

**ASUNTO: Procedimiento para el desarrollo de una  
Unidad de Actuación del Plan General Municipal,  
promovida por el Ayuntamiento**

**271/18**

**F**

**\*\*\*\*\***

## **INFORME**

### **I. ANTECEDENTES**

Según los datos aportados por el Ayuntamiento XXX, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha xxx, tiene entrada en el Registro General de la Diputación (nº 2018/xxx) escrito del Ayuntamiento de xxx, mediante el que se solicita asistencia técnica y jurídica "*... sobre el procedimiento a seguir para desarrollar una unidad de actuación del Plan General Municipal de xxx y, además, si existe la posibilidad de que esa unidad la promueva el propio Ayuntamiento de xxx*"

### **II. LEGISLACIÓN APLICABLE**

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLRU).

- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX).
- Reglamento de Planeamiento de Extremadura, aprobado por el Decreto 7/2007, de 23 de enero (RPEX).
- Plan General Municipal "simplificado" de xxx (PGMS xxx), aprobado definitivamente por Resolución de 30 de noviembre de 2017, de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura (DOE nº 33, de 15/02/2018).

### **III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1º. La LSOTEX en el artículo 104.1 atribuye a las Administraciones públicas dentro de sus respectivos ámbitos competenciales "a) *La actividad de ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística en régimen de actuaciones urbanizadoras y de obras públicas ordinarias.*", al tiempo que el apartado 2 faculta para gestionar la actividad de ejecución tanto de forma directa como indirecta.

El contenido de la actividad administrativa de ejecución comprende:

- a) *"La determinación por la Administración actuante de la forma de gestión de la actividad y la tramitación y aprobación de los pertinentes Programas de Ejecución.*
- b) *La organización temporal de la ejecución y la fijación del orden de las actuaciones, cuando dichas determinaciones no se contengan ya en el planeamiento de ordenación territorial y urbanística o proceda modificarlas.*
- c) *La delimitación de la unidad de actuación, cuando ésta sea urbanizadora o deba realizarse mediante obras públicas ordinarias. La unidad de actuación opera simultáneamente como ámbito para el desarrollo de la totalidad de las operaciones jurídicas y materiales precisas para la ejecución integral del planeamiento y de la comunidad de referencia para la justa distribución de beneficios y cargas. En suelo urbano las unidades de actuación podrán ser discontinuas. Los sistemas generales se exceptúan de las unidades de actuación, aunque podrán ser incluidos o adscribirse a ellas y realizarse en el contexto de las mismas.*
- d) *La conservación de las obras de urbanización y de la edificación."*

2º. Como se ha dicho la ejecución debe realizarse en régimen de actuaciones urbanizadoras que, conforme al artículo 107.1 de la LSOTEX, comprenden *"... la realización material de obras públicas para la urbanización que dé como resultado la producción de dos o más solares, desarrollada de una sola vez o por fases, en el contexto de una o más unidades de actuación y conforme a una única programación."* También prevé la Ley, artículo 108, que las actuaciones de urbanización se puedan llevar a cabo por el sistema de obras públicas ordinarias, mediante el que *"Las obras de urbanización, ya sean nuevas o de reforma o renovación de la existente, podrán realizarse mediante la ejecución directa por la Administración actuante, en virtud de lo establecido en el artículo 155, de las obras públicas y la percepción por aquélla, con cargo a los propietarios del ámbito al que sirvan, de las pertinentes cuotas de urbanización en el suelo urbanizable o urbano no consolidado de los municipios en el que no sea conveniente la utilización de otro sistema para garantizar una adecuada ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística."*

3º. De acuerdo con lo anterior, una de las premisas de la actividad de ejecución es la delimitación de la correspondiente Unidad de Actuación Urbanizadora, cuyo concepto se establece en el apartado 7 de la disposición preliminar de la norma sectorial extremeña *"7. Unidad de actuación urbanizadora: Superficie de terreno delimitada para la ejecución de la urbanización prevista por los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística y comprensiva de una actuación conjunta que dé como resultado dos o más solares conforme a una única programación."* La propia disposición determina el criterio de su utilización al señalar que deben ser utilizados, en la interpretación y aplicación de la Ley, con el significado y el alcance definidos.

Por su parte, el artículo 123 de la LSOTEX, al regular las "Características y requisitos de las unidades de actuación", establece:

*"1. Las unidades de actuación delimitan el ámbito espacial de una actuación urbanizadora o de una de sus fases. Deberán incluirse en ellas los suelos dotacionales precisos para su ejecución racional y las parcelas edificables que como consecuencia de ella se transformen en solares.*

*2. En suelo urbano las unidades de actuación podrán ser discontinuas y su delimitación voluntaria.*

*3. En el suelo urbanizable el Plan Parcial de Ordenación incluirá en una o varias unidades de actuación todos los terrenos del sector, salvo, en su caso, los destinados a sistemas generales."*

En cuanto a su delimitación el artículo 124.1 de la LSOTEX encomienda esta función al correspondiente plan de ordenación, que con carácter general en suelo urbano no consolidado (SUNC) y en suelo urbanizable (SUB) será el Plan General Municipal, entre cuyas determinaciones el artículo 70.1.1.c) establece el "c) *Señalamiento indicativo del perímetro geométrico de sectores y unidades de actuación urbanizadora en áreas de reforma interior y de desarrollo en el suelo urbano no consolidado, así como de desarrollo en el suelo urbanizable ...*" Ello sin perjuicio de que se pueda realizar a través de un Plan Especial del Reforma Interior al incluir el artículo 72.2 entre sus funciones en áreas concretas de SU la de "... *diferenciar los terrenos que han de quedar sujetos al régimen de actuaciones de urbanización de las que se sometan al régimen de actuaciones de edificación.*"

En SUB la delimitación puede realizarse además (si es que ya no estuvieran delimitadas en el Plan General) a través un Plan Parcial, según prevé el artículo 71.2.c): "2. *Los Planes Parciales de Ordenación contendrán las siguientes determinaciones:*

*.../...*

*c) La división, en su caso, en unidades de actuación, señalando para las de urbanización las condiciones objetivas y funcionales que ordenen la eventual secuencia de la puesta en servicio de cada una de ellas."*

Por último, el artículo 124.2 de la LSOTEX faculta al Programa de Actuación para "... *redelimitar el ámbito de las unidades de actuación previstas en los planes de ordenación urbanística, adecuándolas a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente actuación, pudiendo ésta extenderse a cuantos terrenos sean necesarios para la conexión a las redes de servicio existentes en el momento de programar la actuación.*" No obstante, dado el que el Programa de Actuación no es un instrumento de planeamiento, el citado precepto sujeta esa actividad redelimitadora a determinadas condiciones que de no darse exigirán la aprobación definitiva de la Junta de Extremadura, al tratarse de una determinación de carácter estructural.

4º. Según la información contenida en el PGMS xxx, se pretende actuar sobre la xxx, ya delimitada por el Plan, con arreglo a las siguientes características:

"Zona situada en el sur de la localidad con los límites siguientes: Norte: Sur:  
Este: y Oeste:

**ÁMBITO DE APLICACIÓN:**

**SUPERFICIE BRUTA:** 5000 m<sup>2</sup>

**EDIFICABILIDAD BRUTA:** 0.7 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>

**NÚMERO DE VIVIENDAS:** 18

Estimadas. En ningún caso deben considerarse como máximas.

**CESIONES**

En aplicación de la disposición adicional tercera de la Ley 9/2010, al tener menos de 2.000 habitantes, la cesión será del 10% de la superficie de la unidad de actuación.

No deberá cederse el 10% del aprovechamiento en base a la Disposición Adicional Tercera de la LESOTEX al tener la población menos de 2.000 hb.

**CESIÓN DE DOTACIONES:** 500 m<sup>2</sup>.

**CESIÓN VIARIO:** 1508.

**NÚMERO PLAZAS DE APARCAMIENTO:** 35 Plz.

**NÚMERO PLAZAS DE APARCAMIENTO PÚBLICO:** 18 Plz.

Están sobre el viario existente.

**SISTEMA DE ACTUACIÓN:** Compensación.

El ayuntamiento podrá fijar otro sistema de gestión de acuerdo con la legislación vigente.

**OTRAS DETERMINACIONES:** Edificabilidad por parcela neta, según los cálculos que se aportan en la memoria justificativa, 1,20 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>.

**DESCRIPCIÓN:** Zona prevista para desarrollo residencial para completar la trama urbana.

**PORCENTAJE DEDICADO A VIVIENDA DE RÉGIMEN DE PROTECCIÓN PÚBLICA:**

No tendrá por qué considerarse porcentaje destinado a VPP, en base a la misma disposición adicional 3ª de la Modificación de la LESOTEX

**APROVECHAMIENTO MEDIO:** 0.7 Ua."

5º. Delimitada la unidad de actuación el artículo 125 de la LSOTEX prevé que "1. Para cada sector o, en su caso, unidad de actuación, el Municipio, de oficio o a instancia de un particular, deberá optar expresamente por uno de los sistemas de ejecución incluidos en las formas de gestión directa o indirecta para el desarrollo de la actuación urbanizadora.

2. Los sistemas de ejecución son los siguientes:

a) En la forma de gestión directa:

1) Cooperación.

2) Expropiación.

b) En la forma de gestión indirecta:

1) Compensación.

## 2) Concertación.”

Como se ha visto el PGMS xxx ha optado por llevar a cabo la actuación por gestión indirecta mediante el sistema de compensación regulado en el artículo 128 en el que “... *los propietarios que representen más del 50 por 100 de la superficie de la unidad de actuación aportan los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones establecidas en el Programa de Ejecución aprobado.*” Para llevarlo a cabo, el apartado 2 del mismo precepto, exige que los propietarios se integren en una agrupación de interés urbanístico, a través de la que asumirán las prerrogativas y obligaciones propias del agente urbanizador de la actuación, establecidas en los artículos 130 a 133 de la Ley.

6º. A pesar de ello, el Plan faculta al Ayuntamiento para fijar otro sistema de ejecución de acuerdo con la legislación vigente, previsión que hay que contemplar desde dos perspectivas diferentes: de un lado, sólo se podrá optar por los sistemas establecidos legalmente; y de otro, debe seguirse el procedimiento de elección establecido en el artículo 126 de la LSOTEX.

Por lo que concierne a la primera cuestión a los sistemas de ejecución enumerados en el transcrito artículo 125 de la misma norma, cooperación, expropiación, compensación y concertación, hay que añadir la obra pública ordinaria a la que se refieren los artículos 108 (anteriormente transcrito) y 155.

En cuanto a la segunda, el procedimiento de elección del sistema de ejecución, el citado artículo 126, dispone que se determinará por la Administración actuante, en nuestro caso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de particular, en los términos prescritos en artículo 10.3, que precisamente se refiere al trámite de consulta viabilidad de la transformación urbanizadora, conforme a los siguientes criterios:

1. Para optar por cualquiera de los sistemas públicos, deben motivarse las razones de interés público justificativas de la actuación urbanizadora. Además, se adoptarán los compromisos de tipo económico y técnico y se fijarán los plazos y las condiciones que permitan garantizar la ejecución pública de la actuación.

2. Si se opta por uno de los sistemas privados incluidos en la forma de gestión indirecta, debe tenerse en cuenta:

- a) Sistema de compensación, que es ya el elegido por el PGMS xxx: debe constituirse una agrupación de interés urbanístico, que integre a propietarios que representen más del 50 por 100 de la superficie de la unidad de actuación.  
Abierto el procedimiento. en el plazo de dos meses deben presentarse el Programa de Ejecución, el resto de la documentación técnica, las garantías y los compromisos económicos exigidos, para asegurar el completo desarrollo de la actuación. El transcurso del plazo sin que se hubiera presentado toda la documentación exigible determinará la caducidad de la determinación del sistema de compensación por ministerio de la Ley y sin necesidad de trámite ni declaración administrativos algunos.
- b) Sistema de concertación: de oficio o cuando la consulta previa hubiera sido formulada: a), por propietario o propietarios de terrenos que no alcancen el 50 por 100 de la superficie de la actuación; o b), por un interesado que no sea propietario de terrenos en aquélla.  
Comportará la apertura de un proceso concurrencial por un período de dos meses para la presentación de Programas de Ejecución y demás documentos técnicos y garantías preceptivas formulados por cualquier interesado en concursar por la adjudicación de la condición de agente urbanizador de la actuación.

7º. Por último, como ya se ha dicho el artículo 108 de la LSOTEX faculta a la Administración actuante (en nuestro caso el Ayuntamiento) para realizar las obras de urbanización mediante ejecución directa por el que se denomina sistema de obras públicas ordinarias, en los supuestos enumerados en el artículo 155.1, entre los que podrían resultar aplicables los del apartado b), *"En pequeños municipios, en los términos establecidos en la disposición adicional tercera de esta Ley."*; y d), *"En los municipios cuyo planeamiento delimite unidades de actuación urbanizadora en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable con ordenación detallada, cuando así lo determine la Administración actuante en ámbitos que no superen los 5.000 metros cuadrados de superficie total."*

La obra pública ordinaria es una especialidad de la gestión de la actividad urbanizadora, al tiempo que suple en la ejecución al los sistemas de actuación enumerados en el artículo 125 de la LSOTEX. El empleo de este particular medio de gestión y ejecución, conforme al apartado 2 del precepto citado, supone que *"2. El suelo destinado a dotaciones públicas de cuya entrega dependa la obtención de la condición de solar edificable en el*

*contexto sea de actuaciones de urbanización, sea de actuaciones edificatorias, se obtendrá en el supuesto previsto en el apartado anterior por:*

- a) Entrega obligatoria y gratuita, en virtud, en su caso, de reparcelación voluntaria o forzosa.*
- b) Entrega en virtud de convenio urbanístico a suscribir entre la propiedad afectada por la actuación y la Administración actuante.*
- c) Expropiación por la Administración actuante.”*

La principal particularidad de este sistema es la simplificación de las actividades de gestión y ejecución:

- No requerir, en aplicación del artículo 117.b) de la LSOTEX, la aprobación del Programa de Ejecución.
- Posibilidad de delimitación de unidades de actuación en los proyectos de urbanización, contemplada en el artículo 124.3.
- Poder optar por el cobro de cuotas de urbanización o contribuciones especiales, para lo que faculta el párrafo tercero del artículo 155.3.

Precisamente en relación con la determinación de las correspondientes cuotas de urbanización, los citados artículos 108 y 155.3, habilitan para su exigencia con las siguientes particularidades establecidas en el último de los preceptos citados:

*“3. El coste de las obras públicas que sean de urbanización conforme a esta Ley se sufragará por los propietarios mediante pago de las correspondientes cuotas de urbanización, cuya cuantía deberá ser fijada en la reparcelación o convenio urbanístico o, en su defecto, en el proyecto de urbanización.*

*Las fincas o parcelas correspondientes quedarán afectas, con carácter real, al pago de las cuotas a que se refiere el párrafo anterior.*

*Los Municipios podrán disponer el pago aplazado de las cuotas de urbanización, con fraccionamiento de éstas en cuotas anuales, hasta un período máximo de diez años. Alternativamente, el coste de la urbanización podrá financiarse mediante la imposición de contribuciones especiales con arreglo a la legislación de las haciendas locales.”*

Este es el informe de la Oficialía Mayor (Asistencia y Asesoramiento Jurídico Local) en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para el Ayuntamiento de xxx, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se



hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

Badajoz, 2018.

Vº Bº CONFORME:  
EL OFICIAL MAYOR,

EL FUNCIONARIO QUE REALIZA  
LA ASISTENCIA,