

El planeamiento es el instrumento de ordenación urbanística base, conforme al cual materializará el propietario su derecho al aprovechamiento urbanístico correspondiente, previo cumplimiento de una serie de deberes que resultan del régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

La gestión de la actividad urbanística es eminentemente pública (art. 2 LOUA), sin olvidar que, conforme a lo dispuesto en el art. 5, las Administraciones con

competencia en materia de ordenación urbanística tengan el deber de facilitar y promover la iniciativa privada.

Antes de entrar a ver la ejecución del planeamiento, vamos a conocer los presupuestos de la actividad de ejecución, recogidos en el art. 96 de la LOUA, donde se vincula su ejecución al correspondiente planeamiento, que se trate de desarrollar:

“El desarrollo de la actividad de ejecución, cualquiera que sea el sujeto legitimado, requerirá la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico idóneo conforme a esta Ley para establecer la ordenación pormenorizada en la clase de suelo de que se trate:

- a) *En suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado con ordenación pormenorizada y en el urbanizable ordenado, será suficiente la aprobación del Plan General de Ordenación Urbanística o, en su caso, del Plan de Ordenación Intermunicipal.*
- b) *En suelo urbano no consolidado sin ordenación pormenorizada y en suelo urbanizable sectorizado se requerirá la previa aprobación del Plan Parcial de Ordenación del sector correspondiente o, cuando se trate de áreas de reforma interior, la del correspondiente Plan Especial o Estudio de Detalle.*
- c) *En el suelo urbanizable no sectorizado sólo podrá actuarse mediante la aprobación del Plan de Sectorización y, cuando éste no contenga la ordenación pormenorizada, de los correspondientes Planes Parciales de Ordenación para su ejecución.*
- d) *La ejecución de los sistemas generales se llevará a cabo, bien directamente, bien mediante la aprobación de Planes Especiales o, cuando así esté previsto en el instrumento de planeamiento, en el seno de la correspondiente unidad de ejecución.”*

2.- Sistemas de actuación en la LOUA.

Sistemas de actuación públicos: Expropiación y Cooperación. Ambos admiten la gestión indirecta.

Sistema de Actuación privado: Compensación.

A los tradicionales previstos en todas las CC.AA. de Compensación, Cooperación y Expropiación, hemos de añadir, la Concertación o ejecución a través del Agente urbanizador, la Ejecución forzosa y la Concesión de la obra urbanizadora, aunque todas las figuras previstas en las distintas CC.AA. giran en torno a los tipos básicos de ejecución privada o ejecución pública y el sistema mixto del Agente Urbanizador que goza de las características de ambos por cuanto se trata de la ejecución del proceso de urbanización por un agente privado, pero por cuenta de la Administración Pública. Así en la legislación urbanística Asturiana se habla de Concurso Público del proceso, aunque reservado sólo a lo que denomina “Sectores de Urbanización Prioritaria”; en la Canaria se habla de Ejecución empresarial y Concierto; en Cantabria y Galicia se prevé y regula el procedimiento de Concesión de la obra urbanizadora, mientras

en Castilla León se diferencia entre Concierto y libre Concurrencia para la ejecución de la obra pública. En Madrid se prevé la figura del Agente Urbanizador como Adjudicatario de un Concurso y se diferencia de la ejecución por Convenio.

La LOUA prevé sólo los tres tradicionales sistemas de ejecución de unidades de ejecución, previendo la figura del Agente Urbanizador en el Sistema de Compensación como alternativa penalizadora de la inactividad de los propietarios, pero la combinación de los sistemas públicos de ejecución con la ejecución directa por la administración; la ejecución indirecta por concurso o la ejecución mixta que representa la constitución de sociedades mercantiles mixtas para la ejecución del sistema, representa unas inmensas posibilidades que no están teniendo el uso que realmente pueden llegar a alcanzar.

La ejecución integral, sistemática o simplemente de las Unidades de Ejecución, se lleva a cabo mediante una actuación sistemática para equidistribuir los beneficios y cargas así como materializar la previsión de la ordenación urbanística, en la que participarán todos los suelos afectados, independientemente de la voluntad de los propietarios. El art. 107 LOUA prevé los tres sistemas tradicionales de actuación para la ejecución de estas actuaciones sistemáticas que son, por una parte, como sistemas de actuación pública, el sistema de expropiación y el de cooperación y como sistema de actuación privada, el sistema de compensación.

Estando delimitada una Unidad de Ejecución, se trata de una actuación sistemática en la que las relaciones con la administración actuante ya no son a título individual, sino a nivel colectivo de todos los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de la actuación.

Régimen jurídico.

Al delimitar la Unidad de Actuación o Ejecución se ha establecido el sistema de actuación, así el art. 107.2º LOUA, requiere se determine el sistema de actuación en el instrumento de planeamiento o, en su defecto, por el mismo procedimiento establecido para la delimitación de unidades de ejecución.

En la legislación vigente no se establece ningún sistema preferente, determinándose en el art. 108 LOUA ciertos criterios objetivos a considerar en la elección del sistema, teniendo en cuenta las prioridades y necesidades del desarrollo del proceso urbanizador, la capacidad de gestión y los medios económico-financieros con que cuente la Administración actuante así como la iniciativa privada para asumir o participar en la actividad de ejecución.

Igualmente prevé el art. 108 LOUA la determinación del sistema por acuerdo con los propietarios, lo cual podrá afectar también a la modificación del sistema de ejecución preestablecido en el planeamiento.

Entre las distintas formas de ejecutar estas actuaciones sistemáticas podemos diferenciar dos elementos diferenciales, como son que la actuación sea pública o bien que sea privada, pivotando en torno a estas dos ideas la distinta legislación urbanística.

Para cada unidad de ejecución, dispone el art. 107 de la LOUA, se determinará el sistema de actuación, conforme al que deba desarrollarse la actividad de ejecución, de entre los siguientes:

- a) Expropiación.
- b) Cooperación.
- c) Compensación.

El sistema de compensación es de actuación privada y los de cooperación y expropiación son de actuación pública.

Asimismo se prevé la posibilidad del **cambio del sistema de compensación** por cualquiera de los sistemas de actuación pública **en caso de incumplimiento** por parte de los propietarios.

No se establece ningún sistema prioritario sobre los otros, aunque razones de técnica urbanística recomiendan el sistema de compensación en ámbitos de expansión o ensanche de la Ciudad, y el de Cooperación o expropiación en ámbitos urbanos, muy parcelados donde la propiedad privada esta muy fragmentada.

3.- Delimitación de la Unidad de Ejecución.

La Unidad de Ejecución es un ámbito de referencia para la materialización de la equidistribución a través de los distintos sistemas de ejecución.

La ejecución de las actuaciones integradas o ejecución sistemática, con o sin planeamiento va a requerir la delimitación de unidades de ejecución como unidades equidistributivas de derechos y obligaciones de los propietarios afectados o especialmente beneficiados por el desarrollo de la unidad.

a).- Régimen jurídico.

Cuando se trate de la ejecución de instrumentos de desarrollo, su ámbito coincidirá con la delimitación de una o varias unidades de ejecución que tengan entidad propia. Igualmente pueden venir delimitadas en el ámbito de la ordenación pormenorizada del PGOU e incluso delimitarse por el procedimiento establecido.

El art. 105.1 LOUA¹ requiere idoneidad técnica y viabilidad económica² y que permita equidistribuir³ el cumplimiento de los deberes legales. Entendemos que esa viabilidad económica vendrá referida a los gastos de urbanización y también a las diferencias de aprovechamiento que pudieran producirse con el AR en que se ubica ya que, hacer cargar excesivas cesiones sobre un ámbito determinado puede mermar en exceso el aprovechamiento de la UE en relación al AR en que se ubica.

La proporción en que deban participar los propietarios en la equidistribución no viene establecida en ninguna parte, aunque es bien claro que la desproporción atenta contra la equidistribución, siendo numerosa la jurisprudencia del Tribunal Supremo en que se ha

¹ Conforme a lo previsto en el art. 105.1 LOUA, “La delimitación de las unidades de ejecución deberá asegurar su idoneidad técnica y viabilidad económica, y permitir en todo caso el cumplimiento de los deberes legales y la equidistribución de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística. “.

² En cuanto a la viabilidad económica, no existe un mecanismo comparativo con otras unidades para poder verificarla, limitándose el art. 105.1., in fine, a disponer, *“Cuando la actividad de ejecución en determinadas unidades de ejecución no sea previsiblemente rentable, por resultar el coste de las cargas igual o mayor que el rendimiento del aprovechamiento lucrativo materializable en ellas, el municipio podrá autorizar, sin modificar la ordenación urbanística de aplicación, una reducción de la contribución de los propietarios a dichas cargas, una compensación económica a cargo de la Administración o una combinación de ambas medidas, procurando equiparar los costes de la actuación a cargo de los propietarios a los de otras unidades de ejecución similares y rentables.”.*

³ En STS de 18 marzo 2008, (RJ\2008\1754), se cuestiona la racionalidad de una delimitación en el sentido de que *“cuando en el suelo urbano sólo se delimita una Unidad de Ejecución continua, imponiendo sólo a unos propietarios unas cesiones que en el resto de los casos se van a conseguir por vía expropiatoria, debe quedar muy bien demostrado que en la delimitación de la UE se cumplen rigurosamente los requisitos de racionalidad, suficiencia técnica y económica y equidistribución que la normativa impone a las UE. En el presente caso esa demostración no se ha realizado, porque:*

1º.- Las cesiones que se imponen no lo son para el servicio del polígono o Unidad de Actuación correspondiente (que es lo que exige el artículo 83.3 del TRLS. Ni un espacio libre de 303 m² ni una guardería infantil de 396 m² puede admitirse que estén al servicio de una UE de 2.209 m² y donde como máximo pueden edificarse 17 viviendas. ...

Se carga, por lo tanto, a los propietarios de estos terrenos con unas cesiones ilegales o que no sólo van a disfrutar ellos, lo cual infringe el principio de equidistribución, (artículo 117.2.b) del TR de 1976), que constituye, en realidad, una infracción del principio de igualdad....”

considerado la desigualdad existente con la delimitación de determinados ámbitos de actuación para cargar la obtención de equipamiento, creando importante desequilibrio⁴ con los derechos de fincas del entorno, circunstancia que va a ayudar a evitar la delimitación de las áreas de reparto, de forma que sea el Aprovechamiento, medio o tipo el que sirva de referencia para comparar los derechos de unos y otros.

Dispone el art. 105.2 LOUA que en suelo urbano pueden ser discontinuas y excepcionalmente en Suelo urbanizable, entendemos que en suelo urbanizable pormenorizado en el que no se concibe la ejecución asistemática, requiriendo el art. 105.3 LOUA que todo él se incluya en UE.

En sus comentarios al TRLS/92, Bolas Alfonso⁵ destaca para el suelo urbano, la posibilidad de delimitación de unidades de ejecución discontinuas, así como la eliminación de su afección necesaria a la reparcelación voluntaria y del carácter subsidiario, lo que *“convierte a la reparcelación sobre unidades de ejecución discontinuas, incluso las de contenido simplemente económico, a pesar del teórico carácter subsidiario de esta última, en el instrumento fundamental y más apropiado para la ejecución del planeamiento en suelo urbano, cuando se intente actuar sistemáticamente.”*.(Por sistema de cooperación y mediante reparcelación económica).

b).- Concepto y naturaleza jurídica.

La Unidad de Ejecución es una unidad suficientemente homogénea para permitir la justa distribución de beneficios y cargas, con entidad suficiente

⁴ Así el TS en STS 23/06/2003, (RJ 2003\4568) en un recurso de casación para la unificación de doctrina, siendo Ponente D. Fco González Navarro, ha declarado este alto Tribunal, en el mismo sentido de las de 15 de noviembre de 1994 (RJ 1994, 8818) ; la de 13 (RJ 2000, 8630) y 23 de octubre de 2000 (RJ 2000, 9565) , así como la STS de la Sección 6ª de 17 de mayo de 2001 (RJ 2001, 6618) que, en un recurso para la unificación de doctrina, dice: *«El principio general de reparto equitativo de los beneficios y cargas, que el planeamiento impone, ha de regir la actuación urbanística, según se argumenta extensamente en la sentencia recurrida, de suerte tal que la quiebra de este principio, haciendo recaer mayores cargas o beneficios sobre unos que sobre otros, incide en desigualdad incompatible con lo establecido en el artículo 14 de nuestra Constitución y contraviene específicamente el contenido de los artículos 3.2.b, 87.3, 117, 124.1 y concordantes de la Ley del Suelo de 1976, que, entre las competencias urbanísticas, el primero establece la función de “impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución”.*

⁵ BOLAS ALFONSO, Luis. *La reparcelación en suelo urbano*. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1994. Pag. 277.

para su ejecución independiente de forma sistemática por cualquiera de los sistemas de actuación previstos.

Recuerda Luis Bolas⁶, la necesidad del respeto de los principios de proporcionalidad y simultaneidad en el reparto de beneficios y cargas del planeamiento.

Cuando el planeamiento general establece una ordenación pormenorizada, necesitada de equidistribución, habrá de delimitar áreas de actuación asistemática en las que se actuará por el mecanismo de transferencias de aprovechamiento o bien delimitará actuaciones sistemáticas, Unidades de Ejecución, a efectos de materialización de las cesiones y urbanización y la equidistribución de beneficios y cargas.

Conforme al art. 86.c) LOUA la unidad de ejecución opera simultáneamente como ámbito para el desarrollo de la totalidad de las operaciones jurídicas y materiales precisas para la ejecución integral del planeamiento y de la comunidad de referencia para la justa distribución de beneficios y cargas, lo cual se lleva a efecto exclusivamente a través de cualquiera de los tres sistemas de actuación citados.

c).- Presupuestos.

Conforme a lo dispuesto en el art. 139.1.a) LOUA⁷, el suelo destinado a dotaciones, cuando estén incluidas o adscritas a unidades de ejecución, se obtiene mediante cesión obligatoria y gratuita y por los procedimientos previstos para el desarrollo de la actividad de ejecución, así como por expropiación u ocupación directa, entendiéndose que la ocupación directa vendrá referida a los suelos externos cuya obtención se haya adscrito a la

⁶ BOLAS ALFONSO, Luis. *La reparcelación en suelo urbano*. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1994. Pag. 72.

⁷ Artículo 139. Formas de obtención del suelo y de ejecución."1. El suelo destinado a dotaciones se obtiene:

- a) Cuando estén incluidas o adscritas a sectores o unidades de ejecución, mediante cesión obligatoria y gratuita y por los procedimientos previstos para el desarrollo de la actividad de ejecución, así como por expropiación u ocupación directa.
- b) En los restantes supuestos, mediante transferencias de aprovechamiento en virtud del correspondiente acuerdo de cesión, venta o distribución cuando así esté previsto en el instrumento de planeamiento y, en su defecto, mediante expropiación u ocupación directa.

unidad de ejecución aunque la expropiación podrá referirse a los suelos incluidos en la unidad cuyos propietarios hayan optado por la expropiación.

El art. 145 TRLS/92 limitaba la delimitación de Unidades de Ejecución en las que la diferencia entre el aprovechamiento lucrativo total de cada unidad y el resultante de la aplicación del aprovechamiento tipo, cuando exista, sobre su superficie sea superior al 15% de este último, salvo que, en suelo urbano, el planeamiento justifique la imposibilidad de respetar esa diferencia máxima., en idéntico sentido el art. 36.2 RGU.

¿Cómo se determina el aprovechamiento en el ámbito de la Unidad de Ejecución?

En el caso de las Unidades de Ejecución, la obtención de los equipamientos se va a facilitar a través de la técnica de determinación del aprovechamiento tipo en las Áreas de Reparto que, conforme a lo dispuesto en el art. 58 LOUA va a incluir los Sistemas Locales y los Generales para la totalidad del suelo urbanizable sectorizado y ordenado que también se podrán incluir en el Suelo Urbano no Consolidado, de forma que todos los propietarios, en esta clase de suelo participen equitativamente en la cesión obligatoria y gratuita de equipamientos públicos a través de los mecanismos de equidistribución previstos.

d).- Procedimiento.

Cuando la delimitación de la unidad no se ha realizado en el marco de la tramitación del planeamiento podrá practicarse la delimitación previa información pública con audiencia de los propietarios afectados.

Prevé el art. 106 LOUA que, cuando no se contenga en el planeamiento, la debilitación de la Unidad de Ejecución se efectuará por el municipio, previa información pública y audiencia de los propietarios afectados, por 20 días y publicación en el BOP.

e) Efectos jurídicos.

La delimitación de una unidad de ejecución implica su ejecución integral por los sistemas de actuación previstos en la legislación urbanística.

Dispone el art. 18 LOUA que con carácter general o para determinados sectores, áreas o zonas de la ordenación urbanística, los instrumentos de planeamiento podrán fijar plazos máximos, entre otros extremos, para la ejecución de unidades de ejecución comprendidas en los antedichos sectores y áreas.