LA EJECUCIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA A TRAVÉS DEL AGENTE URBANIZADOR

Junta de Andalucía
Consejería de Vivienda, Juventud y Ordenación del Territorio

EDICIÓN
Consejería de Vivienda, Juventud y Ordenación del Territorio

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN
Dirección General de Ordenación del Territorio

AUTORES
Daniel Fernández Navarro (CUATRECASAS)
Julio D. Moreno Prieto (CUATRECASAS)

Septiembre, 2026

ÍNDICE

1 CAPÍTULO 1 - AGENTE URBANIZADOR. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA 5
1.1 Agente urbanizador. Concepto 5
1.2 Antecedentes del agente urbanizador en la legislación estatal y autonómica 6
1.3 Naturaleza jurídica de la relación del agente urbanizador con la Administración actuante 8
1.4 Delimitación del concepto con otras figuras afines: la empresa urbanizadora, la empresa constructora, y el agente edificador 8
1.5 ¿Quién puede actuar como agente urbanizador? 10
1.6 Administración competente para la selección del agente urbanizador 10

2 CAPITULO 2 - LA INTERVENCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR EN LAS DISTINTAS FASES DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICAS 12
2.1 Facultades del agente urbanizador para proponer actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización 12
2.2 Facultades del agente urbanizador en la elaboración y presentación de los instrumentos de ordenación detallada (art. 177.4 RLISTA) 13
2.3 El agente urbanizador en el proceso de gestión urbanística 15

3 CAPÍTULO 3 - EL AGENTE URBANIZADOR Y EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN 18
3.1 El cambio en la gestión del sistema de compensación de directa a indirecta (agente urbanizador), sin alterar el sistema privado elegido 18
3.2 Cambio de modalidad del sistema de compensación cuando el sistema está elegido, pero aún no establecido. 19
3.3 Cambio de la forma de gestión del sistema de compensación de gestión directa a indirecta cuando el sistema quedó ya establecido. 20
3.4 Relación del agente urbanizador con los propietarios en seno del sistema de compensación. 22

4 CAPÍTULO 4 - EL AGENTE URBANIZADOR Y EL SISTEMA DE EXPROPIACIÓN 24
4.1 Iniciativa para la determinación de la gestión directa o indirecta (agente urbanizador) 24
4.2 Iniciación de oficio del procedimiento de selección del agente urbanizador en el sistema de expropiación 25
4.3 El procedimiento a instancia del aspirante a agente urbanizador para la adjudicación de la gestión del sistema de expropiación 25
4.4 El agente urbanizador y la relación con los propietarios en el sistema de expropiación. 29
4.5 El criterio de adjudicación preferente al aspirante con mayor propiedad o apoyo de los propietarios, y, en todo caso, a la oferta que aglutinen la mayoría. Su aplicación en el sistema de expropiación por gestión indirecta. 30
4.6 Pago a los propietarios del justiprecio en especie 30
4.7 El agente urbanizador y los liberados del sistema de expropiación 31

5 CAPÍTULO 5 - EL AGENTE URBANIZADOR Y EL SISTEMA DE COOPERACIÓN 33
5.1 La incorporación del agente urbanizador en el sistema de cooperación. Su previsión en el convenio urbanístico para el establecimiento de las bases del sistema 33
5.2 Condiciones y requisitos para que la opción del pago en metálico produzca efecto 34
5.3 Relación del agente urbanizador y la entidad urbanística de cooperación 35
5.4 Limitación de la retribución del agente urbanizador por su actividad de gestión 37
5.5 El pago al agente urbanizador de las cuotas de urbanización en terrenos edificables 37
5.6 El pago al agente urbanizador en metálico 38
5.7 Particularidades en el abono de las cuotas de urbanización cuando participa el agente urbanizador en el sistema de cooperación 41
5.8 Selección de la empresa constructora y modalidades de pago 41
5.9 La liquidación del sistema de cooperación y sus particularidades cuando a intervenido agente urbanizador 42

6 CAPÍTULO 6 - EL AGENTE URBANIZADOR EN LA EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA 42
6.1 Los supuestos de ejecución asistemáticas 42

6.2 El ámbito de ejecución asistemática 43
6.3 La intervención del agente urbanizador en la ejecución asistemática....44
6.3.1 La intervención del agente urbanizador en iniciativas de carácter público en actuaciones asistemáticas....44
6.3.2 La intervención del agente urbanizador en iniciativas privadas en actuaciones asistemáticas. 45
6.4 El proyecto de distribución de cargas, la división horizontal y el complejo inmobiliario como instrumentos de gestión y de compensación y retribución al agente urbanizador (y empresa urbanizadora) 47
6.5 Los propietarios y la relación con el agente urbanizador en la ejecución asistemática 49

7 CAPÍTULO 7 - El PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR 50
7.1 Introducción 50
7.2 La iniciación de oficio 50
7.3 La iniciación a instancia de persona interesada (aspirante a agente urbanizador): documentación a presentar y plazos para presentación de los pliegos 53
7.4 Los pliegos 54
7.5 La documentación para presentar en plica cerrada 56
7.6 Información pública, audiencia y presentación de alternativas de aspirantes a agente urbanizador 56

8 CAPÍTULO 8 - LA ADJUDICACIÓN DE LA CONDICIÓN DE AGENTE URBANIZADOR 57
8.1 Criterios de adjudicación 57
8.2 Derecho de adjudicación preferente a propietarios mayoritarios 58
8.3 El convenio urbanístico como título de la adjudicación de la concesión de la actuación urbanística 58
8.4 Efectos de la adjudicación a agente urbanizador 58
8.5 Singularidad de la actuación cuando la adjudicación lleve la redacción y el impulso de la tramitación de la ordenación urbanística 59
8.6 Relación entre el agente urbanizador y los propietarios 60
8.7 Resolución, penalidades y compensación 60

9 CAPÍTULO 9 - LA EJECUCIÓN MATERIAL DE LA URBANIZACIÓN 61
9.1 Supuesto de misma identidad de agente urbanizador y empresa constructora. 61
9.2 La contratación de las obras de urbanización por parte de empresa constructora. 61
9.3 Responsabilidad frente a la Administración actuante de la ejecución de la urbanización 61

10 CAPÍTULO 10 - LA COLABORACION PÚBLICO-PRIVADO EN LA ACTUACIÓN EDIFICATORIA: EL AGENTE EDIFICADOR/REHABILITADOR 62
10.1 El agente edificador. Concepto 62
10.2 La celebración del concurso del agente edificador antes de la resolución de la declaración del incumplimiento del deber de edificar 62
10.3 La declaración de incumplimiento del deber de edificar 64
10.4 Participación del no propietario ante el incumplimiento del deber de conservar o rehabilitar 64
10.5 La ejecución por sustitución por incumplimiento de los deberes de edificación, rehabilitación y conservación ..64

CAPÍTULO 1 - AGENTE URBANIZADOR. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA

1.1 Agente urbanizador. Concepto

El agente urbanizador es la persona física o jurídica que, no siendo propietaria de suelo en la unidad de ejecución o ámbito de actuación, o siendo titular minoritario, asume la responsabilidad de la ejecución a su riesgo y ventura, al ser seleccionada por la Administración en pública concurrencia, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística[1].

Por tanto, los elementos que definen al agente urbanizador según la LISTA son los siguientes:

a) *Es una persona física o jurídica, de naturaleza pública[2] o privada, no propietaria de suelo o titular minoritario.*

El propósito último del agente urbanizador es servir de elemento dinamizador de la ejecución urbanística. De ahí que la justificación del agente urbanizador se halle en ser una persona no propietaria del suelo, o propietaria que tenga una participación minoritaria (menor del 50% de la unidad de ejecución o del ámbito de actuación) y carezca por sí misma de la facultad de presentar la iniciativa del establecimiento del sistema de compensación.

b) *Asume la responsabilidad de la ejecución frente a la Administración actuante a su riesgo y ventura.*

Sin perjuicio de que con el agente urbanizador puedan coadyuvar algunos propietarios de suelo u otras empresas, este asume la responsabilidad de la ejecución urbanística frente a la Administración actuante. De modo que cualquier incumplimiento será imputado por la Administración a este, no a los propietarios, ni a la empresa constructora o cualquier otra persona contratada por el agente urbanizador. Esta es precisamente la razón por la que en la ejecución urbanística no pueden coexistir Junta de Compensación y el agente urbanizador, lo que generaría una bicefalia en la responsabilidad de ejecución.

El agente urbanizador asume a su riesgo y ventura las obligaciones y derechos derivados de la adjudicación, quedando sujeto a las condiciones establecidas en el convenio urbanístico que suscriba para su adjudicación, conforme a los pliegos, donde se determinará su retribución, así como la compensación de los gastos de urbanización asumidos en terrenos edificables o superficie edificada. En principio, queda vinculado y asume tanto la valoración del aprovechamiento urbanístico como los gastos de urbanización estimados para la ejecución urbanística.

---

1 El artículo 84.3 LISTA define al agente urbanizador cuando diferencia las formas de gestión directa e indirecta, correspondiendo al agente urbanizador esta última forma de ejecución urbanística. El artículo 94.1 define al agente urbanizador de esta forma:

"El agente urbanizador es la persona legitimada por la Administración actuante para asumir la responsabilidad frente a esta de la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística en cualquiera de las actuaciones de transformación urbanística".

2 Debe tener en cuenta que a las empresas de capital íntegramente público creadas a tal fin se les encomienda directamente a actividad de ejecución al margen de cualquier procedimiento de concurrencia. Igualmente, en el caso de la creación de empresas de capital mixto, el artículo 126.4 RLISTA configura la colaboración pública-privada como una fórmula de gestión indirecta diferenciada de la concesión de la actividad urbanística al agente urbanizador, debiendo quedar sujeta a concurrencia la selección de la participación privada que participe en la empresa mixta, no así la ejecución urbanística propiamente dicha.

c) Es seleccionado por la Administración en pública concurrencia.

Uno de los elementos diferenciadores del agente urbanizador es su selección en pública concurrencia sobre la base de unos criterios previamente establecidos en los pliegos, ya sean estos aprobados a iniciativa del aspirante a agente urbanizador o a iniciativa pública.

d) Aporta su actividad empresarial en la promoción urbanística.

El valor que aporta el agente urbanizador es la profesionalización de la actividad urbanística, representada por la acreditación de su capacidad y solvencia profesional y técnica, además de la económica y financiera.

1.2 Antecedentes del agente urbanizador en la legislación estatal y autonómica

La figura del agente urbanizador, como concesionario de la ejecución urbanística, legitimado por la Administración actuante en pública concurrencia, encuentra sus raíces en el desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística del Texto Refundido de 1976. A su vez, en esa regulación cristalizaba la concepción contenida en el Ley de Suelo de 1956[3] del urbanismo como función pública, extrayendo la facultad de urbanizar del contenido normal de la propiedad. La tarea de urbanizar pasaba a ser una actividad sujeta a dirección pública, separada del ius aedificandi. Esta idea —urbanización como obra pública bajo dirección administrativa— es el presupuesto del futuro operador privado seleccionado en concurrencia pública.

Su configuración moderna nace del modelo regulatorio valenciano (LRAU 6/1994), que institucionaliza al urbanizador no propietario y seleccionado en libre concurrencia para ejecutar las actuaciones integradas. La mala praxis en su aplicación, en el momento del mayor auge inmobiliario del país, se tradujo en un desequilibrio en favor de la posición decisoria del agente urbanizador, en detrimento de los propietarios - inermes para participar en la actuación y ni siquiera conocer los costes asociados a la actuación urbanística, pese a que tendrían que soportarlos-.

Para reestablecer dicho equilibrio la legislación estatal introdujo dos reformas en el régimen de participación de los propietarios en la actuación urbanizadora: (i) reconoció la facultad para presentar la propuesta de ordenación urbanística a la propiedad del suelo y a la iniciativa pública, pero no a quién no fuera propietario de suelo (art. 8.1 TRLSRU); y (ii) confirmó el derecho de los propietarios para participar en la actuación de transformación urbanística en un régimen equidistributivo, pero siempre que con carácter previo les fuera posible conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados, y disponer de un plazo para ejercer su derecho en virtud de dicha información (art. 13.2c TRLSRU).

---

3 Conforme a la Ley de Suelo de 1956, "la ejecución de los planes de urbanismo se hará por cualquiera de estos cuatro sistemas:

- Cooperación.–(…)
- Expropiación.–Con arreglo a este sistema, la Administración expropia la totalidad de los terrenos comprendidos en un polígono, para urbanizarlos por sí o a través de Empresa concesionaria. Dichos terrenos cumplirán dos objetivos: atender las necesidades inmediatas de solares, previa su urbanización, y procurar una reserva de ellos con vista al futuro. Para determinar la extensión del polígono de expropiación convendrá considerar la superficie que puede adquirirse con los medios financieros previsibles.
- Compensación.–(…)
- Cesión de viales.–(…)

La empresa urbanística podrá ser realizada por gestión pública o privada.
Bajo la forma de gestión pública, las obras de urbanización se ejecutarán por las Corporaciones o por concesionarios.

Era clarificadora la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo cuando afirmaba:

> *"En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad -de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación."*

En el vigente artículo 18.1.c del TRLSRU la ejecución de la urbanización consta como un deber que conforma el estatuto de la propiedad de quién asume la promoción de la actuación de transformación urbanística, y no necesariamente del propietario.

La LOUA estableció una regulación de la figura del agente urbanizador, pero, por las razones expuestas, distaba de la que había aprobado la Comunidad Autónoma Valenciana. El régimen andaluz optó por configurar un agente urbanizador que se desenvolvía en todos los sistemas de ejecución, y particularmente en el sistema de compensación se articulaba en caso de inactividad o incumplimiento de los propietarios, dejando a estos la opción, en todo caso, de participar con el agente urbanizador incluso sin asumir costes de urbanización en detrimento del aprovechamiento urbanístico. En definitiva, ambos modelos abrían la ejecución a la participación de personas no propietarias, pero el sistema valenciano confería al agente urbanizador un protagonismo programador y económico singular (a través del PAI), mientras que la LOUA encauzaba al urbanizador con un carácter subsidiario dentro de los sistemas tradicionales, con mayor control de la Administración actuante y menor capacidad de configurar autónomamente la actuación.

La LISTA proyecta al agente urbanizador sobre cualquiera de las actuaciones de transformación urbanística (nueva urbanización en suelo rústico y actuaciones de mejora y reforma en suelo urbano), y refuerza las garantías de intervención de un modo más amplio que la LOUA, sin asumir un rol únicamente subsidiario o sustitutivo de los propietarios.

La LISTA sitúa al agente urbanizador dentro de una política deliberada de colaboración público-privada más amplia y sistemática. La nueva ley identifica la colaboración público-privada como línea estratégica del modelo (con dirección y control públicos de la gestión), reforzando la participación de operadores empresariales no propietarios seleccionados en concurrencia, y bajo los principios de publicidad y transparencia.

Según la exposición de motivos de la LISTA:

> *"En cuanto a la gestión urbanística, en el marco de la seguridad jurídica buscada, la Ley defiende con firmeza la dimensión social del urbanismo, pero apuesta decididamente por la colaboración público-privada, superando el papel concedido a la iniciativa privada en nuestro modelo tradicional. La nueva norma regula la actuación de la iniciativa privada en el marco de la libertad de empresa recogida en la Constitución, si bien la tutela pública de la actividad exige que esa iniciativa sea posible desde el punto de vista de la viabilidad técnica y financiera. Con esta visión se pretende asegurar a la sociedad el éxito de la actividad privada desde un primer momento, huyendo de operaciones meramente especulativas. Es decir, la iniciativa privada en el ámbito urbanístico".*

1.3 Naturaleza jurídica de la relación del agente urbanizador con la Administración actuante

Debe partirse de que la actividad urbanística es una función pública, cuyo resultado tiene como fin último materializar las previsiones de la ordenación establecida por los planes, incluyendo todas las complejas operaciones jurídicas y técnicas que resultan propias de la ejecución en cualquier actuación de transformación urbanística.
La naturaleza jurídica de la relación entre el agente urbanizador y la administración actuante es la de un contrato administrativo especial, rigiéndose por lo dispuesto en la LISTA y su reglamento general y, supletoriamente, por lo previsto en la legislación de contratos del sector público.

La relación entre la Administración actuante y el agente urbanizador reúne los rasgos definitorios del contrato administrativo especial: es un negocio público de colaboración para ejecutar una función pública (la gestión y urbanización de ámbitos) que (i) no encaja limpiamente en los contratos típicos de la legislación de contratos (obras, concesión, servicios), por la pluralidad y equivalencia de prestaciones implicadas; (ii) se rige por una ley sectorial especial (urbanística autonómica) y, supletoriamente, por la legislación de contratación pública; y (iii) atribuye prerrogativas públicas a la Administración (dirección, inspección, control, interpretación, modificación por interés público, resolución, penalidades) y somete la selección del contratista a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

1.4 Delimitación del concepto con otras figuras afines: la empresa urbanizadora, la empresa constructora, y el agente edificador

Uno de los malentendidos más frecuentes de los operadores públicos y privados tiene su origen en confundir al agente urbanizador con figuras afines, que, si bien participan en algunas de sus finalidades, no comparten la misma naturaleza y el régimen de responsabilidad en la ejecución urbanística.

a) *La empresa urbanizadora.*

La empresa urbanizadora no es un agente urbanizador. Se define como la persona física o jurídica que coadyuva con los legitimados para la ejecución urbanística, aportando financiación y, en su caso, profesionalización, conforme a las condiciones libremente pactadas, sin que desplace a estos en su responsabilidad frente a la Administración actuante.

Comparte con el agente urbanizador algunas similitudes como, por ejemplo, su perfil profesional o financiero, la facultad de acordar su retribución profesional mediante el pago de parcelas edificables, y asumir los gastos suplidos de urbanización compensándose en parcelas resultantes. Lo determinante es que la empresa urbanizadora no es seleccionada por la Administración actuante, sino que es contratada por los legitimados para la ejecución (los propietarios, la Junta de Compensación, o incluso el agente urbanizador), y que no responde frente a la Administración de cualquier incumplimiento. Los responsables de la ejecución urbanística son los legitimados, que no podrán invocar el incumplimiento de la empresa urbanizador para eludir su responsabilidad.

En el sistema de ejecución privado, la relación de la empresa urbanizadora con la Administración actuante es inexistente, quedando circunscrita su vinculación a un contrato mercantil suscrito con los propietarios, la Junta de Compensación o con el agente urbanizador[4].

[4] En ocasiones los Ayuntamientos han de enfrentarse a situaciones complejas derivadas de acuerdos suscritos por los propietarios

Aunque no sea objeto de esta guía, debe ponerse en valor la figura de la empresa urbanizadora como mecanismo que aporta a los propietarios una gestión profesional especializada y financiación, pudiéndose acordar previamente las condiciones del reparto del aprovechamiento urbanístico en sede del instrumento de equidistribución[5].

b) La Empresa constructora.

La empresa constructora es la entidad contratada por los legitimados para la gestión urbanística con la finalidad de acometer la ejecución material de las obras de urbanización y, en su caso, también las de edificación[6].

Cuando interviene en la ejecución el agente urbanizador, es este quien contrata a la empresa constructora sobre la base de un pliego de condiciones y una licitación supervisada por la Administración actuante. Tal licitación no será necesaria cuando el propio agente urbanizador asume también la construcción material de urbanización, previa acreditación de la capacidad económica y técnica conforme a los requisitos establecidos en los pliegos[7].

Lo que caracteriza a la empresa constructora es que queda ligada al agente urbanizador mediante un contrato de naturaleza privada, y no responde frente a la Administración, sino ante al agente urbanizador, siendo este el que, a su vez, es el responsable único ante la Administración de la ejecución urbanística.

c) El agente edificador.

El agente edificador es la persona física o jurídica que, siendo seleccionado por la Administración actuante en pública concurrencia, asume los deberes de edificación, conservación o rehabilitación por incumplimiento de los sujetos obligados, ya sea en el marco de la ejecución subsidiaria indirecta[8], o por la ejecución por sustitución en régimen de venta forzosa[9] o por expropiación forzosa mediante gestión indirecta.

---

con alguna empresa promotora a la que aquellos otorgaron amplios poderes para desarrollar la urbanización, incluyendo el convenio urbanístico de propietario único o de unanimidad de titulares, de modo que los propietarios quedaban exonerados de gastos de urbanización a cambio del aprovechamiento urbanístico adjudicado en favor de esta empresa. Lo procedente en estos casos sería que la Administración actuante declarar el incumplimiento de los propietarios o terceros adquirentes subrogados, pero no de la empresa promotora apoderada, pues la promotora que suscribió tales acuerdos privados lo hizo en la posición jurídica de empresa urbanizadora, no de agente urbanizador.

[5] El rol de empresa urbanizadora cobra sentido, igualmente, como forma legal de compensación al propietario-promotor que soporta la gestión profesionalizada de la actuación de transformación urbanística, o que se ofrece a asumir los gastos de urbanización de aquellos propietarios que sean reparcelados forzosamente u opten por abonar tales gastos en especie (aprovechamiento urbanístico).

[6] El artículo 134.2 RLISTA señala que se entiende por empresa constructora aquella persona física o jurídica encargada de la ejecución material de las obras de urbanización o, en su caso, edificación. Cuando la empresa constructora sea contratada por un agente urbanizador o edificador, éste asumirá la total responsabilidad de la ejecución de la actuación frente a la Administración, sin perjuicio de las relaciones jurídicas con la empresa constructora.

Llama la atención la alusión a las obras de edificación, pues estas son irrelevantes a los efectos de su consideración como empresa constructora, salvo en los supuestos en los que entre los gastos de urbanización se haya contemplado expresamente la edificación de las dotaciones o equipamientos públicos.

[7] Artículo 187.1 RLISTA.
[8] Artículo 333 RLISTA.

[9] Artículos 335 a 337 RLISTA.

La mayor proximidad del agente edificador y el agente urbanizador sucede en los supuestos en los que, como parte de la actuación edificatoria, pueden existir obras complementarias de urbanización que se enmarcan en la propia autorización de la edificación. Debe considerarse como elemento clave para esta distinción el hecho de si existen actuaciones propias de la gestión urbanística asistemática como consecuencia de ejecución de obras complementarias de urbanización, en cuyo caso, estaremos en presencia de un agente urbanizador.

Supongamos que estamos ante una actuación asistemática de mejora urbana, en las que entre las obligaciones del adjudicatario se haya incluido, además de la urbanización complementaria, la edificación del complejo en el que se materialice el cumplimiento de los deberes urbanísticos y las obligaciones adquiridas en el seno de la licitación. La circunstancia de que se incluyan actuaciones edificatorias como modo de cumplimiento del deber no convierte al adjudicatario en agente edificador, pues tales actuaciones están en el contexto de una operación de transformación urbanística.

Al contrario, si se licita una obra de edificación en una parcela que constituya una unidad apta para la edificación, en la que resulta necesaria la ejecución de alguna obra complementaria de urbanización para que adquiera la condición de solar, la ejecución de tales actuaciones no convierte al adjudicatario en agente urbanizador, sino en agente edificador, pues el peso de su actuación gravita sobre la actuación edificatoria.

1.5 ¿Quién puede actuar como agente urbanizador?

Puede actuar como agente urbanizador cualquier persona física o jurídica, pública o privada, con capacidad para contratar y cumpla con los requisitos de solvencia económica y financiera, técnica y profesional.

1.6 Administración competente para la selección del agente urbanizador

La Administración competente para seleccionar al agente urbanizador es la Administración actuante, que, como regla general, será el Ayuntamiento correspondiente. También la Junta de Andalucía asume la condición de Administración actuante, por ejemplo, en las actuaciones declaradas de interés autonómico de carácter público, así como en las de carácter privado cuando así lo determine el acuerdo del Consejo de Gobierno[10].

Así pues, la Junta de Andalucía está legitimada para instar la selección de agente urbanizador en actuaciones públicas declaradas de interés autonómico en el marco de la colaboración público-privada, o cuando la legislación especial le otorga esa condición.

Como decimos, la asunción de la posición de agente urbanizador por parte de la persona jurídica de naturaleza pública debe ser matizada, puesto que su intervención asumiendo la responsabilidad de la ejecución se articularía en virtud de la encomienda directa efectuada por la Administración actuante. Igualmente, cuando se trate de empresas mixtas, la inclusión de la participación privada en su accionariado obedecerá a un procedimiento de concurrencia distinto del establecido para la selección del agente urbanizador.

[10] Artículo 57.2 LISTA. El artículo 126.2 RLISTA recoge los supuestos en los que se considera Administración actuante a la Administración de la Junta de Andalucía.

1.7 La retribución del agente urbanizador

Los Pliegos deberán determinar, en cada caso, los criterios para la retribución del agente urbanizador, en virtud de los cuales el aspirante presentará su oferta. Cabe cuestionarse si la retribución del agente urbanizador está limitada con un tope legal máximo, o si los pliegos tienen la facultad de establecer justificadamente el criterio que le parezca más razonable.

Para dar respuesta a esta cuestión debemos considerar que la retribución del agente urbanizador está conformada por dos conceptos: por una parte, las tareas propias de gestión urbanística, conforme a su cualificación y solvencia profesional; y por otra, la asunción de los gastos de urbanización suplidos, por los que se le retribuye en aprovechamiento urbanístico o en fincas resultantes en detrimento del aprovechamiento que habría de corresponderle a los propietarios. Basta comprobar que el RLISTA, cuando alude a la retribución del agente urbanizador, se refiere específicamente también a su retribución por este concepto11.

En primer lugar, hemos de señalar que la retribución del agente urbanizador, en cuanto a sus tareas estrictas de gestión, estaría limitada al tope del 10% de los gastos de urbanización a los que se refiere el artículo 189.1 RLISTA, precepto que resulta aplicable a todas las actuaciones de transformación urbanística. Por tanto, al amparo del concepto de honorarios profesionales, el agente urbanizador facturará como tales gastos de urbanización su retribución, de acuerdo con la oferta presentada en el marco de los pliegos. De este modo, la suma de los honorarios del agente urbanizador, más los restantes gastos acreditados de gestión a los que se refiere el apartado b) del artículo 189.1 RLISTA,12 no podrá ser superior al 10% del total de los gastos de urbanización, conforme establece el apartado 4 del mismo precepto.

Cuando el agente urbanizador sume los gastos de urbanización, que debieran corresponder a los propietarios, y le son retribuidos en forma de aprovechamiento urbanístico o fincas edificables, asume a su riesgo y ventura la financiación de la actuación.

La retribución del agente urbanizador por esta labor de financiación de la actuación urbanizadora en el sistema de cooperación (vid. Ap. 5.5) está tasada según la fórmula contemplada en el artículo 233.1 RLISTA13.

---

[11] El artículo 189 RLISTA no solo contempla los gastos de ejecución material de la urbanización, incluyendo los gastos generales y el beneficio industrial de la empresa urbanizadora o constructora, sino los honorarios profesionales, los propios de la tramitación administrativa, las indemnizaciones por la extinción o demolición de derechos, elementos, inmuebles y actividades que presenten incompatibilidad con la ordenación urbanística, los gastos de constitución, los derivados de las garantías que fuera necesario constituir, los costes que resulten para dar cumplimiento a los realojos y retornos, y cualquier otro que se hubiera asumido mediante convenio urbanístico o esté establecido en la correspondiente concesión administrativa. Se habrá de estar a lo establecido en el artículo 17.4 RLISTA, entendiéndose también que no podrá asumirse sin el consentimiento de los propietarios.

[12] Art. 198.1.c) RLISTA: La inclusión en el proceso urbanizador y edificatorio impone legalmente a la propiedad del suelo, con carácter real, la carga del levantamiento de la parte proporcional de todos los gastos de urbanización correspondientes a los siguientes conceptos:
c) Gastos de gestión del sistema, incluyendo los siguientes:
1.º Gastos de honorarios profesionales originados, en general, por la gestión jurídica y técnica de la actuación, así como de administración, contabilidad y asesoramiento fiscal.
2.º Gastos derivados de la tramitación administrativa de los instrumentos de ejecución, incluyendo las publicaciones que sean de aplicación.
3.º Gastos derivados de las tasaciones y valoraciones preceptivas.
4.º Gastos de constitución, incluso notariales, y de gestión de las entidades colaboradoras.

[13] Art. 233.1 RLISTA: "En los casos en que proceda la contribución al pago de los gastos de urbanización en terrenos edificables, la proporción de éstos que corresponda ceder a la persona propietaria se determinará mediante el establecimiento de un porcentaje

En cambio, en el resto de los sistemas de actuación y en las actuaciones asistemáticas no se contempla un límite a esta retribución, debiendo en cada caso el pliego establecer el criterio retributivo por este concepto. Por ejemplo, replicar expresamente el establecido para el sistema de cooperación, aludir a un margen de beneficio empresarial razonable, o cualquier otro criterio objetivo que puedan establecer los pliegos de acuerdo con las particularidades de la actuación de transformación urbanística. En cualquier caso, esa labor retribuida está sujeta al régimen de pública concurrencia y, por ello, a la posible mejora en las ofertas que se presenten. Todo ello dejando a salvo los acuerdos que el licitador o el beneficiario hayan suscrito con los propietarios.

CAPÍTULO 2 - LA INTERVENCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR EN LAS DISTINTAS FASES DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

2.1 Facultades del agente urbanizador para proponer actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización

¿Puede una persona física o jurídica no propietaria del suelo, o propietaria minoritaria del ámbito, proponer una actuación de transformación urbanística?, y si así fuera, ¿cuándo ostentaría su legitimación como agente urbanizador?

Conforme al artículo 25.5.a) de la LISTA el procedimiento para la propuesta de delimitación de la actuación de transformación urbanística se inicia siempre de oficio (ya sea a instancia propia o en virtud de propuesta o a petición de las personas interesadas en asumir la promoción de la actuación de transformación urbanística). De modo que, al tratarse de un procedimiento de oficio, es factible que, en virtud de la petición formulada por cualquier interesado, no necesariamente propietario, el Ayuntamiento incoe el procedimiento regulado para la delimitación de la aprobación de la propuesta de delimitación, admitiendo y asumiendo, en su caso, la documentación de la propuesta aportada por la persona interesada.

Aprobada la propuesta de delimitación, procedería celebrar el procedimiento para la selección del agente urbanizador (gestión indirecta), facultando los pliegos que el agente urbanizador quede también legitimado para presentar la ordenación detallada conforme a las bases de desarrollo y ejecución que deriven de la propuesta de delimitación aprobada[14].

Debe quedar claro que el resultado de la licitación para la selección del agente urbanizador en modo alguno garantiza que la persona no propietaria (o titular minoritaria) que hubiera presentado la petición de la propuesta de delimitación sea finalmente la elegida como tal agente urbanizador, pese a haber incurrido en los costes de la propuesta de delimitación, pues ambos resultados no deben estar conectados. Cuestión distinta es que los pliegos puedan recoger el resarcimiento de los costes que hubiera soportado la persona que presentó la propuesta de delimitación si estas actuaciones hubiesen devenido útiles para el agente urbanizador.

---

del aprovechamiento privativo calculado como el resultado de multiplicar por cien el cociente entre el valor de los gastos de urbanización y el valor en venta de los solares resultantes de la correspondiente actuación urbanizadora"

[14] El artículo 177.2 del RGLISTA dispone que "la selección del agente urbanizador y, en su caso, la participación privada en la redacción y presentación del instrumento de ordenación detallada de una actuación de transformación ha de realizarse mediante procedimiento de pública concurrencia".

En el momento de procederse a la licitación del agente urbanizador, la propuesta de delimitación aprobada ya contendrá las bases de ordenación y gestión, y entre las determinaciones contenidas, a modo de propuesta, figuran el carácter público o privado de la iniciativa, la modalidad de gestión prevista, los plazos estimados para la ordenación y ejecución de la actuación, y la estimación de los costes de urbanización y criterios de distribución de cargas. Por tanto, esta licitación deberá efectuarse en coherencia con la propuesta de delimitación, salvo que, motivadamente, tales propuestas de determinaciones deban ajustarse.

2.2 Facultades del agente urbanizador en la elaboración y presentación de los instrumentos de ordenación detallada (art. 177.4 RLISTA)

Para que el agente urbanizador pueda ser seleccionado debe estar aprobada la propuesta de delimitación, sin embargo, para tal selección no es necesario que esté aprobada ya la ordenación detallada.

La presentación del instrumento de ordenación detallada por parte del agente urbanizador solo puede efectuarse en el marco de una actuación a iniciativa pública, que por tanto conlleve la expropiación de los terrenos siendo beneficiario el agente urbanizador en tanto que abona el justiprecio, o se conceda a este la actividad de la gestión urbanística en el marco del sistema de cooperación. Así se contempla en el artículo 25.6 LISTA[15] (45.2 RLISTA[16]).

El artículo 176.5 RLISTA señala que "a iniciativa pública podrá adjudicarse, de forma conjunta a la gestión indirecta de la actividad de ejecución, la participación privada en la redacción y presentación del instrumento de ordenación detallada de una actuación de transformación a persona interesada sea propietaria o no de suelo".

Esta regulación, que veda al no propietario de suelo la posibilidad de presentar el instrumento de ordenación a iniciativa propia, obedece a lo dispuesto en los artículos 8.1 y 13.2.b) del TRLSRU[17], que establece que la iniciativa para proponer la ordenación puede partir de las Administraciones Públicas y los propietarios, sin contemplar la opción que esta ordenación pueda ser elaborada y presentada por un sujeto no propietario de suelo.

Esto significa que cuando se plantee la gestión indirecta del sistema privado (compensación) por la iniciativa de un agente urbanizador, esta debe articularse partiendo de una ordenación detallada ya

[15] Artículo 25.6 LISTA: "La aprobación de la propuesta faculta a las personas propietarias a ejercer la iniciativa privada presentando a tramitación el instrumento de ordenación urbanística detallada. Cuando la Administración se reserve la iniciativa pública de la actuación podrá facultarse a los particulares para su presentación en los casos en los que se adjudique a éstos su participación en procedimiento de libre concurrencia".

[16] El artículo 45.2 del RLISTA establece "que la aprobación de la propuesta faculta a los propietarios, en el caso de iniciativa privada, o a los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se adjudique formalmente la participación privada conforme a lo establecido en el Capítulo III del Título V del Reglamento (Ejecución mediante gestión indirecta), para presentar a tramitación el instrumento de ordenación urbanística detallada".

[17] Artículo 8.1 TRLSRU: 1. "La iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios".

Artículo 13.2.b) TRLSRU: 2. "En el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes: (…) b) El derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución."

aprobada, o sobre la premisa de que la Administración actuante elaborará y tramitará de oficio el instrumento de ordenación detallada.

No obstante, esta tramitación de oficio del instrumento de ordenación detallada no está reñida con la posibilidad de que el agente urbanizador - o el aspirante a serlo- bajo la iniciativa privada pueda presentar dicho instrumento en ejercicio del derecho de petición[18]. No obstante, la propuesta de ordenación detallada presentada deberá ser asumida por la Administración que, en caso de hacerla suya, acordará el inicio de la tramitación con la incorporación, en su caso, de cuantas alteraciones considere oportunas en el documento para la consecución del interés general. Esta modalidad de inicio de oficio del instrumento de ordenación detallada, a petición del agente urbanizador, no implica la adopción de acuerdo alguno por silencio administrativo, que solo rige en el caso de instancia de parte[19], y menos aún confiere ventaja ni prerrogativa para el peticionario en el procedimiento de adjudicación del agente urbanizador.

Por tanto, debe entenderse que la regulación del artículo 178.5 del RLISTA, que contempla cuáles son las determinaciones que deben contener los pliegos cuando, además de la propia intervención en la gestión urbanística, se licita también la redacción del instrumento de ordenación detallada, aplica para los casos en los que la licitación es a iniciativa pública. En tal caso, el licitador deberá presentar un Avance del instrumento de ordenación urbanística detallada que desarrolle la propuesta de ordenación que contenga la propuesta de delimitación de la ATU; la previsión de plazos en los que el licitador se compromete a presentar el instrumento de ordenación detallada para su aprobación; y los compromisos para la tramitación coordinada de los instrumentos de ordenación y de ejecución precisos.

Así pues, en la práctica, la posibilidad de que al agente urbanizador se le pueda adjudicar la redacción de la ordenación detallada podría dar respuesta a los siguientes supuestos de iniciativa pública:

- Cuando el propio PGOM, POI o PBOM establezcan la propuesta de delimitación de las actuaciones de nueva urbanización y determine su ejecución por un sistema público[20].
- Cuando sea el propio POU el que contenga la delimitación de la actuación de transformación urbanística en suelo urbano, determinando la iniciativa pública.
- Las ocasiones en las que la Administración haya iniciado (de oficio) la propuesta de delimitación de la actuación de transformación urbanística a instancia de un tercero no propietario de suelo, o propietario minoritario, lo que determina la iniciativa pública.
- Cuando la Administración hubiese elegido un sistema de actuación público.
- Si, por incumplimiento de los propietarios o por las dificultades planteadas por estos, procediera el cambio de sistema de compensación a otro de carácter público.

Debemos tener en consideración que, en la práctica, son frecuentes los casos en los que, delimitado el sector o el área conforme al planeamiento urbanístico vigente (no adaptado aun a la LISTA), el

[18] El artículo 177.4 RLISTA dispone que "En caso de que el instrumento de ordenación detallada no hubiera sido aprobado, podrá formularse petición para la adjudicación conjunta de la participación privada en la redacción y presentación del instrumento de ordenación detallada y de la gestión indirecta de la actividad de ejecución".
[19] Vid. Artículo 80 LISTA sobre la estimación por silencio administrativo de la aprobación inicial del instrumento de ordenación o de la aprobación del Avance, que solo rige en caso de los procedimientos iniciados a instancia de parte. No así en los iniciados conforme al derecho de petición, conforme a lo dispuesto en el artículo 24.1 LPAC.

[20] Vid. Art. 63.2.b), 64 y 65 LISTA

sistema de actuación elegido es el de compensación, y la ordenación detallada se encuentre iniciada por los propietarios, pero por algún motivo está trabada en su tramitación, con escaso impulso por parte de los promotores. Si en estas circunstancias la Administración opta por cambiar a una modalidad de gestión a indirecta, sea a iniciativa propia o instancia de algún tercero o minoritario interesado en asumir la condición de agente urbanizador, en tanto que la ordenación detallada no está aprobada, habría de mediar el cambio de sistema a otro público (expropiación o cooperación). Esto significa que, en el propio acuerdo del cambio de sistema de compensación por otro público por gestión indirecta, la Administración habría de asumir la tramitación y el impulso de oficio del instrumento de ordenación detallada en tramitación - si lo considera oportuno-, o, en su caso, caducar el procedimiento para iniciar de oficio una nueva propuesta de ordenación. Lo que en modo alguno cabría es arrogar al agente urbanizador la iniciativa e impulso de la tramitación de la ordenación detallada como si existiera una mera sustitución de los promotores originales en favor del adjudicatario.

Por último, cuando el sistema de actuación elegido para un sector o área de planeamiento urbanístico vigente (no adaptado aun a la LISTA) sea el de compensación, y la ordenación detallada no se haya iniciado, la Administración podrá optar por acordar el cambio de sistema de compensación por otro público por gestión indirecta, o tramitar de oficio del instrumento de ordenación detallada, que podrá ser a iniciativa privada en el marco del derecho de petición.

2.3 El agente urbanizador en el proceso de gestión urbanística

La esfera de la actuación urbanística en la que se desenvuelve el agente urbanizador es la ejecución urbanística. Las facultades que puedan serle atribuidas en materia de ordenación y de edificación son accesorias a la propia actividad principal de ejecutar la ordenación urbanística.

El agente urbanizador actúa tanto en la gestión sistemática como en la asistemática. Precisamente, la intervención del agente urbanizador en la actuación asistemática es una de las novedades que aporta la LISTA.

En el **sistema de compensación** el agente urbanizador es igualmente seleccionado en pública concurrencia y actúa asumiendo la responsabilidad de la ejecución urbanística frente a la Administración actuante, sin que medie la expropiación de los propietarios, que pueden colaborar o coadyuvar con el agente urbanizador seleccionado. El RLISTA se refiere al sistema de compensación gestionado por agente urbanizador como gestión privada en su modalidad indirecta[21]. Debe tenerse en cuenta que, en el sistema de compensación, incluso cuando se adjudica la gestión al agente urbanizador, los propietarios tienen derecho a participar en el proceso urbanístico en un régimen de distribución de beneficios y cargas.

La presencia del agente urbanizador desplaza la responsabilidad de los propietarios en el proceso de gestión, residenciando esta exclusivamente en la figura del adjudicatario. Por este motivo la LISTA no contempla la coexistencia del agente urbanizador y una Junta de Compensación, pues significaría una bicefalia en la asignación de la responsabilidad en la gestión urbanística que la LISTA evita.

En el **sistema de expropiación**, la Administración actuante aplica la expropiación a la totalidad de los bienes y derechos de la unidad de ejecución[22], quedando a su discrecionalidad desarrollar la

[21] Art. 176.1 RLISTA

[22] Arts 89.2 y 105.1 LISTA

actividad de ejecución de forma directa o indirecta. El agente urbanizador actúa como beneficiario del proceso expropiatorio, siendo una modalidad del sistema público por gestión indirecta -al igual que la participación del agente urbanizador en el sistema de cooperación-.
A diferencia de la participación del agente urbanizador en el sistema privado, cuando actúa en el sistema de expropiación sí cuenta con todas las prerrogativas del concesionario de la iniciativa pública. De modo que la participación y presencia de los propietarios en la gestión de la actuación de transformación urbanística es opcional para la Administración y el urbanizador, y se desvanece el derecho de los propietarios a participar en el proceso urbanizador. La relación de estos con el agente urbanizador, como tal beneficiario de la expropiación, se mueve en el ámbito del régimen de la expropiación, ya sea para recibir el justiprecio en metálico, en especie si así se acuerda, o, en su caso, quedar liberados de la expropiación mediante el correspondiente convenio.

Si la Administración actúa por gestión directa, el sistema de expropiación se inicia con la aprobación de la relación de personas propietarias, la descripción de bienes y derechos y con la resolución aprobatoria del expediente de tasación conjunta. Sin embargo, si opta por la gestión indirecta, el sistema se inicia con la selección del agente urbanizador, recayendo en el adjudicatario el cometido y la responsabilidad de la gestión.

El **sistema de cooperación** se concibe también como un sistema público, y es susceptible de ser gestionado de forma indirecta mediante la selección, en pública concurrencia, de un agente urbanizador. El sistema de cooperación suele ser el elegido cuando la actuación de transformación urbanística presenta ciertas dificultades por la fragmentación del suelo, y la pluralidad de propietarios ajenos a la promoción urbanística sin un liderazgo mayoritario.

En el sistema de cooperación los propietarios no son desplazados, pues no opera con carácter general la expropiación del ámbito, ni tampoco se les permite asumir protagonismo en la gestión urbanística, aunque sí pueden ser oídos y coadyuvar en el proceso de gestión. Así pues, ha sido la cooperación el sistema que tradicionalmente ha venido imponiéndose en urbanizaciones irregulares, y en general, en operaciones de reforma interior de zonas con alta consolidación.

No es menos cierto que cuando se elige el sistema de cooperación se asume por la Administración pública, generalmente el municipio, el impulso y la dirección de la gestión. En estas ocasiones el municipio se encuentra en la pertinaz escasez de medios materiales y humanos para acometer de forma directa esa gestión, siempre compleja por la pluralidad de propietarios y la difícil realidad física que será objeto de ordenación y de gestión.

En este escenario, la LISTA contempla que esa gestión pública pueda concederse a un agente urbanizador que ostente un grado de especialización profesional idóneo para liderar el sistema, a cambio de la retribución que se recoja en los pliegos, que se soportará por los propietarios como parte de costes de urbanización a los que han de hacer frente.

Más adelante, en los distintos capítulos de esta guía, abordaremos los detalles de la participación del agente urbanizador en cada uno de los sistemas.

Decíamos que, en el ámbito de la gestión, la LISTA y su reglamento también contemplan la intervención del agente urbanizador en **operaciones asistemáticas.**

En este caso, la figura del agente urbanizador no se incardina como un modo gestión indirecta de un sistema de ejecución, como ocurre en las actuaciones sistemáticas, pues las actuaciones asistemáticas se caracterizan por la inexistencia de alguno de ellos. Por tanto, la figura del agente

urbanizador en la actuación asistemática se desenvolverá habitualmente en la gestión indirecta de actuaciones públicas, ya sea a iniciativa propia o a la instancia de un tercero interesado en asumir la gestión. No obstante, como veremos más adelante, no puede descartarse que el agente urbanizador actué también en el marco de la iniciativa privada, en tanto que la regulación contenida en el Capítulo III del Título V, sobre LA EJECUCIÓN MEDIANTE GESTIÓN INDIRECTA, se proyecta tanto sobre la ejecución sistemática como asistemática.

La intervención del agente urbanizador permite, con carácter general, intervenir de forma profesionalizada y especializada en actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano, sustituyendo a los propietarios a quiénes se podrá atribuir en pago de justiprecio parte de la superficie edificable o edificada resultante. Así, debe considerare como una opción a valorar en las actuaciones asistemáticas en ámbitos delimitados para su mejora urbana, incluyendo la puesta en el mercado de viviendas asequibles mediante cambios de usos de suelo de equipamientos[23], o de suelos terciarios o de actividades económicas vacantes u obsoletos.

En efecto, el Decreto-ley 1/2025, de 24 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, y la Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía, han abierto un interesante campo de colaboración público-privada para la participación empresarial de terceros no propietarios de suelo que puedan asumir la condición de agente urbanizador, sea a iniciativa pública o privada, en operaciones de generación de viviendas protegidas en suelos de equipamientos privado, usos terciarios y equipamiento públicos comunitarios, conforme a lo dispuesto en dichas normas. De este modo, el agente urbanizador en el contexto de la actuación asistemática podrá asumir la gestión urbanística, incluyendo la ejecución de la urbanización complementaria, plantear la conformación de las dotaciones que fueran necesarias en función del incremento poblacional, y proceder a su cesión al Ayuntamiento en el marco de la división horizontal o la constitución del complejo inmobiliario.

Igualmente, consideramos muy útil la figura del agente urbanizador en las actuaciones asistemáticas cuando nos encontramos ante operaciones de iniciativa pública abiertas a la colaboración público-privada. De modo que, en el contexto de la actuación de transformación urbanística de mejora urbana, la Administración pueda licitar la adjudicación de las obras de urbanización complementarias del área homogénea en la que se pretenda erigir un equipamiento o dotación pública, a cambio del reconocimiento al agente urbanizador de su retribución en la superficie edificable o edificada lucrativa que contemple el ámbito de mejora urbana (por ejemplo, usos terciarios o de equipamiento privado).

Es decir, con el objetivo final de construir un equipamiento (por ejemplo, un hospital, una estación de autobuses, el acondicionamiento de recintos deportivos, etc.) sobre una parcela susceptible de

[23] El artículo 24 de la Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía, señala que, conforme a lo previsto en la legislación urbanística, los instrumentos de ordenación podrán establecer como uso compatible en las parcelas de equipamiento comunitario básico el uso de vivienda o alojamiento dotacional con la finalidad de atender necesidades temporales de colectivos prioritarios en el acceso a la vivienda, destinando las mismas al alquiler o cualquier otra forma de ocupación temporal de naturaleza rotatoria. Las viviendas o alojamientos formarán parte de la dotación pública de viviendas, sin perjuicio de que su ejecución y gestión se realice mediante fórmulas de colaboración público-privada.

En su apartado 2 añade el precepto que en las parcelas y edificios vacantes en zonas de uso global residencial, calificadas por los instrumentos de planeamiento vigentes como equipamiento comunitario público, que no tenga asignado un destino específico o que estén calificadas con el uso genérico de interés público y social, se podrá autorizar, sin necesidad de modificar el instrumento de planeamiento vigente, el uso pormenorizado alternativo de vivienda o alojamiento dotacional con las características del apartado anterior. La asignación del uso requerirá un acuerdo municipal que valore la oportunidad de destinar la parcela al uso residencial en su totalidad o coexistiendo con otros equipamientos comunitarios. Las condiciones de la edificación en las parcelas serán las mismas que las establecidas en la ordenanza de uso residencial de la zona en la que se encuentre, pudiendo ser completadas, adaptadas o modificadas mediante un estudio de detalle conforme a lo previsto en la legislación urbanística.

ser considerada un área homogénea, y siendo necesario acometer las operaciones de reurbanización, gestión y la asunción de la financiación de la obtención del suelo, reurbanización de un espacio, e incluso de la construcción de un equipamiento, la Administración pública podría acudir a la vía de la expropiación mediante la gestión indirecta de la actuación asistemática. El agente urbanizador actúa como beneficiario de la expropiación de los terrenos que haya que obtener, asumiendo la ejecución de la urbanización, y transfiriendo luego a la Administración las superficies demaniales, edificables o edificadas (en este último caso, la entrega del equipamiento construido). Esta operación de ejecución asistemática se materializa en el seno del proyecto de distribución de cargas y, en su caso, del complejo inmobiliario de carácter urbanísticos. El agente urbanizador, a cambio, se retribuiría con los usos lucrativos resultantes (por ejemplo, el uso hotelero, locales comerciales, la titularidad y explotación de los aparcamientos, el espacio dedicado a un equipamiento privado, etc.).

CAPÍTULO 3 - EL AGENTE URBANIZADOR Y EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN

3.1 El cambio en la gestión del sistema de compensación de directa a indirecta (agente urbanizador), sin alterar el sistema privado elegido.

La intervención del agente urbanizador en el sistema de compensación no implica que necesariamente haya un cambio hacia un sistema público. La intervención del agente urbanizador en el sistema privado se traduce en que el sistema de compensación se sigue manteniendo, pero opera una alteración en la modalidad de gestión y de la entidad responsable frente a la Administración actuante; de una modalidad de gestión directa (generalmente, por propietario único o Junta de Compensación) se pasa a otra de gestión indirecta (agente urbanizador).

Es frecuente que el desarrollo del sistema de compensación se lleve a cabo mediante la modalidad de gestión directa, es decir, por la iniciativa planteada por la mayoría o la totalidad de los propietarios para el establecimiento del sistema de compensación, ya sea con la suscripción del convenio urbanístico de gestión o con la constitución de la Junta de Compensación, salvo que medie la modalidad simplificada. En cambio, el sistema de compensación por gestión indirecta, mediante la selección en pública concurrencia del agente urbanizador, tiene lugar cuando la propiedad interesada en iniciar el proceso urbanístico no suma la mayoría, o bien cuando un tercero no propietario sustituye a la propiedad del suelo en la responsabilidad de la gestión.

Al contrario que en el sistema de expropiación, en el sistema de compensación por gestión indirecta los propietarios -salvo que expresamente soliciten ser expropiados- podrán seguir participando en el sistema de compensación, aunque su responsabilidad en la ejecución urbanística queda relegada en favor del agente urbanizador. De ahí la importancia de contemplar la relación del agente urbanizador con los propietarios que hayan optado por seguir adheridos al sistema (art. 185 LISTA).

La premisa para que un aspirante a agente urbanizador pueda instar la ejecución del sistema de compensación por gestión indirecta es que se encuentre delimitada la unidad de ejecución y que ya se haya elegido desarrollar la actuación por el sistema de compensación. En ausencia de ambas determinaciones, deberá procederse a tal delimitación de la unidad de ejecución y a la elección del sistema mediante la aprobación de la ordenación detallada o por el procedimiento establecido en el artículo 206 RLISTA.

A estos efectos, debemos entender que el sistema se encuentra elegido cuando el sistema de ejecución esté ya determinado en la correspondiente ficha del PGOU vigente (no adaptado a la LISTA). En este supuesto, además, la delimitación del área o sector que contenga el planeamiento general vigente lleva implícita la delimitación de la unidad de ejecución, que salvo indicación en contrario coincide con el ámbito del área o del sector.

3.2 Cambio de modalidad del sistema de compensación cuando el sistema está elegido, pero aún no establecido.

Veamos, entonces, el supuesto de que un propietario minoritario o un tercero no propietario, ante la inactividad de la mayoría de los propietarios, pretende iniciar el sistema de compensación en su modalidad de gestión indirecta.

Partamos, en primer lugar, del caso de que el sistema no ha quedado aun establecido[24] o, lo que es lo mismo, que no ha sido adoptada la iniciativa25. Hemos de aclarar que "establecimiento del sistema" y "adopción de la iniciativa" son términos idénticos que el RLISTA utiliza para referirse a un mismo momento, el de la aprobación de la iniciativa del sistema de ejecución.

Si el sistema aún no ha quedado establecido, hemos de atender a si existe o no una ordenación detallada aprobada que establezca los plazos de ejecución de la actuación. Pues si existen tales determinaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 223.3 RLISTA, se habría de sustanciar el procedimiento de declaración de incumplimiento de plazos regulado en el artículo 224 RLISTA.

En cambio, en tanto que el sistema no ha quedado aun establecido, si no existe ordenación detallada aprobada, no cabe la necesidad de proceder a la declaración del incumplimiento de plazos, pues estos no están aún determinados. En cuyo caso, ante la solicitud del aspirante a agente urbanizador en el sistema de compensación, la Administración actuante podrá, motivadamente, optar por el modo de gestión indirecta del sistema privado. Para ello, no se sustanciará el procedimiento regulado en el artículo 224 RLISTA, sino el que establece el artículo 209, que, a su vez, remite al artículo 206 RLISTA.

Yendo a supuestos más prácticos, en esta situación nos encontraríamos, por ejemplo, en las áreas y sectores provenientes de los PGOU vigente (no adaptados a la LISTA), en los que aún no está aprobado el Plan Parcial o el Plan de Reforma Interior, y los propietarios mayoritarios aún no han constituido el sistema de compensación. En idéntica situación, se encontrarían las actuaciones en las que se presentó para su aprobación un planeamiento detallado, pero por algún motivo esté quedo trabado en su tramitación.

En los casos en los que no está aprobada la ordenación detallada, se plantea la duda de si el agente urbanizador está legitimado para presentar a tramitación el instrumento de ordenación detallada, y en su caso, para asumir el impulso del trámite ya iniciado.

---

[24] El sistema de compensación iniciado por la totalidad de los propietarios queda establecido con la aprobación de la iniciativa formulada por el propietario único o con la suscripción de un convenio urbanístico con la totalidad de los propietarios (art. 121.6 RLISTA). En caso de la iniciativa formulada por la mayoría de los propietarios, el establecimiento del sistema de produce con el otorgamiento de la escritura de constitución de la Junta de Compensación (art. 219 RLISTA) o con la aprobación de la iniciativa y las bases de actuación en el sistema simplificado (art. 215.3 RLISTA).

[25] El apartado 6 del artículo 177 señala que podrá actuar como agente urbanizador, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo, interesada en asumir la responsabilidad de la ejecución, siempre que no se haya adoptado la iniciativa para la ejecución por gestión directa o indirecta. Pues una vez adoptada la iniciativa sólo podrá instarse el inicio del procedimiento por agente urbanizador solicitando la declaración del incumplimiento de los correspondientes deberes urbanísticos. Resulta necesario aclarar que *adoptar la iniciativa* equivale a *establecer el sistema de ejecución*, pues se refiere al mismo acto.

Ya mencionamos que tanto los artículos 8.1 y 13.2.b) del TRLSRU, como el artículo 25.6 LISTA, habilitan a la Administración actuante y a los propietarios a presentar para su tramitación el instrumento de ordenación urbanística, pero esta posibilidad queda vedada a quien no es propietario de suelo (entendiendo por tal también a quien pueda tener una propiedad minoritaria), salvo que actúe como adjudicatario de una iniciativa pública. Por tanto, en puridad, entre los cometidos adjudicados al agente urbanizador en el sistema privado no puede estar el formular y presentar el instrumento de ordenación urbanística. Cuestión distinta, es que la propia Administración actuante haga suyo el instrumento que ya estuviera en tramitación, o el que le presente cualquier tercero (que puede ser aspirante a agente urbanizador), al margen del proceso de adjudicación, bajo el derecho de petición.

Quiere esto decir que, aunque entre los Pliegos de la selección del agente urbanizador para la gestión indirecta del sistema de compensación no podría incluirse la previsión que se contempla en el artículo 178.5 RLISTA (referido a la elaboración y presentación de la ordenación detallada), como cualquier persona, podría un aspirante a agente urbanizador, con carácter previo, aportar a la Administración actuante el Avance del instrumento de ordenación detallada y la documentación que se detalla en el citado artículo. Hay que dar por sentado que la aportación para su tramitación del instrumento de ordenación detallada se efectúa bajo el ejercicio del derecho de petición (no como parte del proceso de adjudicación), y que ello no le otorga ninguna prerrogativa ni ventaja en los criterios de adjudicación.

Por otra parte, puede que el sistema de compensación no se haya establecido, pero sí esté presentada ya la iniciativa por los propietarios, sin que se haya resuelto. El RLISTA se refiere en este caso con el término formalización de iniciativa. El artículo 212.7 del RLISTA advierte que "la modalidad de gestión indirecta del sistema de compensación se podrá llevar a cabo en cualquier momento, siempre que no se hubiera formalizado la iniciativa del sistema mediante gestión directa, mediante adjudicación por el procedimiento en pública concurrencia previsto en el Capítulo III del presente Título". Sin embargo, que la mayoría de los propietarios hayan presentado o formalizado una iniciativa no significa que bloquee la iniciativa de la gestión indirecta, pues la Administración actuante tiene la potestad discrecional para determinar si desestima la iniciativa, y acoge la opción de la gestión indirecta si esta, atendiendo a las características de la actuación, sus fines y solvencia económica y técnica de ambas modalidades, es más beneficiosa para el interés general.

3.3 Cambio de la forma de gestión del sistema de compensación de gestión directa a indirecta cuando el sistema quedó ya establecido.

En este punto procede remitirse a lo expresado en el Capítulo de la intervención de agente urbanizador en el sistema de expropiación por el cambio del sistema, con la principal particularidad que dicho incumplimiento no derivará en una expropiación, sino en el cambio de modalidad en la gestión del sistema de compensación, trasladando la responsabilidad de la ejecución del sistema al agente urbanizador en detrimento de los propietarios incumplidores.

Conforme al artículo 223.2 RLISTA, establecido el sistema de compensación, el incumplimiento de los plazos previstos para la ejecución urbanística por causa imputable a los particulares que lo hayan establecido legitimará a la Administración actuante para su sustitución por modalidad de gestión indirecta.

El artículo 224.1 dispone que la solicitud de la declaración de incumplimiento de plazos a instancia de quién pretenda ser agente urbanizador se llevará a cabo con arreglo a los requisitos establecidos

para la formalización de la iniciativa para el establecimiento del sistema, debiendo, además, justificar el incumplimiento de los deberes u obligaciones legales o voluntariamente asumidas por los responsables de la ejecución urbanística.

Esto quiere decir que el aspirante a agente urbanizador, junto a la solicitud de cambio de la modalidad del sistema de compensación, acompañará la justificación en la que sustenta el incumplimiento. Deberá igualmente presentar la documentación a la que se refiere el apartado 3 del artículo 177 RLISTA, es decir, la que se señala en el artículo 178.1. a), b), c) y d)26, la documentación acreditativa del cumplimiento de los criterios de capacidad para contratar y de solvencia económica y financiera, técnica y profesional, y la certificación del Registro de la Propiedad regulada en el artículo 179.3 RLISTA.

Presentada esa solicitud, la Administración actuante deberá incoar el procedimiento de declaración de incumplimiento, debiendo detallar el alcance de dichas inobservancias, si verifica tanto la vulneración de los plazos y deberes, como la imputación de la responsabilidad de los propietarios responsables de la ejecución del sistema de compensación. En el acuerdo de inicio la Administración detallará el alcance de dicho incumplimiento, verificando los datos y la justificación que aporte el aspirante a agente urbanizador en su solicitud, y todos aquellos que deriven del expediente administrativo.

Aunque el RLISTA no lo especifica, si la Administración actuante, del examen de la solicitud del aspirante que insta el incumplimiento, verifica que el transcurso de los plazos no se ha superado o que no concurren las circunstancias que permitan imputar el retraso a los propietarios responsables, podrá motivadamente inadmitir o desestimar la solicitud del aspirante a agente urbanizador, sin que necesariamente deba instruir el procedimiento del artículo 224 RLISTA.

Cuestión distinta es que, pese a no verificarse tal imputación de responsabilidad, la Administración actuante pueda evidenciar las dificultades que plantean los propietarios para el desarrollo del sistema pudiendo poner en peligro la ejecución de la actuación. En tal caso, el procedimiento a seguir sería el establecido en el artículo 209 (por remisión, art. 206) RLISTA, sin necesidad de justificar el incumplimiento de los deberes u obligaciones legales, y la consecuencia no sería el cambio de la modalidad del sistema de compensación a la gestión indirecta, sino la sustitución por un sistema público.

El artículo 103.3 de la LISTA, señala que la Administración actuante podrá acordar el cambio o sustitución del sistema de actuación en cualquier momento, de manera justificada. Sin perjuicio de ello, una vez establecido, la sustitución del sistema de compensación sólo podrá acordarse por incumplimiento de los plazos, según lo previsto en el apartado 2 del artículo 104, o justificarse en que las dificultades planteadas por los propietarios en la unidad de ejecución pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación.

[26] El artículo 178.1 a), b), c) y d) se refiere a los siguientes documentos:

- La valoración de los terrenos incluidos, fijando un precio en función de los criterios establecidos en la legislación general aplicable.
- Bases para las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios afectados.
- Documentación técnica para presentar por el licitador, que constará al menos de un avance del proyecto de urbanización, y la descripción y prescripciones técnicas de las infraestructuras que hayan de anticiparse para la funcionalidad de la actuación y que tengan un ámbito de servicio que exceda del propio de la actuación.
- Fases y plazos a los que se compromete el desarrollo de los distintos trabajos que conlleve la actuación.

En caso de apreciar tales dificultades de los propietarios, la sustitución del sistema de compensación por otro público es una facultad que compete a la Administración actuante. La LISTA y el RLISTA aluden a las "dificultades planteadas" por los propietarios, pero ello no significa que sean estos quienes tengan que ponerla de manifiesto y solicitarla a la Administración. El término planteadas se refiere a la verificación por parte de la Administración de aquellas circunstancias que concurran en los propietarios que los hacen inoperantes para llevar a cabo o continuar la actuación urbanística (por ejemplo, el bloqueo ocasionado por titularidad múltiple y segmentada, la renuencia por situaciones generalizadas y consolidadas incompatibles con la ordenación, la incapacidad técnica o insolvencia económica de la propiedad, etc.). Es la Administración la que tiene la potestad de iniciar el cambio del sistema justificando las dificultades de los propietarios, sin que estos tengan que instarla ni mostrar su anuencia, e incluso pudiendo manifestar su oposición.

3.4 Relación del agente urbanizador con los propietarios en el seno del sistema de compensación.

En el sistema de compensación por gestión indirecta, es decir, mediante agente urbanizador, es donde cobra mayor sentido la regulación de la relación entre el agente urbanizador y los propietarios, pues estos participan en el sistema, aunque no asuman la responsabilidad de ejecución. Esta relación del agente urbanizador con los propietarios estará en el marco de varias opciones:

- Que el propietario solicite ser expropiado y no participar así en el sistema de compensación por gestión indirecta, estableciendo ese escenario la posibilidad de acordar la expropiación en especie o en metálico;

- Que el titular de suelo opte por participar en la gestión indirecta bajo la dirección del agente urbanizador, ya sea abonando en metálico las correspondientes derramas que el agente urbanizador le gire por tal concepto, o mediante el pago de sus gastos de urbanización en aprovechamiento urbanístico que se materializará en la entrega de solares resultantes;

- Que el propietario opte por aceptar la propuesta de compra que haya podido incluir el agente urbanizador en su oferta; o, por último,

- Que no se pronuncie al respecto ni manifieste opción alguna, en cuyo caso se le aplica el régimen de la reparcelación forzosa.

De ahí que el artículo 178.1 b) del RLISTA determine que uno de los contenidos de los pliegos sea establecer las bases para las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios afectados, conforme a lo recogido en el artículo 185, incluyendo la propuesta de convenio a suscribir.

La fijación de las condiciones pactadas con los propietarios puede ser determinante para dirimir la adjudicación del concurso de selección de agente urbanizador, pues entre los criterios objetivos para resolver la adjudicación se establecen condiciones que valoran los acuerdos que el aspirante a agente urbanizador haya podido ya establecer con los propietarios[27]: (i) el importe de las cargas de urbanización a trasladar a los propietarios, (ii) la mejor oferta de compra y pago del precio en dinero o en especie, (iii) la mayor disponibilidad de suelo sobre el ámbito de la actuación, bien por ostentar la propiedad de éste, bien por el apoyo expresado por los propietarios con los que se hayan alcanzado

[27] Vid. artículo 178.3.b, reglas 3ª a 6ª, RLISTA.

acuerdos en aras a ofrecer más incentivos, garantías o posibilidades de colaboración de los propietarios afectados por la actuación, para facilitar y asegurar su desarrollo; y (iv) las mayores alternativas en la elección por los propietarios de la modalidad de pago de las cargas de urbanización.

El artículo 179.5 RLISTA establece que los propietarios de terrenos incluidos en la unidad de ejecución que representen como mínimo el 50% de la superficie tendrán derecho a la adjudicación siempre que su oferta mejore la más ventajosa entre las presentadas, quedando obligados a constituirse en sociedad mercantil u otra entidad con personalidad jurídica en caso de resultar adjudicatarios. Se admite que terceras personas que contribuyan a la financiación de las obras puedan participar junto a la sociedad que constituyan los propietarios. Consideramos que esta opción preferente no debe instrumentarse mediante una suerte de tanteo, que no está contemplado en la norma, sino como un criterio de favorecer a los propietarios en caso de igualdad en la valoración de las ofertas presentadas conforme a los criterios de adjudicación.

Por otra parte, el artículo 185 RLISTA, establece específicamente el contenido que deben tener los pliegos para la regulación de la relación entre el agente urbanizador y los propietarios, que resulta de aplicación a todos los sistemas, excepto el de expropiación con pago del justiprecio en metálico, pero cobra su mayor sentido en el sistema de compensación por gestión indirecta.

El RLISTA contiene una detallada regulación del régimen aplicable al agente urbanizador en el sistema de cooperación en lo concierne a la relación de este con los propietarios, siendo más parca esta reglamentación en el sistema de compensación. La explicación es que se pretende dar mayor margen a la autonomía de la voluntad en el sistema privado, y, en cambio, en el sistema público por cooperación aportar una mayor intervención regulatoria. No obstante, no existe inconveniente para que los pliegos que regulen la selección del agente urbanizador en el sistema de compensación puedan acoger, expresamente, parte de la regulación reglamentaria que se contiene en los artículos 229 a 236 RLISTA. El contenido de esta regulación puede ser de utilidad para regular las relaciones del urbanizador con los propietarios, por ejemplo, en las garantías para acogerse a los pagos de las derramas en metálico, las facultad para emitir derramas anticipadas y sus condiciones, el margen retributivo del agente urbanizador, la fórmula de cálculo para determinar la cuantía del aprovechamiento que corresponda al agente urbanizador por los pagos suplidos de los gastos de urbanización, etc.

CAPÍTULO 4 - EL AGENTE URBANIZADOR Y EL SISTEMA DE EXPROPIACIÓN

4.1 Iniciativa para la determinación de la gestión directa o indirecta (agente urbanizador)

La iniciativa para elegir la fórmula de gestión, pública o privada, y la modalidad de gestión directa o indirecta corresponde a la Administración[28], ya sea con la aprobación del instrumento de ordenación o con ocasión de la delimitación de la unidad de ejecución. En la medida que la Administración es la competente para iniciar, tramitar y aprobar los instrumentos de ordenación urbanística, puede, si lo estima conveniente, efectuar la elección del sistema de actuación en el propio instrumento de ordenación detallada.[29] En caso de que no se haya elegido el sistema en el instrumento de ordenación, puede determinar la propia Administración el sistema de actuación con ocasión de la delimitación de la unidad de ejecución[30], o siguiendo el mismo procedimiento establecido para ello.

Decimos que es una opción discrecional de la Administración, por lo que debe ser motivada atendiendo a las circunstancias de cada actuación urbanizadora. El artículo 228 RLISTA señala que corresponde a la Administración actuante elegir *razonadamente* la modalidad de gestión pública, directa o indirecta, al programar cada actuación. Para esta motivación, el artículo 208.4 RLISTA advierte de que, para elegir el sistema de actuación, y determinar si se emplea la modalidad de gestión directa o indirecta, la Administración actuante atenderá a las prioridades y necesidades del desarrollo del proceso urbanizador, la capacidad de gestión y los medios económico-financieros y técnicos con que efectivamente cuente la Administración y la iniciativa privada interesada en asumir la actividad de ejecución o, en su caso, participar en ella.

Por tanto, la elección del sistema de actuación puede ser instada por los propietarios o cualquier persona interesada en asumir la gestión, pero en última instancia la decisión es de la propia Administración, que fundamenta su opción en las circunstancias de caso concreto, conforme a los criterios arriba señalados.

Centrándonos en sistema de expropiación, la Administración, atendiendo a circunstancias tales como la prioridad de la actuación urbanizadora, los fines específicos de la actuación (por ejemplo, viviendas protegidas o implantación de usos productivos estratégicos), la necesidad de dar satisfacción a los intereses generales con mayor celeridad, la intención de contener el precio del producto final, la existencia de financiación pública, o la constatación del interés inversor de empresas que no son propietarias del suelo, puede optar por elegir el sistema de expropiación, y determinar que la modalidad a emplear es la gestión directa o indirecta mediante la selección del aspirante al agente urbanizador.

La iniciativa para poner en marcha el sistema de expropiación por gestión indirecta puede ser de oficio, o instada por una persona interesada en asumir la gestión indirecta, el agente urbanizador[31].

[28] Art. 124.4 RLISTA
[29] Art. 99.2 LISTA y art. 204.2 RLISTA.
[30] Art. 99.5, art. 206.1 y 208.3 RLISTA
[31] Art. 177.1 RLISTA

4.2 Iniciación de oficio del procedimiento de selección del agente urbanizador en el sistema de expropiación

El procedimiento de oficio se inicia con la aprobación de los Pliegos por parte de la Administración actuante,[32] con el contenido que establece el artículo 178 del RLISTA.

Se dan supuestos en los que la ordenación detallada que pudiera contener la elección del sistema de ejecución no está aprobada o, aun estándolo, el sistema de actuación no ha sido elegido en dicho instrumento. En este caso, puede surgir la pregunta de si, con anterioridad a la aprobación de los Pliegos, sería necesario que la Administración procediera a elegir el sistema de actuación por expropiación a través de la sustanciación del procedimiento *ad hoc* regulado en el artículo 206 RLISTA.

El RLISTA pretende evitar ese procedimiento previo para la elección del sistema de actuación, pues restaría agilidad al proceso. De este modo, la elección del sistema de expropiación por gestión indirecta se inserta en el propio procedimiento de aprobación de los pliegos, para que con la aprobación de los pliegos se entienda también adoptada por la Administración actuante la iniciativa para la ejecución mediante gestión indirecta de la actuación[33].

En este caso, el acuerdo de inicio del procedimiento de selección del agente urbanizador, que contenga la propuesta de los pliegos, deberá acordar de forma motivada, la procedencia de la selección del sistema de expropiación, y su modalidad de gestión. De modo que, junto a la exposición pública de los pliegos, se acuerde, igualmente, con carácter simultáneo, la notificación individual a los propietarios incluidos en el ámbito de la actuación de transformación urbanística del acuerdo por el que se opta por el sistema de expropiación por gestión indirecta. Se produciría, en unidad de acto, tanto la aprobación de los pliegos, como la selección del sistema de expropiación en su modalidad de gestión indirecta.

No existe ningún obstáculo para que, en todo caso, la Administración actuante elija con carácter simultáneo el sistema de actuación por expropiación instrumentando el procedimiento establecido en el artículo 206 RLISTA.

4.3 El procedimiento a instancia del aspirante a agente urbanizador para la adjudicación de la gestión del sistema de expropiación

Una vez que el ámbito sujeto a la actuación de transformación urbanística ha quedado delimitado, el aspirante a agente urbanizador puede instar a la Administración actuante que inicie el procedimiento para la selección del adjudicatario de la gestión indirecta.

Por tanto, la premisa desde la que hay que partir es que la propuesta de delimitación ya haya sido aprobada; que la ATU venga ya delimitada en el PGOM, PBOM, POI o en el propio POU; o que tal delimitación provenga de una situación transitoria, por corresponderse con un sector urbanizable sectorizado, o un área de reforma interior de un planeamiento vigente anterior a la entrada en vigor de la LISTA[34].

[32] Art. 177.3 RLISTA

[33] Art. 177.5 RLISTA: "Con la aprobación de los pliegos, a los efectos de lo establecido en este Reglamento y sin perjuicio del procedimiento de concesión de la gestión indirecta, se entenderá adoptada por la Administración actuante la iniciativa para la ejecución mediante gestión indirecta de la actuación".

[34] Disposición transitoria primera de la LISTA y disposición transitoria segunda RLISTA.

Dándose esta circunstancia, el aspirante podrá presentar su iniciativa ante la Administración actuante, siempre que el sistema de actuación no haya quedado elegido y ya constituido. Pues en este caso, el aspirante a agente urbanizador deberá, con carácter previo instar al procedimiento de sustitución del sistema, ya sea por incumplimiento de los plazos o por las dificultades planteadas por los propietarios.

Por tanto, en la práctica, el aspirante a agente urbanizador puede encontrarse con las siguientes situaciones urbanísticas:

a) *El sistema de actuación no ha sido aún elegido.*

Este es el caso más favorable para la presentación de la iniciativa del agente urbanizador. Difícilmente nos encontraremos en este supuesto en ATU delimitadas por el planeamiento general vigente, anterior a la LISTA, pues las determinaciones de estos planes suelen elegir el sistema de actuación. Habrá que verificar el contenido de la ficha del área o sector en cada caso.

La aprobación de la propuesta de delimitación no tiene la facultad de elegir el sistema de actuación, pues dicha decisión queda reservada al instrumento de ordenación detallada o al procedimiento dispuesto en el artículo 206 RLISTA. Por tanto, aunque la propuesta de delimitación del ATU contenga la previsión de las bases para la ejecución, y entre ellas, el carácter privado o pública de la iniciativa y su modalidad de gestión, esta propuesta no despliega los efectos propios de un instrumento de ordenación, por lo que no impide que cualquier particular no propietario, o propietario minoritario, pueda instar a la Administración a que elija el sistema de actuación por expropiación de forma motivada. Como ya hemos comentado, la elección del sistema de expropiación y la fórmula de gestión puede hacerse en unidad de acto y procedimiento con la aprobación de los pliegos.

Por tanto, si el sistema de actuación aún no está elegido, el aspirante puede, sin más trámites, instar a la Administración actuante para que inicie el procedimiento de selección del agente urbanizador, mediante la presentación de su iniciativa con la documentación que se establece en el artículo 178.a), b, y c) RLISTA[35], la que acredite la capacidad para contratar y de solvencia económica y financiera, técnica y profesional, incluyendo la certificación de titularidad y cargas de las fincas incluidas en el ámbito sujeto a la ATU[36].

En tanto que el sistema no está elegido, presentada la propuesta por el aspirante a agente urbanizador, la Administración podría inadmitir su solicitud, si motivadamente, considera inadecuada la elección de una iniciativa pública, atendiendo a las circunstancias del ámbito. Por ejemplo, si se ha mostrado un interés por la mayoría de los propietarios en desarrollar la actuación, y se evidencia la capacidad y la solvencia para acometer la actuación por la iniciativa privada de forma directa, la Administración puede no admitir o denegar la propuesta del agente urbanizador y,

[35] Conforme a estos apartados, la iniciativa del aspirante a agente urbanizador debe contener: a) Valoración de los terrenos, fijando un precio en función de los criterios establecidos en la legislación general aplicable. Ello con objeto de presentar la mejora en la oferta de compra y pago del precio, en dinero o en especie, o cualquier otro medio aceptado en derecho que, sin menoscabo del valor económico de los terrenos, redunde en el interés urbanístico general; b) las bases para las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios afectados; y c) la documentación técnica para presentar por el licitador, que constará al menos de un avance del proyecto de urbanización o, en su caso, del proyecto de obras ordinarias de urbanización, con descripción de las obras de urbanización o, en su caso, de edificación, rehabilitación, conservación o mejora, a realizar e indicación de los costes de ejecución estimados. Asimismo, precisarán la descripción y prescripciones técnicas de las infraestructuras que hayan de anticiparse para la funcionalidad de la actuación y que tengan un ámbito de servicio que exceda del propio de la actuación.

[36] Art. 179.3 RLISTA.

motivadamente, elegir el sistema un sistema privado por gestión directa de los propietarios.

b) *El sistema de compensación ha sido elegido, pero no ha quedado establecido ni se ha formulado iniciativa alguna.*

El artículo 209 RLISTA dispone que la Administración actuante podrá acordar, de oficio o a instancia de interesado, el cambio o sustitución del sistema de actuación o el cambio de modalidad de gestión directa o indirecta en cualquier momento, de manera justificada. Por tanto, es evidente que, en su potestad discrecional, la Administración puede sustituir el sistema de actuación de forma motivada. Cuestión distinta es que tal decisión deba adoptarse por la sustanciación de un determinado procedimiento.

Por su parte, el artículo 223.1, aclara que mientras no esté establecido el sistema de compensación y siempre que no exista iniciativa para su establecimiento, la Administración actuante podrá sustituir de forma motivada, acreditado el incumplimiento de los plazos previstos para la ejecución en los instrumentos de ordenación urbanística por causa imputable a la propiedad, el sistema de compensación por un sistema público de actuación.

Por tanto, el cambio de sistema, sin perjuicio de que debe acordarse de forma motivada, parte de una doble premisa: (i) que el sistema no esté establecido y que no se haya presentado una iniciativa para su establecimiento; y (ii) que se acredite la existencia de un incumplimiento de los plazos de los hitos de ejecución que sean imputable a la propiedad. Pero no puede obviarse que, para que se pueda producir un incumplimiento de plazos de ejecución tiene que existir un instrumento de ordenación detallada que los establezca[37].

Si el sistema está elegido, pero no establecido, el aspirante a agente urbanizador que pretenda instar el cambio del sistema privado por el de expropiación por gestión indirecta, deberá instar el cambio del sistema. Si la ordenación detallada ya está aprobada, el cambio de sistema, además de quedar motivado como la mejor opción para el desarrollo de la gestión, deberá verificar el incumplimiento de los plazos señalados en el instrumento de planeamiento.

Lo anterior se traduce en que, en caso de que la ordenación detallada no haya sido aprobada, pero el sistema se encuentre elegido, carece de sentido sustanciar el procedimiento de declaración de incumplimiento del artículo 224 RLISTA. Por lo que la Administración actuante podrá cambiar el sistema de actuación de forma motivada, siempre que no haya sido este establecido u otra iniciativa haya sido formulada.

En tanto la ordenación detallada no esté aprobada, no puede tenerse por un supuesto de incumplimiento, aunque si de inactividad de los propietarios, la superación de los plazos de programación que contemplase la ficha del respectivo área o sector de los planes generales vigentes anteriores a la LISTA. Lo que facultará a la Administración actuante a cambiar el sistema de actuación sin necesidad de declarar el procedimiento conforme al artículo 224 RLISTA.

En estos casos, el cambio de sistema se producirá mediante el procedimiento regulado en el artículo 206 RLISTA, del que se deberá dar audiencia individual a los propietarios para que aleguen lo que a su derecho convenga, pero no a los efectos de que se exculpen de su inactividad (que no el retraso), sino de valorar los motivos en los que la Administración actuante sustenta su decisión.

[37] El artículo 78 RLISTA cita, entre las determinaciones de la ordenación detallada, aquellas que sobre la ejecución defina la programación, señalando las correspondientes etapas y la secuencia de la puesta en servicio de estas.

Cuestión distinta es si ya hubiera sido aprobada la ordenación detallada. En tal caso, conforme a lo señalado en el artículo 223 RLISTA, sí procederá acreditar el incumplimiento de los plazos previstos para la ejecución en los instrumentos de ordenación urbanística.

El resultado de ese procedimiento contradictorio dirigido a acreditar el incumplimiento de plazos imputable a los propietarios será el cambio de la gestión del sistema privado para que se acometa de modo indirecto, o el cambio del sistema de compensación por el de expropiación por gestión directa o indirecta, acogiendo la instancia presentada por el aspirante a agente urbanizador que instó tal cambio de sistema o su modo de ejecución.

c) *El sistema de actuación ha sido ya establecido*[38].

El aspirante a agente urbanizador que desee instar el cambio del sistema privado, ya establecido, por el de expropiación por gestión indirecta, puede presentar su iniciativa bien denunciado el incumplimiento de los plazos o exponiendo los motivos que concurren para apreciar las dificultades de los propietarios para llevar a cabo el sistema.

El matiz es relevante, porque difícilmente podrá denunciar el incumplimiento de los plazos si la ordenación detallada no está aprobada, en cuyo caso tendrá que instar el cambio por apreciar tales dificultades.

Conforme al artículo 209.6, una vez establecido, la sustitución del sistema de compensación sólo podrá acordarse por incumplimiento de los plazos, según lo previsto en el artículo 223, o justificarse en que las dificultades planteadas por los propietarios de la unidad de ejecución pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación o se evidencian incumplimientos de los plazos imputables a los responsables en la ejecución del sistema (comúnmente, nos referimos al incumplimiento de los propietarios, aunque también podría suscitarse el de otro agente urbanizador que ha sido objeto de una adjudicación anterior).

Para el tratamiento de este aspecto, nos remitimos a lo establecido en el capítulo correspondiente a la intervención del agente urbanizador en el sistema de compensación. La particularidad es que el procedimiento sustanciado en virtud del artículo 224 (en caso de incumplimiento de plazo) o mediante el procedimiento previsto en el 206 RLISTA (cuando se justifique las dificultades de los propietarios), es que se acordará por la Administración el cambio del sistema de actuación por expropiación, con gestión directa o indirecta (con la apertura del procedimiento para la selección del agente urbanizador).

d) *El sistema de expropiación está elegido pero la Administración actuante aún no ha formulado la iniciativa para la gestión directa ni directa.*

Otro supuesto en el que nos podríamos encontrar es que el sistema de expropiación se encuentre ya elegido, pero la Administración actuante no ha formalizado ninguna iniciativa para la gestión indirecta, ni adoptado los acuerdos necesarios para su gestión directa.

En este supuesto, nada impide al aspirante a agente urbanizador que presente su iniciativa para el

[38] El sistema de actuación queda establecido en diferentes momentos según las diversas situaciones: el sistema de compensación iniciado por la totalidad de los propietarios, con la aprobación de la iniciativa formulada por el propietario único o con la suscripción de un convenio urbanístico con la totalidad de los propietarios (art. 121.6 RLISTA); el iniciado por la mayoría de los propietarios, con el otorgamiento de la escritura de constitución de la Junta de Compensación (art. 219 RLISTA) o con la aprobación de la iniciativa y las bases de actuación en el sistema simplificado (art. 215.3 RLISTA).

establecimiento del sistema mediante la aportación de la documentación establecida en el artículo 177.4 RLISTA.

4.4 El agente urbanizador y la relación con los propietarios en el sistema de expropiación.

Debe tenerse en cuenta que, por su propia definición, en el sistema de expropiación la Administración actuante procede a la expropiación de la totalidad de la unidad de ejecución, incluidos todos sus bienes y derechos.

De este modo, alguna regulación que contiene en el RLISTA sobre la posibilidad de participación de los propietarios y su relación con el agente urbanizador[39] debe ser matizada cuando la actuación se ejecuta por el sistema de expropiación.

En el sistema de expropiación la relación de los propietarios con el agente urbanizador se circunscribe a las que hayan de mantener el beneficiario de la expropiación (agente urbanizador) con los sujetos expropiados o liberados de la expropiación. Al contrario que en el sistema de compensación por gestión indirecta, en la que los propietarios pueden optar por seguir colaborando con el agente urbanizador responsable de la ejecución, y que están en cierta forma vinculados la buen proceder y al éxito de su tarea, en el sistema de expropiación esta vinculación desaparece. Por tanto, esta relación queda circunscrita a lo que se haya acordado en el convenio liberatorio de la expropiación, y en el acuerdo del pago de justiprecio en especie a cambio de fincas resultantes urbanizadas equivalentes.

Así, por ejemplo, los derechos relacionados en el artículo 182 del RLISTA tienen encaje en el sistema de compensación por gestión indirecta o en el sistema de cooperación, pero no el sistema de expropiación, donde la vocación del propietario precisamente es ser expropiado, y sin que el acuerdo del pago por la parcela futura le arrogue, necesariamente, el derecho de exigir información sobre los costes de la actuación ni a cooperar en la actuación.

Del mismo modo, la regulación contenida en el artículo 185[40] RLISTA debemos entenderla muy enervada cuando se actúa en el sistema de expropiación, absolutamente excluidas -por expresa previsión del artículo- cuando el pago del justiprecio se efectúe en metálico, y no en especie.

[39] El artículo 182 RLISTA regula la participación y otros derechos de los propietarios, de la siguiente forma:

1. El derecho de los propietarios afectados por la actuación urbanizadora se determinará en función de su aprovechamiento subjetivo.
2. Los propietarios tendrán derecho a recibir, tanto de la Administración actuante como del agente urbanizador, en todo momento, información debidamente documentada sobre los gastos de urbanización que hayan de asumir y a cooperar en la actuación, siempre que asuman las cargas y los riesgos de su desarrollo.
3. La persona propietaria que contribuya a las cargas de la urbanización podrá instar a la Administración actuante a que dirija y supervise la ejecución de la actuación en los términos previstos en la Ley y exigir al agente urbanizador que ejecute la actuación urbanizadora con la diligencia de un buen empresario.

[40] Artículo 185 RLISTA: Relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios

1. Salvo en el caso en que procede la expropiación forzosa con pago en metálico, los pliegos deberán regular las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios afectados, en todo caso conforme a las siguientes reglas:
   a. El agente urbanizador deberá soportar la totalidad de los gastos derivados de la urbanización en la medida en que le sean compensados mediante retribución en metálico o en terrenos edificables resultantes de la actuación urbanizadora. El convenio urbanístico que se suscriba determinará el importe que el agente urbanizador deberá percibir como contraprestación de su labor, que constituirá el precio de adjudicación del contrato de la concesión de la gestión referido en el artículo 180.1.c).
   b. Los pliegos deberán determinar el modo o modos en que deberá retribuirse la labor urbanizadora. La retribución del agente urbanizador podrá realizarse en terrenos edificables o, en su caso, superficie edificada, o en metálico.
2. La publicación del acuerdo de aprobación del convenio, una vez adjudicada la concesión al agente urbanizador, facultará a la ocupación de los terrenos para la ejecución de las obras de urbanización cualquiera que sea la modalidad de ejecución.

4.5 El criterio de adjudicación preferente al aspirante con mayor propiedad o apoyo de los propietarios, y, en todo caso, a la oferta que aglutinen la mayoría. Su aplicación en el sistema de expropiación por gestión indirecta.

El artículo 178.3 RLISTA establece cuáles son los criterios objetivos de adjudicación que han de ponderarse y considerarse en los pliegos. La ponderación de estos criterios no han de coincidir con el orden en el que se citan en el apartado 3 del precepto. Según el carácter de la actuación puede interesar a la Administración otorgar un mayor valor a ciertos criterios con objeto de asegurar, en el sistema de expropiación, la mejor satisfacción de los intereses públicos de la actuación urbanizadora. Así, por ejemplo, existe unos determinados criterios en relación con la mayor disponibilidad del suelo o el apoyo de los propietarios que, en el sistema de expropiación por gestión indirecta, a los que la Administración podría no otorgarle una especial relevancia si lo que pretende es, precisamente, que se priorice determinadas soluciones técnicas, plazos o se considere la mayor capacidad y solvencia del agente urbanizador, por encima del apoyo que pueda recibir de los propietarios.

Habrá que estar al caso concreto, pues si bien es cierto que la disponibilidad del suelo por el aspirante a agente urbanizador o el apoyo que merezca de un mayor número de ellos, puede facilitar las operaciones de gestión y de obtención del suelo, no es menos cierto que las ventajas que ofrece la expropiación por el procedimiento de tasación conjunta, y su implícita declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados (art. 266.9 RLISTA) hace que deba valorarse adecuada y justificadamente la elección de la prelación que merezcan tales criterios.

Un análisis más pausado requiere el artículo 179.5 RLISTA, que establece que los propietarios de terrenos incluidos en la unidad de ejecución que representen como mínimo el 50% de la superficie tendrán derecho a la adjudicación siempre que su oferta mejore la más ventajosa entre las presentadas, quedando obligados a constituirse en sociedad mercantil u otra entidad con personalidad jurídica en caso de resultar adjudicatarios. Añade que en la sociedad podrán participar, junto con los propietarios, terceras personas que contribuyan a la financiación de las obras.

Parece admisible que esta preferencia a la mayoría de los propietarios pueda suceder en el cambio de modalidad del sistema de compensación, pero no operaría en una iniciativa pública donde lo que debe primar es la solvencia de la empresa adjudicataria y de su especialización empresarial, y las soluciones de urbanización que se aporten para el interés general. En principio, una sociedad constituida por propietarios carecería, con carácter general, de solvencia para el desarrollo del sistema de actuación por expropiación. De ahí que se contemple que la empresa que se incluya con los propietarios en la nueva sociedad será la que le aporte la solvencia técnica y económica. Sin embargo, en el sistema de expropiación carece de sentido tal prerrogativa a los propietarios cuando el destino de estos es ser expropiados.

4.6 Pago a los propietarios del justiprecio en especie

El aspirante a agente urbanizador ha de formular en su oferta una propuesta de pago del precio ya sea en dinero o en especie. Este pago en especie puede consistir en la permuta de cualquier otro bien de naturaleza urbanística, no necesariamente ubicado en la unidad de ejecución, en la adjudicación de fincas resultantes urbanizadas en la actuación, o cualquier otro medio admitido en derecho[41].

Es necesario tener en cuenta que el pago del justiprecio en especie solo es posible si hay acuerdo con

[41] Art. 178.1.a) RLISTA

el propietario[42]. De ahí la importancia que en el marco de la licitación el agente urbanizador haya efectuado la oferta del pago en especie, y que esta deba ser aceptada por estos en el marco del convenio regulador de la adjudicación del agente urbanizador. Si los propietarios no aceptaran la oferta de pago del justiprecio en especie, la consecuencia no es otra que proceder al pago del justiprecio en metálico.

La exigencia de contar con el acuerdo con el propietario para proceder al pago del justiprecio en especie tiene una excepción cuando nos encontramos en actuaciones en suelo urbano. El apartado 2 del artículo 43 del TRLSRU dispone que cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie, siempre que el mismo se efectúe en el propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes.

En su traslación al régimen autonómico, el concepto de *actuaciones sobre el medio suelo urbano* a las que se refiere el TRLSRU[43] se equipara, en la legislación urbanística andaluza, a las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano, de reforma interior o de mejora, y las actuaciones urbanísticas, incluyendo a las edificatorias y de rehabilitación de edificios.

Por tanto, cuando el procedimiento de expropiación se inicie a instancia de un aspirante a agente urbanizador, y este tenga la intención de abonar el justiprecio en especie, como parte de la documentación que ha de aportar en su solicitud, se incluirán las bases de su relación con los propietarios afectados (art. 178.1.b RLISTA), en la que se contemplará los bienes inmuebles y las condiciones que se ofrezcan como pago en especie.

Es obvio que cuando el pago en especie pueda ser impuesto al propietario, por tratarse de una actuación sobre el medio urbano, la propuesta de pago en especie del agente urbanizador no tendrá efectividad en tanto que se valide y verifique la valoración del justiprecio propuesto por la Administración actuante.

4.7 El agente urbanizador y los liberados del sistema de expropiación

El artículo 124 LISTA dispone que *"a solicitud de la persona interesada y con la conformidad, en su caso, de la persona concesionaria de la actividad de ejecución, la Administración actuante podrá, de forma motivada, liberar de la expropiación determinados bienes o derechos, mediante la imposición a la persona propietaria de las condiciones urbanísticas que procedan para asegurar la ejecución del instrumento urbanístico, siempre que este aporte garantías suficientes para asegurar el cumplimiento de los deberes que le correspondan".*

Por consiguiente, según el artículo citado, la opción de acogerse a una liberación de la expropiación parte de varios requisitos: (i) que lo pida la persona interesada, es decir, el propietario, lo que implica

[42] Art. 43 TRLSRU

[43] El apartado 1 del artículo 2 TRLSRU define la actuaciones sobre el medio urbano como las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria. A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.

que la liberación de la expropiación no puede imponerse a quién, por las circunstancias que fuera, le interese la exclusión de la gestión urbanística integrada; (ii) la resolución tiene que ser motivada por la Administración, lo que debe sustentarse, entre otros motivos, en que esa opción coadyuva a la gestión urbanística, y en modo alguno condiciona o incide negativamente en la ejecución de la unidad de ejecución; y (iii) tiene que ser acordada de conformidad con el agente urbanizador. La redacción del precepto no se limita a advertir que a la resolución le baste con dar audiencia al agente urbanizador, sino que expresamente señala que ha de ser de conformidad con el mismo. De ahí que el agente urbanizador podrá oponerse motivadamente a la liberación solicitada por el propietario interesado.

El Tribunal Supremo ha dejado claro que la liberación no es un derecho subjetivo del propietario, pues su otorgamiento es potestativo, vinculado al interés público y siempre que no se frustre la ejecución del planeamiento urbanístico[44]. El carácter discrecional y excepcional de la liberación de la expropiación se traduce, no solo en la necesaria motivación del acuerdo y el alcance de las condiciones, sino en que esta técnica liberatoria no pueda utilizarse como una forma de cambiar de forma velada el sistema de actuación público por otro segmentadamente privado, ni como forma subrepticia de eludir la concurrencia en la ejecución parcial de una unidad de ejecución, llamada a desarrollarse por un sistema público por gestión indirecta en favor del agente urbanizador seleccionado.

El propietario liberado de la expropiación queda excluido de la privación de sus terrenos, y queda obligado a asumir los deberes urbanísticos referidos a sus fincas, conforme a unos plazos y a la constitución de unas garantías. Las condiciones de la liberación no son un trámite accesorio, sino el núcleo del acto liberatorio, de modo que su aceptación por el propietario es el presupuesto del efecto liberador, no solo es determinante lo que decida la Administración actuante en su margen de discrecionalidad, sino que tal resolución y sus condiciones y garantías cuenten con la conformidad del agente urbanizador. El incumplimiento de esas condiciones permite dejar sin efecto la liberación y reactivar la expropiación en favor del beneficiario (agente urbanizador).

El artículo 128.2 RLISTA señala que en el sistema de expropiación *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, para la distribución de los beneficios y cargas en los supuestos en los que se acuerde la liberación de la expropiación de bienes afectados y en concepto de retribución de la labor del agente urbanizador. De este modo, la utilización del proyecto de reparcelación como instrumento para repartir cargas y beneficios con el propietario liberado es facultativa. Pero se utilice o no el proyecto de reparcelación para tal finalidad, como mero instrumento, ello no exonera que el liberado y el agente urbanizador queden sujetos al principio de equidistribución en los beneficios y las cargas de la concreta actuación de transformación urbanística, principio que ha de presidir la relación entre ambos.

[44] La sentencia del Tribunal Supremo de 28-5-1963 afirma que “la concesión del derecho a que se le exceptúe a un propietario su finca de una expropiación ya efectuada es absolutamente potestativo en la Administración (…) que resuelve discrecionalmente (…) la conclusión que se impone es la de que no existe derecho administrativo alguno de parte del recurrente que haya podido ser violado”.

CAPÍTULO 5 - EL AGENTE URBANIZADOR Y EL SISTEMA DE COOPERACIÓN

5.1 La incorporación del agente urbanizador en el sistema de cooperación. Su previsión en el convenio urbanístico para el establecimiento de las bases del sistema

En el sistema de cooperación, la Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución. Pero, al contrario de lo que sucede en el sistema de expropiación, en el que la permanencia de los propietarios de suelo en el ámbito es excepcional, limitándose a aquellos liberados de la expropiación, en el sistema de cooperación los titulares de terrenos mantienen y conservan su titularidad, salvo los que hayan de ceder los terrenos afectos a las cesiones obligatorias y gratuitas. Del mismo modo, los propietarios están obligados a abonar a la Administración las cuotas de urbanización correspondiente en proporción a sus terrenos.

El sistema de cooperación puede desarrollarse en gestión directa, aprobando las bases del sistema tras información pública y audiencia, o en gestión indirecta, concediendo la actividad de ejecución mediante la convocatoria del concurso que seleccione al agente urbanizador.

El sistema de cooperación pivota sobre el proyecto de reparcelación, es decir, bajo un régimen de equidistribución de beneficios y cargas. La Administración y los particulares pueden formalizar un convenio urbanístico que fije las bases del sistema, incluso con propietario único. En ese convenio cabe prever la intervención del agente urbanizador y concretar, entre otros extremos, el alcance de sus funciones de gestión, el régimen económico (formas de pago en metálico o en especie), la periodicidad de cuotas, las garantías, la facultad de proponer actos de disposición y las relaciones con la entidad urbanística de cooperación.

Estas condiciones establecidas en el convenio se trasladarían por la Administración a los pliegos que regulen la selección del agente urbanizador. La suscripción de este convenio es facultativa, y nada obsta para que la Administración actuante decida, de oficio o a instancia de tercero interesado, aprobar los Pliegos para la selección del agente urbanizador sin necesidad de que medie el citado convenio.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 231 a 233 del RLISTA, el propietario puede optar por el pago en metálico haciendo frente a las derramas que puntualmente se le giren, o hacer frente a su deber mediante el pago en especie, ya sea en forma de la aportación de aprovechamiento urbanístico, edificabilidad o fincas resultantes urbanizadas o no.

El artículo 231.1 RLISTA señala que será la Administración actuante la que regule el procedimiento al que habrán de ajustarse los propietarios. Cabe preguntarse cuándo y con ocasión de qué acto la Administración regula la opción a la que podrán acogerse los propietarios para el pago del justiprecio en metálico o en especie. En el caso de la gestión directa, el momento será la aprobación de las bases del sistema de cooperación; y en la modalidad de gestión indirecta, con ocasión de la aprobación de los pliegos, como parte del contenido que se señala en los apartados 1.a) y 1.b) del artículo 178 RLISTA[45].

[45] Art. 178.1: "Los pliegos de condiciones se ajustarán al contenido mínimo siguiente:
a) Valoración de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución o ámbito de actuación o, en su caso, de las fincas, parcelas o solares, fijando un precio en función de los criterios establecidos en la legislación general aplicable. A partir de la misma se presentará la mejora en la oferta de compra y pago del precio, en dinero o en especie, mediante la entrega de bienes de naturaleza urbanística, la permuta con parcelas edificables y la integración en el proceso urbanizador mediante la

¿Cuándo pueden los propietarios acogerse a la opción de pagar los gastos de urbanización en metálico o en especie? Señala el artículo 231.2 RLISTA que en el propio acuerdo que aprueba el sistema de cooperación, la Administración requiere a los propietarios para que opten expresamente, en el plazo de 15 días, por la forma de abono de los gastos de urbanización (metálico o especie). Hemos de considerar que cuando el RLISTA alude al acuerdo que apruebe el sistema de compensación, se está refiriendo al momento de la aprobación y notificación a los propietarios de las bases para el establecimiento del sistema de cooperación (gestión directa), o con ocasión de la adjudicación al agente urbanizador (gestión indirecta). Producidos estos hitos, los propietarios tendrán que optar en el plazo de 15 días por acogerse a la modalidad de pago en metálico o en especie. Aclara el RLISTA que, si no se ejerce opción en ese plazo, opera por defecto la opción del pago en especie, quedando el propietario sujeto a la aportación forzosa mediante reparcelación.

No obstante, esta opción no es irreversible para el propietario, aunque sí lo es para el agente urbanizador. En la tramitación de proyecto de reparcelación todavía podría el propietario retractarse de la opción del pago en especie si, pese a haberse acogido a esta modalidad no está de acuerdo con el montante de aprovechamiento urbanístico detraído o, lo que es lo mismo, con la proporción de parcelas que se entrega en sustitución efectuada dicha detracción. En tal caso, dentro del plazo de información pública del proyecto de reparcelación, en caso de tal discrepancia, el propietario podrá solicitar el pago en metálico mediante comunicación fehaciente dirigida tanto al agente urbanizador como a la Administración. Como decimos, esta opción otorgada al propietario, en cambio, no es trasladable al aspirante a agente urbanizador.

Una especialidad que limita la libre opción del propietario la conforma el artículo 224.2.e) RLISTA, pues cuando el sistema de cooperación derive del cambio del sistema de compensación por incumplimiento de los propietarios, la Administración actuante podrá, motivadamente, determinar el modo de abono de los gastos de urbanización. En tal caso, si el incumplimiento de los propietarios ha tenido su origen en la falta de base financiera para impulsar la actuación, resulta razonable que la Administración no contemple la opción del abono en metálico, sino del pago de las respectivas obligaciones en especie.

5.2 Condiciones y requisitos para que la opción del pago en metálico produzca efecto

Como hemos señalado, la opción por el pago en metálico debe ser expresamente solicitada por el propietario, pues en caso de que no se manifieste opción alguna o simplemente no se llegara a aportar la garantía exigida, se opta por la reparcelación con aportación forzosa.

Veamos, resumidamente cuáles son las condiciones y requisitos para optar por el pago en metálico de los gastos de urbanización:

- Comunicación fehaciente y efectuada en plazo: la solicitud debe presentarse en el plazo habilitado (15 días desde la aprobación del sistema[46]), o en el plazo de información pública de

aportación de suelo, dinero o ambas cosas, así como cualquier otro medio aceptado en derecho que, sin menoscabo del valor económico de los terrenos, redunde en el interés urbanístico general.

b) Bases para las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios afectados, conforme a lo recogido en el artículo 185, incluyendo propuesta de convenio a suscribir".

[46] A estos efectos, el plazo de 15 días deberá iniciarse con la notificación de la aprobación de las bases del sistema de cooperación (gestión directa), o de la adjudicación de la gestión indirecta al agente urbanizador.

la reparcelación en caso de discrepancia con la proporción detraída (art. 233.2). En todo caso, deberá efectuarse la notificación a los propietarios a los efectos de que pueda ejercer la opción del pago en metálico.

- Constitución de garantía por el importe total: si se opta por el pago en metálico, debe constituirse garantía por la totalidad del importe en la forma y plazo que proceda. En falta de garantía, rige la presunción de retribución en terrenos al menos por la parte no garantizada (art. 233.4 RLISTA). A estos efectos, es recomendable que tanto las bases del sistema de cooperación como la notificación del acuerdo de la adjudicación de la gestión indirecta definan cuándo se debe tener por constituida la garantía, atendiendo a un plazo razonable y pudiendo ser exigida incluso antes de la aprobación del proyecto de reparcelación[47]. La constitución de la garantía debe efectuarse ante la Administración actuante, de modo que tales garantías puedan ejecutarse forzosamente tras ser desatendido en pago voluntario. Esta garantía podría ser devuelta cuando el importe del coste pendiente sea inferior al de la suma garantizada.

- Imposibilidad material de pago en especie: cuando la consolidación del ámbito impida materialmente la retribución en terrenos, el pago será necesariamente en metálico, con independencia de opciones previas.

- Cargas variables posteriores: las cargas y costes que surjan con posterioridad a la aprobación de la reparcelación se retribuyen siempre en metálico, sin que pueda modularse la retribución en terrenos inicialmente prevista.

No debe obviarse que en caso de que el sistema de cooperación derive de la declaración de incumplimiento del sistema de compensación, queda al criterio discrecional de la Administración establecer cuál deba el modo en el que se efectuarán los pagos de los gastos de urbanización (art. 224.2.e y 131.3 RLISTA).

5.3 Relación del agente urbanizador y la entidad urbanística de cooperación

La Entidad Urbanística de Cooperación es una asociación administrativa de propietarios de carácter consultivo, de auxilio y de control meramente informativo. Su constitución es potestativa. A diferencia de la Junta de Compensación no tiene facultades de gestión, ni menos aun asume responsabilidad alguna en la gestión urbanística.

Sus funciones se circunscriben a formular sugerencias, auxiliar en la vigilancia de las obras y denunciar defectos, colaborar en el cobro voluntario de cuotas, examinar la inversión de cuotas anticipadas formulando reparos, gestionar ayudas y promover con la Administración empresas mixtas para ejecutar obras de urbanización.

La Entidad Urbanística de Cooperación, por tanto, no asume la ejecución ni desplaza las facultades del agente urbanizador en gestión indirecta, quién mantiene la posición ejecutiva que resulte de la adjudicación y de las bases del sistema, bajo la dirección y control de la Administración actuante. La Entidad Urbanística de Cooperación puede colaborar en el cobro voluntario y en la vigilancia, pero

[47] Si el proyecto de reparcelación estuviera aprobado, podría acudirse para la rectificación a efectuar una operación jurídica complementaria por concurrir lo dispuesto en el apartado f) del artículo 160.1 RLISTA, conforme al cual, *"cuando la rectificación lleve causa de la adjudicación de fincas en pago de gastos de urbanización, será suficiente un trámite de audiencia a los titulares afectados por la rectificación, tanto los que ceden las fincas como los que resulten adjudicatarios, salvo acuerdo expreso entre las partes".*

sin competencias decisorias sobre la gestión del agente.

La capacidad de influencia de la Entidad Urbanística de Cooperación en la gestión del agente urbanizador es limitada, pues se desarrolla de forma indirecta bajo su naturaleza de órgano consultivo, de auxilio y de control meramente informativo. Por tanto, su posición no es en modo alguno decisoria, ni condiciona decisivamente la actuación del agente urbanizador.

En el marco meramente consultivo, la Entidad Urbanística de Cooperación dispone de mecanismos para coadyuvar con el agente urbanizador, y tener una posición informativa respecto de sus actuaciones, con un propósito de acentuar la transparencia y mejorar la coordinación con los propietarios (art. 230 RLISTA):

- Vigilancia y denuncias de defectos. La Entidad Urbanística de Cooperación puede documentar incidencias de obra, desviaciones respecto del proyecto aprobado o incumplimientos de plazos y elevarlas a la Administración.

- Sugerencias técnicas y operativas. La capacidad de proponer medidas "para el más correcto desarrollo de las obras" permite a la Entidad Urbanística de Cooperación coadyuvar y establecer sugerencias en la programación.

- Cobro voluntario de cuotas. La colaboración en el cobro voluntario puede reducir morosidad y, con ello, la necesidad de apremios. Menos tensión de tesorería mejora la ejecución y reduce el recurso a anticipos garantizados, como modo de colaborar en la gestión económica del proyecto.

- Examen de cuotas anticipadas y reparos. La facultad de "examinar la inversión" de cuotas anticipadas y formular "reparos" dota a la Entidad Urbanística de Cooperación de un rol de colaboración con la administración actuante en el control del proceso urbanístico.

- Participación en la fase de audiencia e información pública. En la aprobación de cuotas y liquidaciones (memoria y cuenta detallada) y en la reparcelación, la Entidad Urbanística de Cooperación puede articular alegaciones técnicas que la Administración debe valorar, lo que puede derivar en correcciones de importes, calendarios y afecciones.

- Gestión de la concesión de ayudas públicas, que servirán para hacer menos gravosa la asunción de los costes de urbanización y que, en principio, no deberán ser repercutibles en beneficio del agente urbanizador

Debe tenerse en cuenta que, por medio de la Entidad Urbanística de Cooperación, puede instrumentarse las facultades que el artículo 182 RLISTA atribuye a los propietarios que participen, junto con el agente urbanizador, en la ejecución del sistema, así como otras facultades y cometidos que le arroguen los pliegos en la regulación de la relación con el agente urbanizador.

De modo que los propietarios pueden canalizar por medio de la entidad urbanística colaboradora el derecho a recabar y recibir la información, debidamente documentada sobre los gastos de urbanización que hayan de asumir y a cooperar en la actuación. Pues no puede obviarse que los propietarios de terrenos sí asumen indirectamente las cargas y los riesgos del desarrollo. Del mismo modo, podrá la entidad instar a la Administración actuante a que dirija y supervise la ejecución de la actuación, y al agente urbanizador que ejecute la actuación urbanizadora con la diligencia de un buen empresario.

5.4 Limitación de la retribución del agente urbanizador por su actividad de gestión.

Los gastos de gestión del sistema de cooperación tienen un límite máximo del 10% de los gastos de urbanización definidos en el artículo 189 RLISTA[48]. Idéntica limitación se recoge en el artículo 231.4 RLISTA referido al sistema de cooperación. Podría considerarse que este techo actúa en el sistema de cooperación como tope a la retribución del agente urbanizador por actividad de gestión. No obstante, debe tenerse en cuenta que el concepto de retribución del agente urbanizador que recogen la LISTA y su reglamento no se circunscribe únicamente a la labor profesional y cualificada de dirección y gestión del proceso urbanístico, sino que es más amplia. La retribución se extiende también a la labor de financiación de la actuación o, lo que es lo mismo, a la asunción de los costes de urbanización suplidos por el agente urbanizador y que se van a retribuir en aprovechamiento urbanístico, en detrimento del que debiera corresponder a los propietarios. Esto explica que el artículo 233 RLISTA se refiera a la retribución respecto del pago suplido de los costes de urbanización, para cuya determinación se aplica la fórmula que se expresará en el siguiente apartado.

En definitiva, en los pliegos para la selección del agente urbanizador en el sistema de cooperación se concretará la retribución máxima del agente urbanizador, teniendo en cuenta que ese límite no solo está conformado por su actividad profesional de gestión, sino por la forma de retribuirse el pago en especie de los gastos suplidos de urbanización.

5.5 El pago al agente urbanizador de las cuotas de urbanización en terrenos edificables

Como hemos señalado, el RLISTA prevé que los propietarios puedan optar por abonar sus gastos de urbanización en metálico o en especie, sabiendo que si no se ejerce una opción expresa en el plazo conferido, se presume la opción por el abono en especie y quedan vinculados el régimen de aportación forzosa mediante reparcelación.

A idéntico régimen queda sujeto el propietario que, pese a haber optado por la liquidación en metálico, no hubiera aportado la garantía por la totalidad del importe del pago en metálico, en la parte no garantizada. Si esto sucediera, el agente urbanizador comunicará esta circunstancia a la Administración y al propietario.

La proporción de los terrenos que corresponda ceder al agente urbanizador por parte de la persona propietaria se podrá determinar mediante el establecimiento de un porcentaje del aprovechamiento privativo calculado como el resultado de multiplicar por cien el cociente entre el valor de los gastos de urbanización y el valor en venta de los solares resultantes de la correspondiente actuación urbanizadora.

[48] El artículo 189 RLISTA no solo contempla los gastos de ejecución material de la urbanización, incluyendo los gastos generales y el beneficio industrial de la empresa urbanizadora o constructora, sino los honorarios profesionales, los propios de la tramitación administrativa, las indemnizaciones por la extinción o demolición de derechos, elementos, inmuebles y actividades que presenten incompatibilidad con la ordenación urbanística, gastos de constituciones, los derivados de las garantías que fuera necesario constituir, los costes que resulten para dar cumplimiento a los realojos y retornos, y cualquier otro que se hubiera asumido mediante convenio urbanístico o esté establecido en la correspondiente concesión administrativa. Se habrá de estar a lo establecido en el artículo 17.4 RLISTA, entendiéndose también que no podrá asumirse sin el consentimiento de los propietarios.

Es decir, la cuota del aprovechamiento lucrativo por la que se calcula la retribución al agente urbanizador se correspondería con a la siguiente fórmula:

> *% de aprovechamiento lucrativo en concepto de retribución = 100 × (Valor de los gastos de urbanización / Valor en venta de los solares resultantes)*

Así pues, en el momento de traslación de la opción al propietario por parte del agente urbanizador ya debe estar determinada una estimación de los gastos de urbanización, y una estimación del valor en venta de los solares resultantes. De ahí que, sin perjuicio de que los propietarios pudieran haber optado previamente por acogerse al pago en especie, el momento en el que realmente se concreta, a los efectos de confirmar esta opción o de retractarse, es con ocasión de la tramitación del proyecto de reparcelación. La memoria y una cuenta detallada y justificada a la que se refiere el artículo 232 RLISTA, para determinar las cuotas del pago en metálico, debe ser igualmente exigible para determinar los elementos de cálculo que han de arrojar el porcentaje que corresponde trasladar al agente urbanizador por el pago de los gastos de urbanización.

El cálculo del porcentaje del aprovechamiento para el cálculo del pago en especie de los gastos de urbanización ha de hacerse de forma global para el ámbito sujeto a reparcelación. Así pues, pongamos el ejemplo de que una unidad de ejecución parte de unos gastos de urbanización, incluida la retribución por la gestión estimada en un 10%, de 8.000.000€, y un valor estimado en venta de los solares resultantes de 40.000.000€. Según esto, el porcentaje de aprovechamiento privativo a trasladar al agente urbanizador se correspondería con un 20% (Porcentaje = 100 × (8.000.000 / 40.000.000).

Así pues, llevando esta determinación del porcentaje al caso concreto de un propietario que tiene, en función de su aportación, derecho a 10.000 m^2t de edificabilidad privativa de un uso determinado valorado en 10.000.000€, su contribución en especie sería el 20% de su aprovechamiento privativo, equivalente a parcelas con un aprovechamiento urbanístico valorado en 2.000.000€.

De este modo, la selección concreta de parcelas que se atribuyan al agente urbanizador se articula en el proyecto de reparcelación para alcanzar tal equivalencia económica. Dando por sentado que, si el propietario discrepa de las parcelas que el proyecto de reparcelación en trámite proponga entregar al agente urbanizador en equivalencia al pago en especie, puede ahora retractarse y acogerse al pago en metálico, sin que el urbanizador ni la Administración pueda oponerse[49].

Dicho lo anterior, esta fórmula de compensar al agente urbanizador por los gastos de urbanización suplido no desplaza la opción de que el agente urbanizador y los propietarios hayan alcanzado cualquier otro acuerdo de pago en especie.

5.6 El pago al agente urbanizador en metálico

La opción del pago en metálico por parte de los propietarios de los gastos de urbanización cuando interviene el agente urbanizador podría sintetizarse del siguiente modo:

- La Administración actuante aprueba el importe de las cuotas y su forma de liquidación sobre la base de una memoria y una cuenta detallada y justificada, con audiencia previa a los interesados.

[49] Si el proyecto de reparcelación estuviera aprobado, podría acudirse para la rectificación a efectuar una operación jurídica complementaria por concurrir lo dispuesto en el apartado f) del artículo 160.1 RLISTA

- En el caso de intervención de agente urbanizador, corresponde a este elaborar y presentar a la Administración para su aprobación la referida memoria y una cuenta detallada y justificada. El plazo máximo para resolver es de un mes; el silencio es positivo y habilita al agente urbanizador para reclamar las cuotas líquidas, sin perjuicio de que pueda iniciarse la vía de apremio administrativa. Como decimos, aunque el RLISTA no sea explícito en ello, esta memoria y cuenta detallada debe servir de base, igualmente, para el cálculo del porcentaje de aprovechamiento lucrativo que haya de entregarse al agente urbanizador en el pago en especie, guardando coherencia con ella.

- Debe tenerse en cuenta que la opción que hayan manifestado los propietarios de acogerse a la modalidad de pago en metálico se habría producido en un momento anterior a la elaboración y aprobación de la memoria y cuenta detallada. Así pues, del mismo modo que a los propietarios que escogieron la opción del pago en especie se les otorga la opción de reconsiderar su decisión anterior en caso de discrepancia con las parcelas entregadas en equivalencia a los gastos imputables, no ha de existir obstáculo para que aquellos propietarios que eligieron inicialmente el pago en metálico puedan igualmente reconsiderar su opción con ocasión de la aprobación de la memoria y cuenta detallada del sistema de cooperación. Dicha opción se deberá producir antes de la aprobación del proyecto de reparcelación, y preferentemente durante el trámite de información pública del mismo.

- El trámite de aprobación de la memoria y cuenta detallada puede integrarse en la tramitación del proyecto de reparcelación.

- Conforme establece el artículo 232.3 RLISTA, una vez aprobado el proyecto de reparcelación, el agente urbanizador puede exigir el pago de los gastos de urbanización devengados y, en su caso, el desembolso de indemnizaciones por extinción de derechos incompatibles. No puede obviarse que, como parte de sus cometidos, al agente urbanizador puede encomendarse en los pliegos la elaboración y la ordenación detallada, que según esta regulación ha de asumir anticipadamente el adjudicatario. En virtud de ello, el RLISTA no impide que los pliegos contemplen que, antes de la aprobación del proyecto de reparcelación, pueda exigirse a los propietarios el abono de los gastos urbanísticos devengados por tales cometidos.

- Del mismo modo, la aprobación del proyecto de reparcelación conlleva que las parcelas de los propietarios que hayan optado por el pago en metálico queden afectas con la carga real al pago de las cuotas e indemnizaciones, por el importe de la cuenta de liquidación provisional, con inscripción registral. El urbanizador puede pedir actualizar dicha cuenta y la afección para cubrir el importe total adeudado por cada finca o parcela, salvo débitos afianzados o avalados. Es obvio que la inscripción de la carga real no se proyecta sobre las parcelas de aquellos que hayan optado por el pago en especie, pues estas quedan ya exoneradas de esta obligación, concentrándose dicha carga en las fincas que se hayan transmitido al agente urbanizador en equivalencia a los gastos de urbanización suplidos.

  A estos efectos, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 160.1.f) RLISTA, que dispone que el proyecto de reparcelación se podrá alterar mediante operaciones jurídicas complementarias cuando la rectificación lleve causa de la adjudicación de fincas en pago de gastos de urbanización, será suficiente un trámite de audiencia a los titulares afectados por la rectificación, tanto los que ceden las fincas como los que resulten adjudicatarios, salvo acuerdo expreso entre las partes.

- La regla general que establece el RLISTA es la del devengo de los gastos de urbanización a los propietarios en función de los gastos que ya han sido generados en el proceso urbanístico. De ahí que del artículo 233.4 RLISTA se deduzca la necesidad de que el propietario constituya una garantía que cubra la totalidad del pago estimado[50].

- Aunque es la opción excepcional, se faculta al agente urbanizador a exigir el pago anticipado de gastos aun no devengados, incluso de partidas aun no contratadas por el agente urbanizador. El ejercicio de esta facultad se somete a las siguientes condiciones: (i) no pueden exigirse pagos que hayan de ser devengados más allá de los próximos 6 meses[51], (ii) tiene que ser una opción que se acuerde de forma motivada por la Administración, (iii) y en este caso será el agente urbanizador el que tenga que prestar la garantía equivalente a los pagos anticipados[52].

- Periodicidad y requerimientos de pago: será la fijada en los pliegos. El requerimiento de pago del agente urbanizador concede a las personas propietarias un mes para pagar y debe ir acompañado de la acreditación del porcentaje de obra ejecutada o de las prestaciones efectivamente realizadas que fundamenten el importe.

- Si existe disconformidad con el pago reclamado por el agente urbanizador, los propietarios deben pagar la parte no controvertida y comunicar a la Administración, dentro del plazo de pago, las razones de su oposición a la partida controvertida. La Administración debe resolver en 30 días, teniendo el silencio como desestimatorio. Resuelta la reclamación o transcurrido el plazo, el importe debido debe abonarse en 10 días, con los intereses conforme a la normativa aplicable.

- Todas las cuotas reclamadas por el agente urbanizador tienen carácter provisional, quedando sujetas a la liquidación definitiva una vez cierre la cuenta final de la actuación.

- Impago, mora y apremio: El impago de cuotas da lugar a su recaudación en vía de apremio por la Administración actuante en beneficio del agente urbanizador. La demora devenga el interés legal del dinero a favor de este, y se produce al mes de la notificación de la resolución que autorice su cobro inmediato. Acreditado por el urbanizador el requerimiento de pago en forma —incluido el relativo a los anticipos—, la Administración dictará providencia de apremio y actuará conforme a la legislación de recaudación aplicable.

- Aplazamientos: el agente urbanizador puede pactar aplazamientos con los propietarios, sin que el vencimiento pueda postergarse más allá del inicio de la edificación, salvo que medie fianza o aval que garantice el pago. El RLISTA no reconoce un derecho de los propietarios de acogerse o exigir el pago aplazado, ni aun prestando las correspondientes garantías. Se trata de una facultad del agente urbanizador, sometida a las condiciones que pacte el aquellos.

[50] El artículo 233.4 dispone que "se presume escogida la retribución en terrenos a falta de constitución de garantía por la totalidad del importe del pago en metálico, en forma y plazo, en la parte no garantizada".

[51] El apartado 5 del artículo 231, advierte que esta ha de ser una decisión que la Administración acuerde de forma motivada.

[52] El artículo 232.5. señala que "previa prestación de garantías podrá reclamarse el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes, incluso con carácter previo a contratar las obras de urbanización, a los propietarios de las fincas o parcelas". Debe entenderse que esta garantía se constituye ante la Administración actuante con objeto de asegurar, en primera instancia, la devolución de tales importes a los propietarios en caso de que las obras no lleguen a ejecutarse. Esta garantía no estaría destinada a permitir una ejecución subsidiaria a cargo de la misma, pues ello no podría suceder si no es mediante el cambio de gestión indirecta por la gestión directa, con la correlativa ejecución de la garantía constituida por el agente urbanizador como adjudicatorio del concurso y las penalidades que procedan (art. 180.1c RLISTA).

5.7 Particularidades en el abono de las cuotas de urbanización cuando participa el agente urbanizador en el sistema de cooperación

En resumen, el cobro de las cuotas de urbanización en metálico cuando interviene un agente urbanizador está marcada por las siguientes particularidades:

- Puede exigir tras la aprobación del proyecto de reparcelación los gastos devengados e indemnizaciones, si bien el RLISTA no impide que con anterioridad pueda exigirse gastos ya devengados.
- Está habilitado, por silencio positivo de la aprobación de cuotas, para reclamar cuotas líquidas.
- Puede solicitar anticipos con garantías por inversiones de los seis meses siguientes, incluso antes de contratar las obras.
- La afección real de las parcelas garantiza el cobro, con posibilidad de actualizar la cuenta provisional y la afección hasta cubrir el total adeudado.
- En caso de impago, la vía de apremio se ejerce por la Administración en su beneficio y los intereses de demora le son devengados a su favor.
- Puede pactar aplazamientos, con los límites indicados y garantías adecuadas.

5.8 Selección de la empresa constructora y modalidades de pago

En gestión directa, la contratación de las obras se rige por la legislación de contratos del sector público. En gestión indirecta, el agente urbanizador tiene la prerrogativa de contratar a la empresa constructora cumpliendo, en todo caso, las condiciones establecidas el artículo 183.2 RLISTA y en los pliegos aprobados al efecto por la Administración actuante, en su caso[53].

Una especialidad que se contempla en la intervención del agente urbanizador en el sistema de cooperación consiste en que pueda pactar con la empresa constructora el pago del precio del contrato de obras en metálico o mediante la adjudicación de aprovechamiento o solares resultantes; esta segunda modalidad requiere aprobación expresa de la Administración.

Si bien esta modalidad de pago en especie a la empresa constructora se regula específicamente para el sistema de cooperación, no existiría inconveniente en que los pliegos aprobados para la selección del agente urbanizador en cualquier sistema pueden contemplar una solución de pago idéntica.

Recordemos, no obstante, que las obras de urbanización podrán ser directamente ejecutadas por el agente urbanizador cuando este reúna los requisitos de capacidad económica y técnica establecidos en los pliegos, no siendo necesario licitar la contratación de las obras de urbanización[54]. Para ello, debe contemplarse expresamente en los pliegos que la ejecución de las obras de urbanización puede formar parte del objeto del procedimiento para la concesión de la gestión indirecta. En tal caso, la ejecución material de las obras de urbanización se entenderá incluida entre las obligaciones a cumplir por el agente urbanizador.

[53] Conforme al artículo 183.3 RLISTA, la Administración actuante podrá aprobar, mediante resolución, un modelo de pliego de condiciones para la contratación por los agentes urbanizadores o, cuando proceda, un modelo de pliego de condiciones para la contratación de las obras de urbanización.

[54] El artículo 178.4 RLISTA dispone que 4. Cuando se prevea la adjudicación al agente urbanizador de la ejecución material de las obras de urbanización, las bases señalarán los requisitos exigibles entre los establecidos para el contratista del contrato de obra en la legislación de contratos del sector público, así como si, en caso contrario, resultan exigibles referidos al contrato de gestión de servicios públicos; y, además, y en su caso, la necesidad de cumplir con los requisitos de publicidad que para el contrato de obras se regulan en dicha normativa.

5.9 La liquidación del sistema de cooperación y sus particularidades cuando ha intervenido agente urbanizador

Concluidas y recibidas definitivamente las obras por la Administración, la entidad responsable de la ejecución elabora la cuenta de liquidación. A partir de ella, la Administración debe poner a disposición de los propietarios que no resultaron adjudicatarios de solares ni fueron ya indemnizados, los solares, aprovechamiento o edificabilidad restantes, atendiendo a los gastos efectivamente incurridos en la gestión y ejecución y a la proporción correspondiente a sus fincas originarias.
Para cubrir diferencias entre costes previstos y realmente incurridos, la Administración y, en su caso, la entidad gestora (con autorización), pueden enajenar el suelo de que dispongan fiduciariamente. Si resta suelo tras cubrir costes, debe enajenarse con objeto de distribuir proporcionalmente el importe entre los propietarios con derecho en el plazo de tres meses desde la enajenación. Con la liquidación se regulariza, en su caso, la retribución del agente urbanizador dentro del límite de gestión y se cancelan las afecciones y garantías conforme proceda.

CAPÍTULO 6 - EL AGENTE URBANIZADOR EN LA EJECUCIÓN ASISTEMÁTICA

6.1 Los supuestos de ejecución asistemática

Hemos de recordar que la modalidad de gestión asistemática, entendida como la ejecutada al margen de cualquier sistema de actuación, público (expropiación y cooperación) o privado (compensación), se lleva a cabo en las actuaciones de transformación urbanísticas y en las actuaciones urbanísticas en suelo urbano.

Las actuaciones de mejora urbana se llevan a cabo siempre de forma asistemática[55]. En cambio, las operaciones de reforma interior se ejecutan, con carácter general, de forma sistemática cuando sea factible la delimitación de unidades de ejecución o pudiendo excluir determinados ámbitos del área de reforma interior de la unidad de ejecución por concurrir las circunstancias que así lo aconsejen[56], en caso contrario se ejecutarán de forma asistemática. En el caso de excluir un ámbito de la unidad de ejecución, dicha porción excluida se ejecutará de forma asistemática.

Del mismo modo, determinadas actuaciones urbanísticas desarrolladas en suelo urbano, que no se incluyan en actuaciones de transformación urbanística, serán susceptibles de gestionarse de forma asistemática cuando precisen de alguna operación de distribución de costes y reparto de ciertos beneficios. Nos referimos, por ejemplo, a actuaciones rehabilitadoras o edificatorias que supongan completar algún servicio urbanístico para que la parcela adquiera la condición de solar, o para dotarlo de la capacidad necesaria, sin que por su intensidad o magnitud suponga una actuación de transformación urbanística. En estos casos, la operación de distribución de costes y posibles beneficios se instrumentan mediante la gestión asistemática.

---

[55] Art. 124.1 RLISTA:

1) La ejecución de las actuaciones de transformación urbanística se desarrollará por alguno de los siguientes modos de ejecución:
   a. Las actuaciones de mejora urbana se desarrollarán mediante ejecución asistemática.
   b. Las actuaciones de reforma interior se desarrollarán mediante ejecución sistemática cuando sea factible la delimitación de unidades de ejecución y, en caso contrario, mediante ejecución asistemática.

[56] El artículo 237.2ª) del RGLISTA aclara cuando procede excluir de la unidad de ejecución algún espacio por presentar tal grado de consolidación de la urbanización preexistente y de coincidencia con la ordenación resultante que se justifique su exclusión para facilitar la ejecución.

Nos encontraremos en este supuesto cuando, por ejemplo, el incremento de la edificabilidad no rebasa el límite establecido en el artículo 47.3.b) RLISTA (10% de la edificabilidad). De este modo, aunque la operación pueda precisar el reforzamiento o implementación de algún servicio urbanístico existente, con la correlativa imputación de costes, al no precisar de nuevas dotaciones públicas dada la nimiedad del incremento de la intensidad edificatoria, no estaríamos ante una *actuación de transformación urbanística*, sino ante una mera *actuación urbanística*. En estos casos tanto el coste de la operación como el beneficio, por nimio que sea, se instrumenta mediante la actuación asistemática.

6.2 El ámbito de ejecución asistemática

La normativa urbanística no expresa un concepto de ámbito de la actuación asistemática. No obstante, cabe entender que dicho ámbito viene constituido por la comunidad de referencia en la que se despliegan las actuaciones jurídicas y materiales propias de las transformaciones urbanísticas y de las actuaciones sobre suelo urbano sometidas a ejecución asistemática por requerir una actividad de gestión, a fin de posibilitar la distribución de las cargas urbanísticas derivadas de los deberes de cesión y de la urbanización complementaria.

La delimitación del ámbito de actuación asistemática puede fijarse en el propio instrumento de ordenación urbanística y, en su defecto, se identificará con el ámbito de ordenación de dicho instrumento. Cuando el Plan Básico de Ordenación Municipal, el Plan de Ordenación Urbana o un Estudio de Ordenación prevean un ámbito de transformación urbanística destinado a la mejora urbana, salvo disposición expresa en contrario, se presume que el ámbito de actuación asistemática coincide con el perímetro de la parcela o parcelas afectadas por la ordenación.

Distinta es la conclusión en las actuaciones de reforma o renovación. En estos supuestos, la falta de previsión específica en el PRI comporta que la totalidad de los terrenos queden integrados en una unidad de ejecución. Por consiguiente, para que pueda inferirse un ámbito de actuación asistemática en una actuación de reforma o renovación, será necesario que el propio PRI lo disponga de forma expresa o que, con posterioridad, se proceda a redelimitar la unidad de ejecución, definiendo correlativamente el ámbito de actuación asistemática respecto de los terrenos excluidos de aquella, y previendo, en su caso, las compensaciones pertinentes por las diferencias de rentabilidad económica que pudieran existir entre la unidad de ejecución y el ámbito de actuación asistemática. De este modo, cuando entre la unidad de ejecución delimitada en área de reforma interior y los terrenos excluidos de esta unidad de ejecución, que se ejecutarán de forma asistemática, exista una desproporción en la rentabilidad económica, representada por la diferencia de los costes de urbanización asociados en función del aprovechamiento, se establecerán los mecanismos de compensación entre el ámbito sistemático y el asistemático.

Conforme al artículo 238 del RGLISTA, el ámbito de la actuación asistemática abarca no solo las parcelas sobre las que, como resultado de la nueva ordenación, se materializa la actuación de transformación, sino también los suelos destinados a los sistemas locales o generales necesarios para compensar el incremento de edificabilidad, densidad o aprovechamiento urbanístico.

En consecuencia, en las actuaciones de transformación urbanística, el ámbito de actuación asistemática se identifica con el del área homogénea definida en el artículo 47.4 del RGLISTA, entendida como el ámbito, continuo o discontinuo, delimitado por los instrumentos de ordenación urbanística detallada y sujeto a una actuación de mejora urbana. De este modo, el área homogénea integra tanto los terrenos donde se formaliza el aumento de aprovechamiento como aquellos en los que deban implantarse las nuevas dotaciones públicas, incluyendo, a estos efectos, la red viaria

afectada para la ejecución de las obras de urbanización complementarias.

En las actuaciones urbanísticas que no constituyen una actuación de transformación urbanística, el ámbito de la actuación asistemática comprende los suelos sobre los que recaen las obras de mejora o complemento de la urbanización y las parcelas que, como resultado de dichas intervenciones, adquieran la condición de solar, o aquellas parcelas beneficiadas por la actuación urbanística.

6.3 La intervención del agente urbanizador en la ejecución asistemática

Como ya hemos señalado, conforme a la LOUA, las figuras del agente urbanizador y de la empresa urbanizadora operaban en el marco de la gestión urbanística sistemática, dentro de la correspondiente unidad de ejecución. Su intervención tenía lugar bien sustituyendo la inactividad o el incumplimiento de los propietarios y asumiendo la responsabilidad de la ejecución (agente urbanizador), bien colaborando en dicha ejecución (empresa urbanizadora). La LISTA amplía este esquema al propiciar la participación de operadores empresariales que no precisan ostentar la propiedad del suelo en actuaciones sobre suelo urbano, encuadradas en el ámbito de la actuación asistemática tanto de las actuaciones de transformación urbanística, como de las actuaciones urbanísticas, bajo la modalidad de la gestión asistemática.

La legislación urbanística andaluza admite la intervención del agente urbanizador en la gestión asistemática. La presencia del agente urbanizador está regulada en diversos pasajes de la gestión asistemática, por ejemplo, la compensación de costes y retribución en el seno de la división horizontal, o la necesidad de aprobar un proyecto de distribución de cargas cuando medie la intervención del agente urbanizador en la actuación asistemática.

Aunque la regulación del agente urbanizador está estrechamente ligada a cada sistema de ejecución, ello no impide en modo alguno la aplicación a la actuación asistemática de los dispuesto en el Capítulo III del Título V del RLISTA, sobre “LA EJECUCIÓN MEDIANTE GESTIÓN INDIRECTA” (artículos 176 a 187 RLISTA), con ciertos matices. De hecho, en esta regulación se alude tanto a la unidad de ejecución como al ámbito de actuación, referido a la ejecución asistemática.

6.3.1 La intervención del agente urbanizador en iniciativas de carácter público en actuaciones asistemáticas.

La presencia del agente urbanizador en la ejecución asistemática cobra más sentido cuando nos encontramos ante actuaciones de iniciativa pública. Es un mecanismo idóneo para establecer el marco de la colaboración público-privada, de modo que como resultado la Administración pueda encomendar al urbanizador la materialización de la dotación pública y su urbanización complementaria, quedando este empresario retribuido y compensado, total o parcialmente, con el reconocimiento de los usos lucrativos que se integren en la actuación de transformación urbanística.

Este mecanismo de colaboración público-privada puede operar tanto si los terrenos son ya de titularidad de la Administración, como si es necesaria su expropiación, adquiriendo en tal caso el agente urbanizador la condición de beneficiario de la expropiación. Tanto la Administración como el agente urbanizador podrían acordar con los propietarios o imponer el pago del justiprecio en especie con parcelas o inmuebles edificados que resulten dentro de la propia actuación.

Reconozcamos como ejemplo de actuaciones a desarrollar de forma asistemática con la intervención de agente urbanizador la ejecución de dotaciones o de equipamientos públicos (un centro sanitario o asistencial, una dotación cultural, social, o un edificio administrativo, entre otros), sean de alcance

autonómico o municipal, contemplados en instrumentos de ordenación, que impliquen una actuación de transformación urbanística de mejora. En estas operaciones prima el interés de la ejecución y construcción de la dotación pública por encima de la edificabilidad o el aprovechamiento que se genera, concebido con carácter instrumental para viabilizar la materialización del aprovechamiento.

No puede obviarse que en actuaciones expropiatorias en medio urbano para optar por abonar el justiprecio en especie no es necesario que medie el acuerdo con los propietarios del suelo[57], al contrario de lo que ocurre en actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización, donde tal acuerdo sí es preceptivo.

De este modo, a falta de acuerdo podría imponerse al expropiado el pago del justiprecio en parcela urbanizada o superficie edificada en el mismo ámbito de la actuación, debiendo comprometerse en el propio instrumento de ordenación urbanística el plazo en el que debe hacerse efectiva la atribución al propietario del bien resultante. De este modo, el agente urbanizador asume la obligación de entregar la finca resultante al expropiado en el proyecto de distribución de cargas, en el complejo inmobiliario o en la división horizontal, quedando obligado, adicionalmente, a edificar el inmueble cuando el justiprecio se haya acordado en superficie edificada (por ejemplo, en viviendas o en alguna dependencia o local del complejo edificatorio).

6.3.2 La intervención del agente urbanizador en iniciativas privadas en actuaciones asistemáticas.

Cabe preguntarse si, como se contempla en la ejecución sistemática por compensación, en las actuaciones asistemática cabe la posibilidad de que un tercero, no propietario o un propietario minoritario, pueda proponer a la Administración asumir la gestión de la operación, mediante su selección como agente urbanizador, ante la inactividad de los propietarios o el incumplimiento de los plazos.

Hemos de tener en cuenta que en las actuaciones asistemáticas cabe, igualmente, la intervención de la empresa urbanizadora. De este modo, el tercero que pretenda aportar su solvencia técnica, especialización empresarial e impulso financiero puede optar por alcanzar un acuerdo con los propietarios, de modo que este empresario y los titulares acordarían la adjudicación de las fincas urbanizadas o la edificadas de la forma que voluntariamente consideren, otorgando estos poderes y facultades a la empresa urbanizadora para acometer la actuación de transformación urbanística frente a la Administración. Por tanto, la intervención de la empresa urbanizadora se conforma como

[57] Dispone el artículo 43.2 del TRLSRU que cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano, no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie, siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes.
El artículo 123, ap. 2 y 3, señala: "2. El pago del justiprecio podrá realizarse, de acuerdo con la persona expropiada, en especie. En particular, podrá acordarse la entrega o permuta de otras fincas, parcelas o solares, o adjudicación de determinado aprovechamiento no necesariamente localizados en el ámbito de actuación o la unidad de ejecución, pertenecientes a la Administración actuante o al beneficiario de la expropiación, estableciendo en cada caso las obligaciones referentes al abono de costes de urbanización correspondientes. En estos supuestos no será de aplicación la bonificación por avenencia prevista en el apartado 5.
3. No obstante lo establecido en el apartado 2, cuando se aplique la expropiación en la gestión de las actuaciones en suelo urbano, no será preciso el consentimiento de la persona expropiada para abonar el justiprecio en especie siempre que el bien que se entregue como justiprecio se localice dentro del propio ámbito de actuación o unidad de ejecución y se abone dentro del plazo establecido para la terminación de las obras correspondientes.
La falta de acuerdo sobre la valoración de la finca, parcela o solar ofrecido como justiprecio no impedirá el pago en especie, si bien la persona expropiada podrá acudir a la Comisión Provincial de Valoraciones para que fije, con carácter definitivo, el valor de la adjudicada en pago. La diferencia en más que suponga el valor que establezca dicha comisión se abonará siempre en metálico".

una opción de intervención empresarial en colaboración con los propietarios, y alternativa a la intervención como agente urbanizador del tercero promotor interesado en participar en el desarrollo urbanístico.

Ni la LISTA ni su reglamento regulan expresamente la posibilidad de que un tercero, ante la inactividad de los propietarios, se postule como agente urbanizador de la actuación asistemática instando al Ayuntamiento para que apruebe los pliegos y convoque el concurso para la selección del agente urbanizador. Esta opción sí está expresamente contemplada en la gestión sistemática por medio de la iniciativa del tercero si necesidad de que medie el incumplimiento de los propietarios, pero no expresamente en la ejecución asistemática.

Partiendo de esta omisión, debemos acudir a las reglas de la gestión indirecta ubicadas en el Capítulo III del Título V RLISTA, que es común para toda la actividad de ejecución, tanto para la gestión sistemática como para la asistemática. El artículo 177.4 del RLISTA señala como forma de inicio del procedimiento la instancia presentada por el aspirante a agente urbanizador acompañando la documentación exigible. Obsérvese que la regulación para instar la iniciativa no discrimina si estamos en el marco de la gestión sistemática o asistemática. Por tanto, si no hemos de distinguir donde la legislación no distingue, podemos concluir que la iniciativa del aspirante urbanizador puede ser presentada a iniciativa privada, siempre que esté delimitada la actuación de transformación urbanística y aprobada la ordenación detallada.

Si ya está en curso la gestión asistemática iniciada por parte de los propietarios, no es posible admitir a trámite la que presente un tercero aspirante a agente urbanizador, pues para ello tendría que declarar el incumplimiento de estos. Así lo establece el apartado 6 del artículo 177 RLISTA, de común aplicación a la gestión indirecta (sistemática y asistemática), que advierte que una vez adoptada la iniciativa para la ejecución por gestión directa sólo podrá instarse el inicio del procedimiento por agente urbanizador solicitando la declaración del incumplimiento.

En efecto, llegados a este punto cabria cuestionarse si cabe que un aspirante a agente urbanizador inste la declaración del incumplimiento de la actuación asistemática por el transcurso de los plazos contemplados en el instrumento de ordenación detallada, esté esta iniciada o no. Y tal caso, cuáles serían las consecuencias de esa declaración de incumplimiento.

Es innegable que la regulación legal y reglamentaria atinente al incumplimiento de deberes en la gestión urbanística está referida a la ejecución sistemática, y no a actuaciones asistemáticas: el cambio del sistema de actuación o de la modalidad de gestión, procedimiento de declaración de incumplimiento, evidencias de las dificultades planteadas por los propietarios, etc. Ahora bien, con ello no podemos interpretar que los propietarios de los inmuebles incluidos en el ámbito de una actuación de transformación urbanística, sujeta a una ejecución asistemática, queden inmunes ante cualquier incumplimiento de sus deberes urbanísticos.

Si mediante un procedimiento contradictorio se resuelve la declaración del incumplimiento, con independencia de si se ha iniciado de oficio o a instancia de persona interesada en emprender o continuar la ejecución asistemática, la Administración estará facultada para acordar la expropiación de los terrenos sujetos a la actuación de transformación urbanística, justificándose en la ejecución de la ordenación urbanística y en la consecución del interés general reconocido para la actuación de mejora urbana. El artículo 119 LISTA, de común aplicación tanto a la ejecución sistemática como asistemática, entre las causas de la expropiación por razón de urbanismo contempla el incumplimiento de la función social de la propiedad, por la inobservancia de los plazos fijados para el inicio de la tramitación o aprobación del instrumento de ordenación urbanística o para la ejecución total de este o de alguna de las fases en que aquella haya quedado dividida.

En cambio, no consideramos viable que en el caso de declaración de incumplimiento de la actuación asistemática pueda cambiarse sin más la modalidad de gestión de directa a indirecta, pero manteniendo la iniciativa privada. Esta posibilidad no solo se contempla en la legislación para la ejecución asistemática.

En conclusión, hay que entender que, si la ejecución urbanística asistemática aún no se ha iniciado, las reglas generales del agente urbanizador no impiden que pueda presentar su iniciativa para ser adjudicatario de la gestión indirecta. Sin embargo, en caso de que medie una declaración de incumplimiento, la consecuencia no sería el cambio de modalidad de gestión de la iniciativa privada (mecanismo que no está previsto en la Ley para la gestión asistemática) sino la expropiación de los terrenos para asegurar la ejecución del planeamiento, pudiendo esta efectuarse mediante la iniciativa pública en la modalidad indirecta, acudiendo a la selección de un agente urbanizador en pública concurrencia.

6.4 El proyecto de distribución de cargas, la división horizontal y el complejo inmobiliario como instrumentos de gestión y de compensación y retribución al agente urbanizador (y empresa urbanizadora)

El proyecto de distribución de cargas de urbanización tiene por finalidad asignar de forma equitativa, entre los propietarios o titulares de derechos reales de las parcelas comprendidas en el ámbito de actuación o beneficiadas por las obras, los gastos derivados de las actuaciones a ejecutar por modalidad asistemática.

Entre los costes repercutibles figuran, además de las obras de urbanización, los relativos a la obtención de los terrenos necesarios para su ejecución, cuando proceda. Asimismo, el proyecto distribuye de manera proporcional los beneficios que pueda generar la actuación, así como los ingresos asociados a la operación, incluyendo, en su caso, las ayudas públicas, que quedarán vinculadas al fin para el que fueron concedidas.

Al igual que en el proyecto de reparcelación, el proyecto de distribución de cargas constituye el instrumento que permite la inscripción en el Registro de la Propiedad de la afección real de las unidades registrales resultantes, configuradas como elementos privativos, al cumplimiento del deber de sufragar las obras de urbanización.

El proyecto de distribución de cargas, con carácter general, puede formularse con carácter potestativo en toda actuación de transformación urbanística sujeta a ejecución asistemática. No obstante, la presentación y aprobación del proyecto de distribución de cargas resultan obligatorias en los siguientes casos:

a) Cuando se constituya una Entidad de Urbanización como entidad urbanística colaboradora para la ejecución asistemática.

b) Cuando la actuación asistemática sea de iniciativa municipal, supuesto en el que el proyecto de distribución de cargas servirá como base para la imposición de contribuciones especiales.

c) Cuando, junto a los propietarios, intervenga una empresa urbanizadora o un agente urbanizador.

En caso de intervención de agente urbanizador o empresa urbanizadora, el proyecto permitirá liberar de la afección real a las fincas adjudicadas a los propietarios que opten por participar sin asumir cargas, o respecto de los propietarios que hayan sido expropiados con acuerdo o imposición del pago del justiprecio en especie en la misma actuación.

De este modo, los costes serían soportados por la empresa urbanizadora o el agente urbanizador a cambio de la edificabilidad o del aprovechamiento urbanístico correlativo, concentrándose así la carga en las fincas atribuidas a estos en compensación al gasto suplido o en concepto de su retribución[58].

De este modo el empresario, en el ejercicio de las facultades inherentes a su condición de urbanizador o empresa urbanizadora, podrá convenir con los propietarios que el pago total o parcial de los gastos de urbanización que les correspondan se compense mediante unidades registrales ya edificadas, quedando estas exentas de afección real. Idéntica solución se acordará respecto a los propietarios expropiados con pago en especie en favor del agente urbanizador.

Debemos tener en cuenta que si opera la intervención de un agente urbanizador no procedería constituir la Entidad de Urbanización, con objeto de evitar la bicefalia en la asunción de la responsabilidad de la ejecución urbanística frente al Ayuntamiento. La presencia de la empresa urbanizadora sí es compatible y complementaria la constitución de la Entidad de Urbanización, pero no pueden convivir Entidad de Urbanización y la intervención de un agente urbanizador.

Por último, la constitución del complejo inmobiliario y la configuración del régimen de propiedad se erigen en piezas clave para la gestión asistemática de actuaciones sobre suelo urbano. Tanto el TRLSRU de 2015 como la LISTA y su reglamento confieren a estas figuras una función especialmente relevante, hasta el punto de permitir que integren en su seno el propio proyecto de distribución de cargas, que como hemos señalado es preceptivo cuando interviene un agente urbanizador.

En consecuencia, es factible que el agente urbanizador integre el preceptivo proyecto de distribución de cargas con el complejo inmobiliario o la división horizontal. De forma sintética, la legislación reconoce a los complejos inmobiliarios y al régimen de propiedad horizontal, en el contexto de la gestión urbanística y particularmente en suelo urbano, las siguientes potencialidades:

a) Constituir el título hábil para reflejar en el Registro de la Propiedad la afección real de las distintas unidades registrales al cumplimiento del deber de sufragar las obras de urbanización y las restantes cargas urbanísticas.

b) Actuar como mecanismo para satisfacer el deber de cesión de dotaciones públicas proporcionales al incremento de aprovechamiento, posibilitando que dicha cesión se materialice en edificabilidad o superficie construida dentro del propio complejo inmobiliario.

c) Servir de soporte jurídico para la entrega al Patrimonio Municipal de Suelo de la superficie edificada correspondiente a la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas.

d) Operar como instrumento para articular la retribución y compensación del empresario que asuma, en sustitución de los propietarios, sus deberes urbanísticos (agente urbanizador) o que colabore con ellos en la gestión de la actuación (empresa urbanizadora).

[58] El artículo 163 del RGLISTA, la unidad o unidades registrales en las que se pretenda concentrar la carga urbanística deben presentar una valoración suficiente para cubrir el importe total de la carga concentrada.

6.5 Los propietarios y la relación con el agente urbanizador en la ejecución asistemática

En la relación de los propietarios con el agente urbanizador en el marco de la ejecución asistemática rigen las mismas reglas contempladas en el Capítulo III del Título V RLISTA. En esta lógica, el artículo 178.1 b) del RLISTA dispone que los pliegos deberán establecer las bases de las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios afectados, conforme a lo previsto en el artículo 185, incluyendo la propuesta de convenio a suscribir.

Cuando la gestión se lleva a cabo mediante la iniciativa privada, en la medida que en la ejecución asistemática en suelo urbano se mantiene el principio de equidistribución, al propietario de suelo no puede negarse la posibilidad de participar en la actuación de transformación urbanística o en la actuación urbanística a través de los mecanismos distributivos aplicables.

Por tanto, adquiere especial relevancia la regulación de las relaciones entre dicho agente y los propietarios, toda vez que estos participan en el sistema sin asumir la responsabilidad de la ejecución asistemática. Como ocurre en la actuación asistemática, esa relación puede articularse a través de distintas opciones para los propietarios.

En primer lugar, el propietario puede solicitar su expropiación y quedar al margen de la gestión. La particularidad que tiene esta alternativa en la gestión asistemática es que la opción del abonar el justiprecio en metálico o en especie, siempre que sea en fincas o unidades registrales dentro de la actuación, queda a la voluntad de la Administración y del agente urbanizador. Recordemos, como hemos expresado más arriba, que en las actuaciones transformación y actuaciones urbanísticas en suelo urbano no tiene que mediar necesariamente el acuerdo con el propietario para que el pago se produzca en especie cuando se abona en unidades en el propio ámbito de actuación.

En segundo término, el titular del suelo puede optar por participar en la gestión indirecta bajo la dirección del agente urbanizador, bien satisfaciendo en metálico las derramas que aquel le gire, bien abonando los gastos de urbanización mediante su compensación en edificabilidad o superficie edificada dentro del ámbito.

Y, como tercera alternativa, el propietario puede aceptar la oferta de compra que el agente urbanizador haya incorporado a su propuesta.

Existe una diferencia con la actuación sistemática en el supuesto de que el propietario no se pronuncie sobre alguna opción, pues en la actuación asistemática no se regula la opción de acudir a la reparcelación forzosa, como sí sucede en la ejecución por el sistema de compensación. En tal caso, en el marco de la actuación asistemática, tendrá que acudirse a la expropiación con la posibilidad de establecer el pago de justiprecio en especie con el reconocimiento de superficie edificada dentro del ámbito.

El artículo 185 del RLISTA precisa el contenido mínimo que deben recoger los pliegos a fin de regular la relación entre el agente urbanizador y los propietarios, aplicables a estos salvo a los que hayan sido expropiados mediante el reconocimiento del pago en especie.

CAPÍTULO 7 - El PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DEL AGENTE URBANIZADOR

7.1 Introducción

La condición de agente urbanizador se atribuye, en régimen de gestión indirecta, a la persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no del suelo, que la Administración actuante legitima para asumir, a su riesgo y ventura, la responsabilidad de la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, previa selección en pública concurrencia, con sujeción a la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (en adelante, "LISTA"), a su Reglamento General (en adelante, "RLISTA") y, supletoriamente, a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, "LCSP") cuando proceda.

El procedimiento de selección del agente urbanizador se regula en la Sección 2ª del Capítulo III del Título V del RLISTA, concretamente en los artículos 177 a 182.

7.2 La iniciación de oficio

El procedimiento puede iniciarse de oficio por la Administración actuante —habitualmente el Ayuntamiento— cuando resulte conveniente para el interés público la gestión indirecta de una actuación de transformación urbanística, incluidas las actuaciones de ejecución asistemática en suelo urbano que precisen actividad de gestión y distribución de cargas y beneficios[59].

La iniciación de oficio se materializa con la aprobación de los pliegos de condiciones que regirán la selección, ajustados al contenido mínimo del artículo 178 del RLISTA y a las bases de desarrollo y ejecución derivadas de los instrumentos de ordenación aplicables o, en su caso, de la propuesta de delimitación aprobada de la actuación de transformación urbanística[60]. Con la aprobación de los pliegos se entiende, además, adoptada la iniciativa para la ejecución mediante gestión indirecta, sin perjuicio del ulterior procedimiento concesional[61].

La decisión de acudir a gestión indirecta tras la elección del sistema de actuación debe motivarse conforme a los criterios de interés público, capacidad de gestión y medios económico-financieros disponibles, tanto de la Administración como de la iniciativa privada, atendiendo a las prioridades del proceso urbanizador, los plazos y la viabilidad técnica y económica de la actuación[62]. En los supuestos en los que el instrumento de ordenación detallada no haya elegido sistema de actuación o no haya optado por ejecución público o privada en las actuaciones asistemáticas, la opción por un sistema público (cooperación o expropiación) en modalidad indirecta puede incorporarse en unidad de acto a la propia aprobación de pliegos, evitándose un procedimiento previo específico, siempre con la correspondiente motivación y audiencia a los afectados conforme al RLISTA[63].

Así pues, la iniciación del procedimiento de selección del agente urbanizador de oficio está sustentada en los siguientes elementos:

[59] Artículos 177.1 y 208.4 del RLISTA.
[60] Artículos 44 y 45 del RLISTA.
[61] Artículo 177.5 del RLISTA.
[62] Artículo 208.4 del RLISTA.
[63] Artículos 177.5, 206 y 209 del RLISTA.

a) Motivación o memoria de la elección de la modalidad de gestión.

Si la elección del sistema de actuación y su modalidad de gestión no hubiera sido aun adoptada por el instrumento de ordenación o mediante el procedimiento de delimitación de unidad de la unidad de ejecución, la Administración actuante deberá motivar y fundamentar la elección del sistema y la modalidad de gestión indirecta.

Como ya hemos señalado, según el artículo 208.4 RLISTA, la Administración tendrá que valorar su propia capacidad para proceder a la gestión urbanística de la actuación, y su disposición económica-financiera para llevar a cabo la actuación. Esta motivación tiene una finalidad análoga a la establecida en los artículos 116 y 28 LCSP, sobre la necesidad e idoneidad de la contratación y del procedimiento y modalidad elegida.

La iniciación del procedimiento debe de contar con esta memoria justificativa en la que se analice el ámbito de ordenación y de gestión al que se refiere el procedimiento de la selección del agente urbanizador; los antecedentes y previsiones de la ordenación urbanística; las circunstancias en la ejecución que motivan o que derivan en esta opción de gestión, más aun cuando estas vienen de vicisitudes previas en la gestión y, señaladamente, de las dificultades que planteen los propietarios; la previsión de gastos e ingresos públicos presentes y futuros que puede generar la gestión indirecta[64]; los intereses públicos concurrentes que aboquen a la modalidad de gestión; alcance de las actuaciones del agente urbanizador (redacción del instrumento de ordenación, posibilidad de adjudicar o encomendar la contratación de las obras de urbanización, etc.), lo que permitirá incluir estas actuaciones en los pliegos de condiciones y requerir la clasificación idónea para ello; las prioridades a alcanzar en la ejecución urbanística, como elemento para enfocar la exigencia de la solvencia técnica y económica y financiera en los pliegos, expresión de las prioridades de la Administración pública, de acuerdo con las circunstancia de la unidad de ejecución, para con ello permitir calibrar y ponderar los criterios objetivos de adjudicación.

Esta memoria justificativa debería, igualmente, incluir una estimación de plazos para el desarrollo de la actuación de transformación urbanística, de acuerdo la satisfacción del interés general. Es un asunto que no es baladí, toda vez que esta previsión de plazos que se justifique en la memoria justificativa se trasladará a los pliegos (art. 178.1d RLISTA).

La iniciación de oficio del procedimiento de selección del agente urbanizador no está reñida con la circunstancia de que la Administración tenga ya constancia, por cualquier medio, de que existe el interés de entidades privadas en llevar a cabo la gestión urbanística, mostrando aparentemente mejor capacidad y disposición financiera que la Administración. Del mismo modo, es un elemento que ponderar la oportunidad de trasladar los riesgos de la gestión urbanística a la colaboración privada.

El artículo 177.5 señala que, con la aprobación de los pliegos, a los efectos de lo establecido en este Reglamento se entenderá adoptada por la Administración actuante la iniciativa para la ejecución mediante gestión indirecta de la actuación, sin embargo, es posible que el sistema de actuación aun no esté elegido. Esto sucedería, habitualmente,

[64] El artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dipsone que que *"Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

en los casos en los que, pese a estar aprobada la delimitación de la actuación de transformación urbanística, aún no está aprobado el instrumento de ordenación detallada. En estos casos, a la motivación de la modalidad de gestión deberá incorporarse la de la propia elección del sistema de actuación.

b) Actos preparatorios para la redacción y aprobación de los Pliegos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 178.1 RLISTA, será la Administración la que deba efectuar todos los actos preparatorios para la conformación de los pliegos de condiciones.

- La valoración de los terrenos, fincas, parcelas o solares debe efectuarse por los servicios técnicos de la administración actuante, en aplicación de las reglas establecidas en la legislación general aplicable. El objetivo de esta valoración es permitir que el aspirante a agente urbanizador pueda realizar su oferta de adquisición de suelo a los propietarios, sirviendo esta valoración de base para ello. Por tanto, la valoración debe referirse al estado original del suelo conforme a su situación básica, y no al que alcanzarán como resultado de la ordenación y ejecución urbanística.

- Es recomendable que el borrador de convenio que sirva de base para la regulación de la relación del agente urbanizador y los propietarios[65] atienda, en la medida de lo posible, a la realidad física y jurídica del ámbito de ejecutar y a las particularidades que presente la estructura de la propiedad, teniendo en cuenta los antecedentes urbanísticos. la relación del agente urbanizador con los propietarios no puede ser idéntica en todos los supuestos. La derivación de las bases de esta relación a un convenio tiene, precisamente, la virtualidad de adecuarse al sistema en el que opere, y a las circunstancias de la actuación.

A modo de ejemplo, si la iniciativa de la gestión indirecta deriva de las dificultades planteadas por los propietarios mayoritarios en el sistema privado, existiendo minoritarios que estarían interesados en adherirse o coadyuvar con la iniciativa, o, incluso, presentar su candidatura a la selección, el marco de relación del agente urbanizador con los propietarios inactivos podría plantearse mediante la atribución de fincas de resultado urbanizadas deducidos los gastos de urbanización, o de un modo más colaborativo con los propietarios interesados activamente en la actuación. Del mismo modo, el marco de participación con los propietarios en una actuación pública por expropiación que tenga por objeto una actuación de gestión y explotación única podría legítimamente quedar limitada al extremo.

Estas bases de colaboración con los propietarios, expresadas en el borrador de un convenio que se incorpora a los pliegos (art. 178.2.b) RLISTA), no debe confundirse con el convenio urbanístico para la formalización de la adjudicación (art. 180.1.c) RLISTA). Las cláusulas, obligaciones y condiciones de este no pueden deducirse hasta el momento de la adjudicación, conforme a la oferta planteada por el agente urbanizador, por lo que carecería de sentido incluir un borrador del mismo con la aprobación de los pliegos.

- Los pliegos habrán de determinar la documentación técnica que haya de presentar el agente urbanizador, señalando el apartado c) del artículo 178 RLISTA que, al menos, debe contener un avance del proyecto de urbanización. El detalle que se exija a este avance

[65] Artículo 178.1.b) RLISTA en relación con el artículo 185.

dependerá del grado de detalle del que cuente la actuación, pues no es lo mismo exigir este avance cuando la ordenación detallada está aprobada, que cuando se parta de una propuesta de delimitación de la ATU aprobada. En tal caso, el avance del proyecto de urbanización partirá de las bases de ordenación y ejecución que se haya establecido en la propuesta de delimitación (art. 44.1 RLISTA). No en vano, la propuesta de delimitación de la ATU ya debió incorporar la estimación de los costes de urbanización.

En todo caso, resulta aconsejable que como actuaciones preparatorias de los pliegos la Administración alumbre de forma suficiente cuáles son los parámetros de ordenación y urbanización a los efectos de presentar la oferta, incluso aportando un borrador del avance de ordenación cuando corresponda a la Administración la redacción de la ordenación detallada.

7.3 La iniciación a instancia de persona interesada (aspirante a agente urbanizador): documentación a presentar y plazos para presentación de los pliegos

El procedimiento puede iniciarse también a instancia de persona interesada —sea o no propietaria del suelo— que pretenda asumir la ejecución como agente urbanizador.

Para ello, deberá presentar una solicitud[66] con la documentación prevista en el artículo 177.4 RLISTA y, en particular, con los contenidos del artículo 178.1, letras a), b), c) y d). En síntesis, la solicitud tiene que venir acompañada por los siguientes documentos:

- Acreditar la capacidad para contratar[67].

- Acreditación de solvencia económica y financiera, técnica y profesional[68].

- Certificación del Registro de la Propiedad sobre la titularidad y cargas de todas las fincas incluidas en el ámbito de actuación o unidad de ejecución o, en su caso, de las fincas, parcelas o solares.

- Una valoración de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución o ámbito de actuación, con precio conforme a criterios legales, para formular oferta de compra y pago en dinero o especie, pudiendo incluir permutas con parcelas edificables, integración en el proceso

[66] Los requisitos generales de toda solicitud administrativa se regulan en el artículo 66.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, "LPAC"), que dispone lo siguiente: "*Las solicitudes que se formulen deberán contener:*

a. Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
b. Identificación del medio electrónico, o en su defecto, lugar físico en que desea que se practique la notificación. Adicionalmente, los interesados podrán aportar su dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las Administraciones Públicas les avisen del envío o puesta a disposición de la notificación.
c. Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
d. Lugar y fecha.
e. Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
f. Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige y su correspondiente código de identificación. Las oficinas de asistencia en materia de registros estarán obligadas a facilitar a los interesados el código de identificación si el interesado lo desconoce. Asimismo, las Administraciones Públicas deberán mantener y actualizar en la sede electrónica correspondiente un listado con los códigos de identificación vigentes".

[67] Artículos 84 y 85 de la LCSP.
[68] Los medios para acreditar la solvencia se regulan en los artículos 86 y siguientes de la LCSP.

urbanizador mediante aportación de suelo y/o dinero u otros medios admitidos en Derecho que redunden en el interés general sin menoscabo del valor de los terrenos.

- Las bases para las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios afectados, con propuesta de convenio conforme al régimen del artículo 185 RLISTA.

- La documentación técnica mínima: avance del proyecto de urbanización (o, en su caso, del proyecto de obras ordinarias), con descripción de obras, estimación de costes e identificación de infraestructuras a anticipar que excedan del ámbito.

- Las fases y plazos comprometidos para el desarrollo de los trabajos.

Si el instrumento de ordenación detallada del ámbito no estuviera aprobado, el aspirante a agente urbanizador puede solicitar la adjudicación conjunta de la participación privada en su redacción y presentación y de la gestión indirecta de la ejecución, en cuyo caso los pliegos deberán incorporar las determinaciones específicas del artículo 178.5 RLISTA, y el licitador presentará un avance de ordenación detallada con compromisos de tramitación coordinada y plazos de presentación[69].

El Ayuntamiento debe aprobar los pliegos en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la solicitud o, motivadamente, denegar la iniciativa; no se prevé en la normativa urbanística el silencio positivo para la aprobación de pliegos a iniciativa privada[70].

En todos los casos, no podrán iniciarse procedimientos de selección por agente urbanizador si ya se ha adoptado la iniciativa para la ejecución por gestión directa o indirecta; en tal hipótesis, solo podrá promoverse la declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos conforme al Capítulo VI del Título VI del RLISTA, a los efectos que procedan[71].

7.4 Los pliegos

Los pliegos constituyen el documento nuclear de la licitación, fijando el marco técnico, jurídico, económico y procedimental de la selección y de la concesión, y deben alinearse con las bases de desarrollo y ejecución derivadas de la ordenación o de la propuesta de delimitación[72]. Es habitual distinguir pliego de cláusulas administrativas y pliego de prescripciones técnicas, con remisión supletoria a los artículos 122 y 124 de la LCSP para su contenido típico, sin perjuicio del contenido mínimo urbanístico imperativo del artículo 178 del RLISTA ya reseñado.

Cuando la licitación prevea adjudicar también la ejecución material de las obras de urbanización, los pliegos deberán especificar los requisitos de capacidad del adjudicatario equivalentes a los exigibles al contratista de obras y, en su caso, los requisitos de publicidad propios del contrato de obras conforme a la normativa de contratos del sector público; en defecto, regirán las reglas del contrato de gestión de servicios públicos si así se configurase la actuación[73].

Los pliegos deben facilitar la participación de los aspirantes a agente urbanizador en condiciones de acceso igualitarias, transparentes y favoreciendo la libre concurrencia. Para asegurar el respeto a los

[69] Artículo 178.5 del RLISTA.
[70] Consideramos que habría que estar a lo dispuesto en el artículo 24 de la LPAC para dilucidar si, en cada caso, el silencio es positivo o negativo.
[71] Artículos 177.6 y 223 a 225 del RLISTA.
[72] Artículo 178 del RLISTA.
[73] Artículos 178.4 y 183 del RLISTA.

principios cardinales de la contratación pública, la Administración actuante, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad, puede hacer uso de su Perfil del Contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público, en la que publicará la información relativa al contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 63 de la LCSP.

La legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía contempla el contenido mínimo obligatorio de los pliegos de condiciones en el artículo 178 del RLISTA:

- Valoración de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución o ámbito de actuación.
- Bases para las relaciones entre el agente urbanizador y los propietarios afectados, incluyendo una propuesta de convenio.
- Documentación técnica que presentar por los licitadores.
- Fases y plazos para el desarrollo de los trabajos.
- Requisitos de solvencia técnica y económica y garantías a prestar (artículo 106 y siguientes de la LCSP).
- Previsiones de mejora respecto a la ordenación vigente.
- Documentación acreditativa del cumplimiento de los criterios de capacidad para contratar y de solvencia económica, financiera, técnica y profesional (artículos 84 y siguientes de la LCSP).
- Lugar de presentación de las proposiciones jurídico-económicas.
- Los criterios objetivos de adjudicación, especificados por orden de importancia y ponderación según dispone el apartado 3º del artículo 178 del RLISTA.

Si bien no viene recogido expresamente en el RLISTA, sí se recoge expresamente la aplicación supletoria de la LCSP. En este punto es importante que en los pliegos se formulen las cláusulas de modificación de contrato en los términos previstos en el artículo 204 de la LCSP.

A partir del apartado 4º del artículo 178 del RLISTA se prevén distintos escenarios que exigirían incorporar en los pliegos de condiciones algunas previsiones adicionales, en función de la casuística. Así, por ejemplo, se prevé la adjudicación de la ejecución material de las obras de urbanización (apartado 4º), que se desarrolla en el artículo 183 RLISTA, o la participación en la redacción y presentación del instrumento de ordenación detallada de una actuación de transformación (apartado 5º). No obstante, la legislación urbanística no agota todas las vicisitudes de la amplia casuística del agente urbanizador, por lo que los pliegos de condiciones podrán incoar otras previsiones, siempre que no contravengan los límites naturales que impone el propio ordenamiento jurídico.

Corresponde a la propia Administración actuante aprobar los pliegos de condiciones, tanto si el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte como de oficio. Lo habitual es que los pliegos de condiciones los elaboren conjuntamente los Departamentos de Contratación y Urbanismo y los apruebe el órgano de contratación de la Entidad local, que puede ser el Pleno o, normalmente, el Alcalde o la Junta de Gobierno Local por delegación, en virtud de lo dispuesto en artículo 61 y en la Disposición Adicional segunda de la LCSP.

Por último, debe recordarse que la jurisprudencia tiene declarado, con carácter general, que los pliegos de condiciones de cualquier contrato público conforman la propia ley del contrato (*lex contractus*) a la que quedan vinculadas las partes. Además, las estipulaciones que se incorporen al propio contrato están limitadas por la normativa administrativa imperativa, a la cual deben ajustarse y que no pueden vulnerar[74].

[74] Entre otras, la STS de 30 de marzo de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:1626).

7.5 La documentación para presentar en plica cerrada

Podrá presentar oferta cualquier persona física o jurídica interesada en asumir la gestión que no haya perdido anteriormente la condición de agente urbanizador por incumplimiento de deberes urbanísticos[75]. Los pliegos fijarán lugar, forma y contenido de las proposiciones, debiendo cada licitador presentar una única oferta, sea individual o en unión temporal, sin duplicidad de concurrencia[76].

Para salvaguardar igualdad, concurrencia y confidencialidad hasta la apertura pública, el artículo 178.2 RLISTA exige la presentación en "plica cerrada", al menos, de la oferta de compra y pago del precio de los terrenos, de las fases y plazos de ejecución, de los datos incorporables al convenio, de los contenidos que acompañen la solicitud de concesión de gestión indirecta a instancia de interesado y de cualquier otra documentación que los pliegos dispongan para la valoración.

7.6 Información pública, audiencia y presentación de alternativas de aspirantes a agente urbanizador

Aprobados los pliegos, se abrirá trámite de información pública y audiencia por plazo mínimo de un mes, con anuncio en el Boletín Oficial correspondiente y en el portal web de la Administración, indicando los aspectos esenciales del procedimiento y el contenido del convenio propuesto. Simultáneamente, se notificará individualmente a titulares de bienes y derechos afectados y se recabará certificación registral, practicando nota marginal de iniciación del expediente[77].

Durante dicho plazo de información pública podrán presentarse ofertas alternativas por interesados que cumplan capacidad y solvencia, incluidas las de los propietarios con derecho de preferencia, continuando después la valoración con arreglo a los criterios de los pliegos[78]. Los propietarios de terrenos que representen, al menos, el 50% de la superficie de la unidad de ejecución ostentan derecho de preferencia a la adjudicación si mejoran la oferta más ventajosa, debiendo constituirse en entidad con personalidad jurídica si resultan adjudicatarios; puede preverse participación de terceros financiadores en su capital[79].

Finalizado el plazo de información pública y presentación de ofertas, la Administración valora las propuestas conforme a los criterios establecidos en los pliegos de condiciones, tal y como se analiza en el siguiente capítulo de esta guía.

[75] Artículo 177.6 del RLISTA.
[76] Artículo 178.2 del RLISTA.
[77] Artículos 179 y 8.2 del RLISTA.
[78] Artículos 177.4 y 178.2 del RLISTA.
[79] Artículo 179.5 del RLISTA.

CAPÍTULO 8 - LA ADJUDICACIÓN DE LA CONDICIÓN DE AGENTE URBANIZADOR

8.1 Criterios de adjudicación

La condición de agente urbanizador se adjudicará tras la finalización del procedimiento de licitación. Como se ha visto, la selección del agente urbanizador y, en su caso, la participación privada en la redacción y presentación del instrumento de ordenación detallada de una actuación de transformación ha de realizarse mediante procedimiento de pública concurrencia.

Los criterios que han de servir de base para la adjudicación se tienen que especificar en los pliegos de condiciones mediante un sistema de puntos porcentuales, que deben perseguir la obtención de la mejor relación calidad-precio, y por tanto de tipo económico y cualitativos, conforme al artículo 145 LCSP; pero también con atención expresa a lo establecido en el artículo 178.3 del RLISTA, dada la naturaleza especial del contrato de agente urbanizador.

Con carácter general, el artículo 178.3 del RLISTA señala que deberán incluirse al menos criterios de valoración que tengan en cuenta lo siguiente:

a) Respecto de la alternativa técnica: idoneidad del ámbito o variantes de delimitación y fases; soluciones de integración en el entorno conforme a la ordenación detallada; concreción e idoneidad técnico-económica de calidades, especialmente las medioambientales y de eficiencia energética.

b) Respecto de la proposición jurídico-económica: plazos de ejecución más breves; beneficio empresarial menor o proporcionado; mayor conveniencia, calidad y adecuación de obras y menores cargas trasladadas a propietarios justificadas sin mengua de calidad; mejor oferta de compra y pago del precio; mayor disponibilidad de suelo o mayor apoyo de la propiedad mediante acuerdos; más alternativas de modalidad de pago a propietarios; compromisos reforzados en vivienda protegida (plazos y vinculaciones); y mayores garantías de cumplimiento.

Cuando la condición de agente urbanizador lleve aparejada la ejecución material de las obras, los criterios deberán acomodarse a los exigidos en los contratos de obras por la normativa de contratación pública, garantizando, en su caso, los requisitos de publicidad aplicables a contratos de obras; si la actuación se configurase como contrato de gestión de servicios públicos, se aplicarán los criterios propios de esa modalidad[80].

En sistemas públicos por expropiación con gestión indirecta, puede modularse la relevancia de criterios vinculados a disponibilidad o apoyo de propietarios por la eficacia de la expropiación por tasación conjunta y, en su caso, la urgencia de la ocupación, primando solvencia, especialización y soluciones técnicas y de plazo en atención a los fines públicos de la actuación[81].

Cuando tras efectuar la ponderación de todos los criterios de valoración establecidos se produzca un empate en la puntuación otorgada a dos o más ofertas, se podrá estar a lo dispuesto en los criterios de desempate del artículo 147 de la LCSP, si así lo contemplan los pliegos de condiciones.

[80] Artículos 178.4 y 183 del RLISTA.
[81] Artículos 226, 228 y 266.9 del RLISTA

8.2 Derecho de adjudicación preferente a propietarios mayoritarios

La legislación urbanística andaluza reconoce un derecho de preferencia a favor de los propietarios mayoritarios de los terrenos incluidos en una actuación urbanística. Este derecho implica que, salvo que el procedimiento se haya determinado en sustitución de la modalidad directa del sistema de compensación, los propietarios que representen al menos el 50% de la superficie total de la unidad de ejecución tienen derecho a la adjudicación de la condición de agente urbanizador, siempre que su oferta mejore la más ventajosa entre las presentadas.

Este mecanismo tiene como finalidad favorecer la participación de los propietarios en el desarrollo urbanístico, evitando la entrada de agentes externos cuando exista un interés mayoritario de los titulares del suelo en asumir la condición de agente urbanizador.

Para ejercer este derecho, los propietarios mayoritarios deberán constituirse en sociedad mercantil u otra entidad con personalidad jurídica en caso de resultar adjudicatarios. Además, en dicha sociedad o agrupación podrán participar, junto con los propietarios, terceras personas que contribuyan a la financiación de las obras.

8.3 El convenio urbanístico como título de la adjudicación de la concesión de la actuación urbanística

La adjudicación se formaliza mediante convenio urbanístico entre la Administración actuante y el agente urbanizador, que constituye el título habilitante y fija las obligaciones esenciales de las partes: ejecución conforme al proyecto aprobado, condiciones y compromisos de gestión, plazos de urbanización, garantías y penalidades, plazos para la presentación de documentos técnicos (incluidos, en su caso, proyectos de urbanización y reparcelación), así como el régimen de retribución[82].

No podrán incorporarse al convenio urbanístico determinaciones que no deriven de los acuerdos adoptados para la aprobación y adjudicación de la concesión, sin perjuicio de las obligaciones que resulten del cumplimiento de la legalidad vigente.

Las dudas en torno a la aplicación del convenio y el incumplimiento de las obligaciones por parte del agente urbanizador pueden activar las prerrogativas de la Administración de interpretación, modificación, penalidades y resolución en los términos previstos en la LISTA, el RLISTA y, supletoriamente, en la LCSP.

8.4 Efectos de la adjudicación a agente urbanizador

La adjudicación a un agente urbanizador tiene varios efectos significativos en el proceso de desarrollo urbanístico.

En primer lugar, el agente urbanizador asume la responsabilidad de la ejecución frente a la Administración, a su riesgo y ventura, pudiendo ejercitar las prerrogativas del artículo 181 del RLISTA, entre ellas: someter a tramitación los instrumentos precisos de ejecución (proyecto de urbanización, proyectos técnicos, reparcelación), ser oído antes de su aprobación y previamente al otorgamiento de licencias, optar por retribución en terrenos edificables, solicitar la ocupación de terrenos sujetos a reparcelación y ejecutar o contratar las obras en los términos reglamentarios y de pliegos[83].

[82] Artículo 180 del RLISTA.
[83] Artículo 181 del RLISTA.

Además, la adjudicación implica que el agente urbanizador debe cumplir con los restantes compromisos establecidos en el convenio urbanístico, garantizando que las obras se realicen conforme a los plazos y condiciones acordadas.

En segundo lugar, para la contratación de las obras de urbanización debe estarse a lo dispuesto en el artículo 183 del RLISTA, que dispone que puede no ser precisa nueva licitación si los pliegos han exigido capacidad económica y técnica del agente y la ejecución material forma parte del objeto adjudicado; en caso contrario, el agente debe licitar las obras por procedimiento abierto con pliegos aprobados por la Administración y con silencio positivo para su aprobación y para la conformidad de la adjudicación a la constructora.

En tercer lugar, el agente urbanizador también tiene la obligación de coordinar con la Administración actuante y los propietarios de los terrenos, asegurando una comunicación fluida y una colaboración efectiva.

Finalmente, otro efecto importante es la capacidad del agente urbanizador para gestionar la financiación de la actuación, lo que puede incluir la búsqueda de inversores, la obtención de préstamos, y la administración de los recursos económicos necesarios para completar el proyecto.

A tal efecto, el agente urbanizador puede recabar auxilio del Municipio para recaudar cuotas en vía de apremio; las cuotas y su régimen de devengo, garantías, anticipos y liquidación se sujetan a los artículos 231 a 233 del RLISTA cuando existan pagos en metálico por propietarios, y al artículo 196 del RLISTA para las retribuciones en terrenos de los gastos de urbanización, con afecciones reales y liquidaciones provisionales y definitivas, según proceda.

8.5 Singularidad de la actuación cuando la adjudicación lleve la redacción y el impulso de la tramitación de la ordenación urbanística

Cuando, en iniciativa pública, la adjudicación al agente urbanizador incluye la redacción e impulso de la tramitación del instrumento de ordenación urbanística detallada, esta singularidad debe constar de forma expresa en los pliegos de condiciones y, por traslación, en el convenio, con previsión de avance de ordenación, plazos de presentación y compromisos de tramitación coordinada; no podrán imponerse posteriormente obligaciones adicionales no previstas en los acuerdos de adjudicación[84].

En caso de que no haya sido contemplada de forma expresa en los pliegos, no podrá exigirse posteriormente al agente urbanizador, ni podrá incorporarse al convenio. De este modo, se garantiza la seguridad jurídica de los participantes en el procedimiento y se respeta los principios cardinales de la contratación pública.

En iniciativas privadas del sistema de compensación, la presentación del instrumento de ordenación detallada por un no propietario no resulta amparada por el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, “TRLSRU”) y la LISTA, salvo adjudicación en iniciativa pública; la Administración puede, no obstante, asumir o tramitar instrumentos aportados por terceros en ejercicio del derecho de petición, sin que ello otorgue ventajas en la adjudicación[85].

[84] Artículos 178.5 y 180 del RLISTA.
[85] Artículos 8.1 y 13.2.b) del TRLSRU y 25 de la LISTA.

8.6 Relación entre el agente urbanizador y los propietarios

Los propietarios mantienen, con carácter general salvo la expropiación con pago en metálico, el derecho a participar en la actuación conforme a su aprovechamiento subjetivo, a recibir información documentada sobre los gastos de urbanización y a cooperar asumiendo cargas y riesgos, pudiendo instar a la Administración la dirección y supervisión de la ejecución y exigir al agente la diligencia de un buen empresario[86].

Las bases de relación con el agente, incluidas en pliegos y convenio, deberán prever, al menos, las opciones de pago de cargas (metálico o especie), la posibilidad de aceptar ofertas de compra, los regímenes de garantías, penalidades y cauces de información, con especial desarrollo en sistemas de cooperación y en compensación por gestión indirecta y a las reglas específicas por sistema[87].

En el sistema de expropiación por gestión indirecta, la relación con propietarios se ciñe al régimen expropiatorio, acuerdos de pago del justiprecio —en metálico o, en su caso, en especie— y, en su caso, a los supuestos de liberación motivada con conformidad del agente urbanizador y garantías suficientes del propietario liberado; no resultan trasladables los derechos y dinámicas propias de la participación en sistemas privados de gestión[88].

8.7 Resolución, penalidades y compensación

El RLISTA tipifica en el artículo 186 las causas de resolución de la adjudicación de la concesión y prevé en el artículo 187 la compensación al agente urbanizador por daños y perjuicios causados por medidas unilaterales de la Administración que dificulten o impidan la gestión, con remisión a las reglas del contrato de concesión de servicios de la LCSP.

La concreción de penalidades, supuestos de resolución y garantías de cumplimiento debe integrarse en los pliegos y en el convenio, en coherencia con la de contrato administrativo especial de la relación y con los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica.

[86] Artículo 182 del RLISTA.
[87] Artículos 185 y 231 a 233 del RLISTA.
[88] Artículos 119 de la LISTA y 226 y 228 del RLISTA.

CAPÍTULO 9 - LA EJECUCIÓN MATERIAL DE LA URBANIZACIÓN

9.1 Supuesto de misma identidad de agente urbanizador y empresa constructora.

La ejecución material de la urbanización constituye una fase fundamental dentro del proceso urbanizador, ya que implica la transformación física de los terrenos conforme a los instrumentos de planeamiento y gestión previamente aprobados.

En determinadas ocasiones, el agente urbanizador y la empresa constructora pueden coincidir en la misma persona jurídica o física. Para que esto sea posible, es necesario que el agente urbanizador acredite el cumplimiento de los requisitos de capacidad económica y técnica establecidos en los pliegos, y que la ejecución de las obras de urbanización haya sido incluida expresamente como parte del objeto del procedimiento para la concesión de la gestión indirecta. Es decir, desde el inicio, en el concurso para seleccionar al agente urbanizador, ya se preveía que quien resultara adjudicatario asumiría también la ejecución de las obras.

Cuando se cumplen estas condiciones, la ejecución material de las obras de urbanización se integra como una obligación directa del agente urbanizador en su calidad de adjudicatario del procedimiento. En este caso, la ejecución de la obra es parte del objeto de la licitación para la concesión y selección del agente urbanizador, por lo que no debe licitarse la obra y será parte de las obligaciones del agente seleccionado.

En estos supuestos, la coincidencia de funciones no exime al agente urbanizador de las obligaciones y responsabilidades que le corresponden ante la Administración, debiendo cumplir íntegramente con los compromisos asumidos en el proceso.

9.2 La contratación de las obras de urbanización por parte de empresa constructora.

La persona responsable de la ejecución de la urbanización puede ejecutar las obras de urbanización por sus propios medios o contratar su ejecución a una empresa constructora.

De otro lado, si a la empresa constructora la contrata el agente urbanizador, este debe respetar las reglas y procedimientos previstos en la legislación urbanística. El contrato de ejecución de obras celebrado entre el agente urbanizador y la empresa constructora tiene naturaleza privada, siendo responsable de las obras el agente urbanizador frente a la Administración, aunque materialmente se realicen por un tercero.

9.3 Responsabilidad frente a la Administración actuante de la ejecución de la urbanización.

El agente urbanizador responde directamente ante la Administración actuante de la correcta ejecución de las obras de urbanización, con independencia de que las realice por sí mismo o a través de terceros. Además, el agente urbanizador debe constituir las garantías exigidas (aval, seguro, etc.) para asegurar la correcta ejecución y el mantenimiento de las obras durante el periodo de garantía.

CAPÍTULO 10 - LA COLABORACION PÚBLICO-PRIVADO EN LA ACTUACIÓN EDIFICATORIA: EL AGENTE EDIFICADOR/REHABILITADOR

10.1 El agente edificador. Concepto

Como hemos señalado anteriormente, el agente edificador es la persona física o jurídica que, tras ser designada por la Administración actuante mediante un procedimiento de pública concurrencia, asume las obligaciones de edificar, conservar o rehabilitar cuando los sujetos legalmente obligados han incumplido tales deberes. El inicio del procedimiento de declaración de incumplimiento puede efectuarse de oficio o a instancia del tercero interesado en asumir la actuación edificatoria.

La figura del agente edificador guarda una especial cercanía con la del agente urbanizador en aquellos supuestos en los que la actuación edificatoria incluye también obras complementarias de urbanización amparadas por la propia autorización de edificación. El criterio decisivo para diferenciarlos radica en determinar si concurren actuaciones propias de la gestión urbanística asistemática derivadas de la ejecución de esas obras complementarias de urbanización. Cuando así ocurra, nos encontraremos ante un agente urbanizador.

Cuando lo que se licita es una obra de edificación sobre una parcela que ya constituye una unidad apta para edificar, aunque sea preciso ejecutar determinadas obras complementarias de urbanización para que alcance la condición de solar, ello no transforma al adjudicatario en agente urbanizador. En tal supuesto, su condición seguirá siendo la de agente edificador, porque el núcleo principal de su intervención se centra en la actuación edificatoria.
Efectuada esta diferencia y marcada la distinción con el agente urbanizador, en el presente capítulo se pretende destacar la figura del agente urbanizador como un mecanismo de la colaboración público.

10.2 La celebración del concurso del agente edificador antes de la resolución de la declaración del incumplimiento del deber de edificar

La intervención del agente edificador parte de la iniciación de una declaración del incumplimiento de edificar la parcela o solar, o de conservar o rehabilitar la edificación deficiente o inadecuada[89], en el plazo establecido en el instrumento de ordenación o en las correspondientes ordenanzas municipales.

En lo procedimental, la declaración puede iniciarse de oficio, o a instancia de persona interesada. Si se promueve a instancia de parte, el solicitante debe acreditar interés (vinculado a la futura ejecución por sustitución) y solvencia económica y técnica, además de justificar el incumplimiento del propietario. A estos efectos, se reconoce, además, el derecho de cualquier particular a recabar información pública necesaria para identificar plazos, con obligación de la Administración de facilitarla.

[89] Conforme al artículo 285.1 RLISTA se consideran que la edificación es deficiente o inadecuada aquellas que se definan en las ordenanzas o en el instrumento de ordenación, y cuando dicha edificación presente una incompatibilidad total o manifiesta con la ordenación urbanística, presente disconformidad con la alineación a viales y espacios de dominio público, o albergue o constituya usos cuyos efectos sobre el medio ambiente vulneren los máximos tolerados por la normativa aplicable. Igualmente, tienen dicha consideración las edificaciones que presenten condiciones ínfimas de seguridad, salubridad o habitabilidad, y aquellas declaradas en situación legal de ruina urbanística.

Una vez iniciado el expediente, sea de oficio o a instancia del postulante a agente urbanizador, se abre trámite de audiencia por 15 días a propietarios y demás titulares de derechos reales, y se recaba certificación registral (dominio y cargas), dejando constancia del inicio del procedimiento en el Registro, pues la transmisión del inmueble no altera los deberes de edificar del titular sea quien fuere el nuevo adquirente.

Sin embargo, en lo que ahora nos interesa, esto es, la participación de la iniciativa privada en el deber de edificar/rehabilitar, es posible que este procedimiento no llegue a resolverse, pues antes de la resolución de la declaración de incumplimiento pueden producirse dos alternativas:

a) Que, a solicitud de los propietarios incursos en el procedimiento de la declaración de incumplimiento, el Ayuntamiento suscriba con estos un convenio en el que se comprometan a iniciar la edificación en el plazo de un mes desde la concesión de la licencia de edificación o presentación de la declaración responsable, y a presentar la licencia de obras o la declaración responsable en el plazo de un mes desde la suscripción del convenio. Huelga señalar que será lícito que el propio aspirante a agente edificador que instó el concurso, o cualquier otro tercero interesado, pueda aproximarse a los propietarios para concertar un acuerdo, en el estricto ámbito del derecho privado, que tenga como resultado alguna fórmula negocial que permita un reparto entre los propietarios y el promotor/inversor de la superficie edificable o edificada resultante. De este modo, la colaboración del tercero interesado se instrumentaría sin necesidad de concurso alguno, y al margen de la relación con la Administración (contemplamos aquí una figura idéntica a la de la empresa urbanizadora, pero en ámbito de la actuación edificatoria o rehabilitadora).

b) Que el Ayuntamiento suscriba un convenio con los propietarios incursos en el procedimiento de incumplimiento para que se convoque el concurso que permitirá la ejecución de la edificación por una persona interesada mediante la modalidad de aportación. El propio convenio recogerá la forma en la que deberá retribuirse la actuación edificatoria, en superficie edificable o edificada en el seno de la propiedad horizontal[90].

   Para la celebración del concurso se estará al procedimiento de los artículos 333 y 334 RLISTA. Pero el propio reglamento aclara que, en tal caso, no hay una ejecución por sustitución. De lo que cabe deducir que no existe un desplazamiento de los propietarios, pues estos quedan vinculados con el agente edificador adjudicatario mediante el convenio suscrito con la Administración, y que debe ser suscrito y asumido con el adjudicatario.

De lo anterior se deduce que es posible instrumentar la participación de un tercero no propietario que coadyuve con los propietarios, sin que haya tenido que resolverse la declaración de incumplimiento. Podremos llamar agente edificador

[90] El apartado 3 del artículo 285 RLISTA aclara que los plazos incluidos en el convenio no podrán superar los seis meses desde la adjudicación para la solicitud de la licencia o presentación de la declaración responsable, ni los tres meses desde la concesión de licencia de edificación o presentación de declaración responsable para iniciar la edificación.

10.3 La declaración de incumplimiento del deber de edificar

Si la declaración de incumplimiento llega a resolverse, el inmueble entraría automática e inmediatamente en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas. A partir de ese momento, previo requerimiento al propietario, se activa el cómputo del plazo de un año para iniciar las obras.

Transcurrido un año sin iniciar las obras, el inmueble queda automáticamente, por ministerio de la ley, en situación de ejecución por sustitución. De manera similar, también se alcanza esa situación si, otorgada licencia o presentada declaración responsable, no se finalizan las obras en plazo, previa declaración de caducidad de la licencia o de los efectos de la declaración responsable, sin perjuicio de las prórrogas legalmente posibles.

10.4 Participación del no propietario ante el incumplimiento del deber de conservar o rehabilitar

Igual que sucede en el caso de la inobservancia del deber de edificar, la participación del tercero no propietario tiene un relevante campo de actuación ante el incumplimiento del deber de conservar y rehabilitar[91]. Cualquier tercero interesado puede instar al Ayuntamiento a que adopte las correspondientes órdenes de ejecución de conservación o rehabilitación dirigidas a propietarios de determinados edificios o construcciones. Cuando sea este tercero no propietario (agente rehabilitador) quién insta orden de ejecución, acompañará un informe pericial suscrito por técnico competente; a tal efecto, tendrá el derecho a recabar la información que conste en los archivos públicos, sobre las inspecciones técnicas de construcciones y edificaciones a las que hayan sido sometidas tales edificaciones o construcciones, o la circunstancia de no haber aportado inspección técnica alguna[92].

De este modo, la desatención de la orden de ejecución por el propietario en el plazo fijado en la misma permitirá incluir el inmueble en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones, y su situación de ejecución por sustitución[93].

10.5 La ejecución por sustitución por incumplimiento de los deberes de edificación, rehabilitación y conservación

La ejecución por sustitución permite al Ayuntamiento optar por algunas de las siguientes alternativas que, como puede apreciarse, llevan implícitas la participación de un tercero no propietario, ya sea al emplear la venta forzosa o alguna modalidad de gestión indirecta en la ejecución subsidiaria o en la expropiación:

- La ejecución subsidiaria por el Ayuntamiento, bien mediante gestión directa o indirecta.
- Su venta forzosa para la sustitución de la persona propietaria incumplidora.
- Su expropiación de acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la Ley, pudiéndose llevar a cabo mediante gestión directa o indirecta.

[91] Art. 320 RLISTA
[92] Art. 321.1 RLISTA
[93] Conforme al apartado 4 del artículo 320 RLISTA, las órdenes de ejecución deberán advertir que el incumplimiento de lo ordenado en el plazo establecido habilita a la Administración municipal para su ejecución por sustitución y su inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas

En todas estas modalidades de ejecución por sustitución se contempla la posibilidad de aplicar la reparcelación forzosa en el régimen de la propiedad horizontal entre los propietarios y el municipio o, en su caso, el tercero adjudicatario de la actuación.

Concurre la **ejecución subsidiaria**[94] por gestión indirecta cuando, declarado el incumplimiento, el tercero interesado ejerza la iniciativa de asumir la actuación edificatoria. De este modo, entre la documentación a presentar con su solicitud deberá acompañar, entre otros documentos, la valoración de los gastos de ejecución de la actuación, de modo que, si se optara por el abono de dichos gastos mediante la reparcelación forzosa en régimen de propiedad horizontal, se contendrá también valoración de la finca a adjudicar.

En el caso de la **ejecución por sustitución en venta forzosa**[95], que podrá iniciarse de oficio o a solicitud de cualquier persona interesada, cabrá la opción de reparcelación forzosa en régimen de división horizontal, si el propietario acepta la oferta expresada en el concurso de pago del precio en especie, o si acepta la oferta del adjudicatario.

En el supuesto de **expropiación por gestión indirecta**, hemos de recordar que en las actuaciones urbanísticas en suelo urbano cabe, sin acuerdo del propietario operar la expropiación del pago del justiprecio en especie, siempre que se abone dentro del mismo ámbito de la actuación y en los plazos establecidos[96]

[94] Arts. 332 a 334 RLISTA
[95] Arts 335 a 337 RLISTA
[96] Apartado 2 del artículo 43 del TRLSRU