

GRUPO 2. TEMA 17**GESTIÓN MEDIANTE UNIDADES DE EJECUCIÓN. UNIDADES DE EJECUCIÓN. SISTEMAS DE EJECUCIÓN: COMPENSACIÓN, COOPERACIÓN, EXPROPIACIÓN Y EJECUCIÓN FORZOSA.****I. GESTIÓN MEDIANTE UNIDADES DE EJECUCIÓN.**

Según el artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local., el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de Urbanismo, que engloba las actividades de **planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística**.

Los temas 9 a 13 estuvieron centrados en la actividad de planeamiento y a partir del tema 14 se comenzó a analizar las actividades de gestión y ejecución urbanística.

La **gestión y ejecución urbanística** son conceptos que se encuentran estrechamente vinculados y, con frecuencia, se utilizan indistintamente. En general, la gestión urbanística es el conjunto de actividades necesarias para llevar a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico, tanto desde el punto de vista **jurídico** (a través de instrumentos que permitan la equidistribución de cargas y beneficios y el cumplimiento del conjunto de deberes asociados al proceso de transformación urbanística) como desde el punto de vista **material** (realización de las obras de urbanización y edificación de acuerdo con el planeamiento urbanístico). Desde este segundo punto de vista, material, a menudo se entiende la gestión como equivalente a la actividad de ejecución urbanística.

El desarrollo de la actividad de ejecución urbanística requiere, al menos, dos **condiciones previas**:

- **La aprobación del planeamiento o la ordenación pormenorizada que legitime su ejecución.**
- **La delimitación del ámbito y de la modalidad de la actuación.**

En cuanto a este segundo aspecto, debe recordarse que existen dos formas de ejecución del planeamiento: integrada (sistemática) o aislada (asistemática). La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, mantiene el principio tradicional en el derecho urbanístico de que **la ejecución, como regla general, debe llevarse a cabo de forma sistemática o integrada**. Esta regla general tiene algunas excepciones que se observan en el art. 79.3 de la Ley 9/2001.

Artículo 79. Definición de la modalidad de gestión urbanística.

1. Previamente al inicio de la actividad de ejecución, deberá definirse la modalidad de gestión urbanística, o el preciso conjunto de procedimientos a través de los cuales ha de llevarse a cabo la transformación del suelo.

2. La ejecución del planeamiento se llevará a cabo, por regla general, a través de actuaciones integradas. La definición de la modalidad de gestión de una actuación integrada consistirá en la delimitación de la unidad de ejecución y la fijación del sistema de ejecución, todo ello según lo establecido en el Capítulo IV de este Título.

3. La ejecución del planeamiento podrá llevarse a cabo mediante actuaciones aisladas exclusivamente con las siguientes finalidades:

a) Para la obtención de suelo, urbanización, edificación y puesta en servicio de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de las Administraciones públicas ordenados a través del correspondiente Plan Especial.

b) Para la ejecución de obras públicas ordinarias.

c) Para la edificación en suelo urbano consolidado, incluso cuando se requieran obras accesorias de urbanización para dotar a las parcelas de la condición de solar, **siempre que el planeamiento prevea su ejecución mediante dichas actuaciones.**

En relación con las obras públicas ordinarias, en el art. 130 de la Ley 9/2001, se establece que en el **suelo urbano no consolidado** los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes pueden llevar a cabo **obras de urbanización por el propio Ayuntamiento** imponiendo a los propietarios el pago de las cuotas por las obras de urbanización que les correspondan. Se entiende que esta posibilidad se circunscribe a la ejecución de ámbitos de suelo urbano no consolidado que no requieran la redistribución material de las propiedades.

En el planeamiento general deberá establecerse los suelos que se desarrollan de forma integrada y aquellos otros que deban desarrollarse de forma aislada. Esta distinción está muy vinculada a la clase y categoría del suelo:

- **En suelo urbano consolidado, la ejecución podrá llevarse a cabo a través de actuaciones aisladas**, incluso cuando se trate de obras accesorias de urbanización.
- **En suelo urbano no consolidado, la ejecución se llevará a cabo de forma integrada (con las excepciones ya comentadas).**
- **En suelo urbanizable -sectorizado y no sectorizado- la ejecución se llevará a cabo a de forma integrada.**

En este punto, resulta conveniente recordar el concepto de **equidistribución**, como aquella actividad a través de la cual se produce el reparto de los aprovechamientos asignados por el planeamiento y la distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del mismo, entre los propietarios de suelo de un ámbito delimitado.

Esta equidistribución, se produce, de acuerdo con lo establecido en el art. 82.2 de la Ley 9/2001, de forma diferenciada según cada modalidad de gestión urbanística:

- **En actuaciones aisladas, la equidistribución se materializará, si procede, a través de reparcelación.**
- **En actuaciones integradas, la equidistribución se materializará siempre respecto a la totalidad de los terrenos incluidos en la correspondiente unidad de ejecución a través del pertinente sistema de ejecución.** En todo caso, si la unidad de ejecución se encontrara incluida en un área de reparto, previamente a la reparcación interna se deberá proceder a materializar la equidistribución del aprovechamiento por referencia al área de reparto.

En este tema 17 se aborda específicamente la gestión de forma sistemática mediante unidades de ejecución y los sistemas de ejecución (integrada o sistemática): compensación, cooperación, expropiación y ejecución forzosa.

II. UNIDADES DE EJECUCIÓN

Como se recogía en el art. 79.3 de la Ley 9/2001, la **«definición de la modalidad de gestión de una actuación integrada consistirá en la delimitación de la unidad de ejecución y la fijación del sistema de ejecución».**

Las **unidades de ejecución** se definen específicamente en el art. 98.1 de la Ley 9/2001: **son los suelos acotados en el interior de los ámbitos de actuación o sectores que se delimitan para llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento bajo la modalidad de actuación integrada.**

Es decir, las unidades de ejecución desempeñan un papel esencial en el desarrollo de las actuaciones integradas que, como se ha indicado, constituyen la regla general. A este respecto, el art. 98.2 recuerda que existen algunas excepciones a la regla general, que coinciden básicamente con las ya recogidas en el 79.3 respecto a la aplicación de actuaciones aisladas. Así, **se exceptúa la necesidad de delimitar unidades de actuación en cuatro supuestos:**

- **Ejecución de Planes Especiales de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de la CAM.**

- **Ejecución de obras públicas ordinarias, previstas en el artículo 130.**
- **Actuaciones edificatorias en el suelo urbano consolidado, incluso cuando impliquen la realización de obras accesorias de urbanización para dotar a las parcelas de la condición de solar, siempre que el planeamiento urbanístico prevea su ejecución mediante dichas actuaciones.**
- **Ejecución de los ámbitos de actuación y de los sectores cuando exista una única unidad de ejecución.**

Como puede observarse, únicamente se incorpora este último supuesto, para aquellos casos en los que los ámbitos de actuación en suelo urbano o en los sectores de suelo urbanizable se desarrollen a través de una única unidad de ejecución y sea, por tanto, coincidente con la delimitación de aquellos.

Es destacable, que en la Ley 9/2001 se distingue con claridad el concepto de ámbito de actuación o sector (cuya finalidad es ordenadora) del concepto de unidad de ejecución (cuya finalidad es definir un ámbito de gestión o la ejecución). En planeamientos sujetos a Leyes anteriores, esta distinción no es tan clara al coincidir con frecuencia el ámbito de ordenación y el de gestión o ejecución.

DETERMINACIONES Y REQUISITOS.

El art. 99 de la Ley 9/2001 establece las determinaciones y los requisitos de la delimitación de unidades de ejecución:

Artículo 99. Requisitos.

1. La delimitación de unidades de ejecución comprende las siguientes determinaciones:

- a) El señalamiento preciso del perímetro correspondiente, de forma que se defina inequívocamente el suelo que queda sometido a la actividad de ejecución bajo la modalidad de actuación integrada.***
- b) La elección del sistema de ejecución mediante el cual ha de llevarse a cabo la actividad de ejecución del planeamiento.***

2. Todo suelo delimitado como unidad de ejecución cumplirá los siguientes requisitos:

- a) Formará un espacio cerrado continuo o discontinuo.***
- b) Todos los terrenos pertenecerán al mismo ámbito de actuación o al mismo sector.***
- c) En caso de existir más de una unidad de ejecución en un mismo ámbito de actuación o sector, la diferencia entre los aprovechamientos unitarios derivados de la ordenación entre cada una de ellas no podrá ser superior al 15 por 100.***
- d) Asegurará su idoneidad técnica y viabilidad económica, así como su capacidad para garantizar el realojo de los ocupantes legítimos de inmuebles que tengan derecho legalmente al mismo.***

MOMENTO DE LA DELIMITACIÓN.

De conformidad con el art. 100.2 de la Ley 9/2001, la **delimitación de las unidades de ejecución** es el acto administrativo a partir del cual **se considera el inicio de la actividad de ejecución en la modalidad de actuación integrada.**

La delimitación de las unidades de ejecución puede hacerse en el propio **planeamiento urbanístico**, o bien, a través de un **procedimiento independiente**. En este segundo caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100.2 este procedimiento tiene una serie de características:

- **Iniciación de oficio o a instancia de parte interesada.**
- **Aprobación inicial (Alcalde).**
- **Información pública por veinte días.**
- **Notificación personal a los propietarios y titulares de bienes y derechos afectados.**
- **Aprobación definitiva (Alcalde).**
- **Publicación del acto de aprobación definitiva en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.**

La modificación de una unidad de ejecución debe seguir, en su caso, el mismo procedimiento.

III. SISTEMAS DE EJECUCIÓN: COMPENSACIÓN, COOPERACIÓN, EXPROPIACIÓN Y EJECUCIÓN FORZOSA.

Los sistemas de ejecución del planeamiento se definen específicamente en los artículos 101 a 129 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Como se recoge en el artículo 99.1.b) de la Ley 9/2001, la **elección del sistema de ejecución** mediante el cual ha de llevarse a cabo la actividad de ejecución del planeamiento debe constituir **una determinación de la unidad de ejecución**.

De acuerdo con el art. 101.1 para cada ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, el planeamiento urbanístico debe optar entre los sistemas de ejecución privada o pública, especificando el sistema elegido. En caso de que en el planeamiento no se haya definido el sistema, la elección del mismo se llevará a cabo en el acto de delimitación de la unidad de ejecución.

- **En el caso de ejecución PRIVADA, se utilizará el Sistema de Compensación.**
- **En el caso de ejecución PÚBLICA, podrá tratarse de:**
 - **Cooperación.**
 - **Expropiación.**
 - **Ejecución forzosa.**

En la elección del sistema de ejecución (art. 102), la **Administración actuante tiene un amplio margen de discrecionalidad**, teniendo en cuenta para ello, en coherencia con su política urbanística, cuestiones como: los **objetivos** a alcanzar con la actuación, las **necesidades colectivas** que esta deba cubrir o satisfacer, los **medios económicos** disponibles o la **capacidad de gestión** de la Administración. En este sentido, cabe destacar que no existe la preferencia por los sistemas de compensación o cooperación que existía en el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976.

Una vez determinado el sistema de ejecución, éste podrá ser modificado, recogándose específicamente en el art. 103.1, que la **sustitución del sistema de compensación por un sistema público** podrá tener lugar en los siguientes supuestos:

- **Por desistimiento** de la iniciativa beneficiaria de la ejecución. El desistimiento únicamente podrá formularse válidamente dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la resolución municipal correspondiente.
- **Por el transcurso del doble de los plazos** establecidos en el art. 104 sin que los propietarios de suelo hayan adoptado la iniciativa para acometer la ejecución del ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución correspondiente. En este supuesto, la decisión de la Administración de proceder al cambio de sistema de

ejecución deberá ser notificada a todos los propietarios y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

- **Por incumplimiento de los deberes, obligaciones y compromisos inherentes al sistema de compensación** que impida o dificulte apreciablemente la conclusión de la ejecución con perjuicio grave para el interés público o para los intereses legítimos de terceros. El incumplimiento deberá ser declarado en procedimiento dirigido a tal fin, en el que deberá darse audiencia a los interesados y celebrarse información pública por plazo mínimo de veinte días. El procedimiento podrá terminarse mediante convenio, en el que podrá preverse, en las condiciones que al efecto se precisen, la continuación en el proceso urbanizador y edificatorio de las personas habilitadas para la ejecución y de los propietarios de suelo intervinientes en el sistema sustituido que así lo deseen.
- **Por comisión, con motivo del desarrollo de la actividad de ejecución, de una infracción urbanística muy grave o de dos o más infracciones urbanísticas graves**, declarada mediante resolución sancionadora firme.

De acuerdo con el art. 103.2, **la sustitución del sistema de compensación comportará en todos los supuestos previstos en el número anterior la pérdida en favor del Municipio de las garantías que hubieran sido constituidas.**

SISTEMA DE COMPENSACIÓN.

Se regula en los artículos 104 a 114 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

El sistema de compensación es un sistema de gestión privada, en el que la ejecución del planeamiento se realiza íntegramente por personas privadas -propietarios de suelo-, ello sin perjuicio de las funciones de dirección, inspección y control de la Administración actuante, como las derivadas del ejercicio de la potestad expropiatoria en determinados supuestos.

Debe destacarse que la **Ley 3/2007, de 26 de julio, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid** introdujo una importante modificación en las posibilidades de aplicación de este sistema, **al suprimir la figura del agente urbanizador**. Es decir, de acuerdo con la redacción inicial de la Ley 9/2001, el sistema de compensación podía ser desarrollado por personas no propietarias de suelo, pero esta posibilidad ha sido eliminada al entender el Legislador en relación con esta figura del agente urbanizador que «*durante su existencia no ha demostrado su eficacia*» y sus funciones «*podrían entrar en colisión con el derecho de propiedad de numerosos ciudadanos*», según se recoge en la Exposición de Motivos de la referida Ley.

En consecuencia en el art. 104 de la Ley 9/2001 se establece únicamente la posibilidad de desarrollo del sistema de compensación por parte de los propietarios de los terrenos.

Artículo 104. Iniciativa para la aplicación y definición del sistema de compensación.

La iniciativa para la aplicación efectiva y la definición del sistema de compensación podrá ejercerse, una vez establecido dicho sistema por el planeamiento urbanístico o con ocasión de la delimitación de la unidad o unidades de ejecución correspondientes, por:

a) En el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable sectorizado durante el año siguiente a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan General, por propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad de ejecución que representen al menos el 50 por 100 de la superficie total del ámbito de actuación, sector o de la unidad de ejecución.

b) En el suelo urbanizable no sectorizado durante los dos años siguientes a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan General por los propietarios de terrenos que representen al menos el 50 por 100 de la superficie total del sector que se pretenda delimitar.

De conformidad con el art. 105 de la Ley 9/2001, el establecimiento y la definición del sistema de compensación determinarán la **afectación real de la totalidad de los terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad**

o unidades de ejecución al cumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes al mismo, con inscripción en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal.

Según dispone el art. 106.1 la iniciativa de los propietarios de suelo para establecer el sistema de compensación comporta la presentación ante el Municipio de los siguientes documentos:

- **Acreditación de la representación por los propietarios que adopten la iniciativa de al menos el 50 por 100 de la superficie del ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, acompañada de la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos comprendidos en el ámbito, sector o unidad de ejecución, que deban quedar vinculados al sistema de ejecución para llevar a cabo ésta, con expresión de sus titulares e indicación de su residencia y domicilio de acuerdo con los datos del Registro de la Propiedad y, en su caso, del Catastro.**
- **Plan de Sectorización y/o Plan Parcial del sector a que se refiera, cuando éstos sean necesarios, debiendo delimitar la unidad o unidades de ejecución en que se divide.**
- **Proyecto de urbanización del ámbito, sector o unidad de ejecución.**
- **Propuesta de estatutos y bases de actuación de la Junta o Juntas de Compensación.**
- **Acreditación de haberse insertado anuncio de la iniciativa en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en, al menos, uno de los diarios de mayor difusión en ella.**

El artículo 106.2 prevé que cuando la iniciativa se formule por **propietario único** o haya **conformidad de todos los propietarios** de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, la propuesta de estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación podrá ser sustituida por propuesta de convenio urbanístico para la ejecución del planeamiento con el contenido previsto en el art. 246.

Una vez presentada la iniciativa ante el Municipio, de acuerdo con el art. 107, **se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:**

- **Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, en el plazo de un mes, estimando o desestimando la iniciativa.**

La desestimación de la iniciativa, según el art. 107.1.a), puede darse *«por cualquiera causa que la justifique, incluidas las referidas tanto al ejercicio de la potestad de planeamiento, cuando la iniciativa se formule simultáneamente con solicitud de aprobación del planeamiento preciso para legitimar la ejecución, como a la determinación por el planeamiento en vigor de un sistema de ejecución pública o, de no contener éste previsión expresa al respecto, la procedencia de la elección de uno de los sistemas de ejecución pública».*

- **En caso de acuerdo estimatorio de la iniciativa**, el órgano competente deberá proceder a la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión presentados con la misma y decidirá la aplicación del Sistema de Compensación. De esta forma, se procederá a:
 - **La aprobación inicial del proyecto del Plan de Sectorización y/o del Plan Parcial que se hubiera presentado conjuntamente con la iniciativa.** Siguiendo el procedimiento establecido para la aprobación de tales Planes.
 - **La aprobación inicial de la delimitación de la o las unidades de ejecución, si procede, y del proyecto o proyectos de urbanización**, con apertura, por plazo mínimo de veinte días, del trámite de información pública y audiencia de los propietarios de todos los terrenos afectados, que deberán ser citados individualmente. Esta citación no procederá en el caso de que la iniciativa haya sido formulada por el propietario único de los terrenos o por acuerdo de todos los propietarios.
- **Con ocasión de la aprobación definitiva del Plan de Sectorización y/o Plan Parcial presentado conjuntamente con la iniciativa o, en otro caso, una vez transcurrido el plazo del trámite de información pública y audiencia y a la vista del resultado del mismo, el órgano municipal competente deberá adoptar acuerdo sobre la aprobación definitiva de:**

- En su caso, la delimitación de las unidades de ejecución.
- La aplicación del sistema de compensación.
- Los estatutos y las bases de actuación de la Junta de Compensación o, en su caso, del convenio urbanístico, con las rectificaciones que fueran procedentes por razones de legalidad o a resultas de las alegaciones presentadas.
- El o los proyectos de urbanización presentados.

Esta aprobación definitiva de la aplicación del sistema de compensación, en virtud del art. 108.1 determinará:

- **La asunción por los propietarios de la actividad de ejecución** en los términos y condiciones en que haya quedado definido el sistema para su desarrollo bajo la dirección, supervisión, intervención y control de la Administración municipal.
- **La obligación de la constitución de garantía de la correcta ejecución** a favor del Municipio por importe mínimo del 10 por 100 del importe total previsto de las obras de urbanización con carácter previo al comienzo de éstas.

Así mismo, según el art. 108.2 se establecen tres posibilidades para llevar a cabo la gestión de la actividad de ejecución:

- En **Junta de Compensación**, cuya constitución será preceptiva cuando los propietarios cuya iniciativa haya dado lugar a la aplicación del sistema no representen la totalidad de la superficie de suelo del sector o unidad de ejecución.
- Mediante **sociedad mercantil constituida al efecto** y en cuyo capital participen los propietarios de todos los terrenos afectados por el sistema de ejecución.
- Directamente **por el propietario único de los terrenos del ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución.**

Desarrollo a través de Junta de Compensación.

La Junta de Compensación tendrá la consideración de ente corporativo de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar desde su inscripción administrativa y la de la constitución de sus órganos directivos.

En el caso de gestión a través de Junta de Compensación, en el art. 103.3 se establece las reglas a aplicar:

a) La Junta ejerce la actividad de ejecución del planeamiento por atribución legal y asume frente al Municipio la directa responsabilidad de la realización de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

b) Los propietarios que no hubieran participado en la iniciativa deberán incorporarse a la Junta, si no lo hubieran hecho ya antes, dentro del mes siguiente a la notificación individualizada de la aprobación definitiva de los estatutos y las bases de actuación de aquélla. Transcurrido este plazo serán expropiados a favor de la Junta todos los propietarios que no se hubieran incorporado a ella.

Podrán incorporarse también a ella las empresas promotoras que deban participar en la ejecución.

c) El incumplimiento por los miembros de la Junta de sus deberes legales y demás obligaciones derivadas del sistema habilitará al Alcalde para disponer la expropiación de sus terrenos y derechos en favor de dicha entidad, que tendrá la condición de beneficiaria.

d) La Junta actuará como *fiduciaria* con pleno poder dispositivo sobre las fincas iniciales, pudiendo ocuparlas a los efectos de la realización de las obras de urbanización:

1.º De los propietarios miembros, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos, desde el momento que se fije al efecto en las bases de actuación.

2.º De los propietarios no adheridos al sistema, desde el pago o consignación del justiprecio, salvo que fuera urgente.

e) La Junta podrá recaudar de sus miembros, por delegación del Municipio, las cuotas de urbanización por la vía de apremio, pudiendo formularse contra las liquidaciones recurso de alzada ante el órgano competente del Ayuntamiento.

f) Del órgano máximo de gobierno de la Junta formará parte en todo caso un representante del Municipio.

g) Contra todos los acuerdos y decisiones de la Junta podrá deducirse, en todo caso, recurso de alzada ante el órgano competente del Ayuntamiento.

Una vez constituida la Junta de Compensación corresponderá la ejecución jurídica y física del planeamiento. Es decir, en primer lugar, deberá aprobarse el correspondiente **proyecto de reparcelación** salvo que éste hubiese sido ya aprobado de acuerdo con el procedimiento abreviado previsto en el art. 114, para aquellas iniciativas que cuenten con el respaldo de propietarios que representen, al menos, el 70 por 100 de la superficie total, en las que las iniciativas pueden incluir el proyecto de reparcelación para su tramitación conjunta, con lo que la resolución municipal que apruebe definitivamente la iniciativa, incluirá la aprobación del proyecto de reparcelación.

El **proyecto de reparcelación** se llevará a cabo de acuerdo con las bases de actuación aprobadas, **definiendo las parcelas adjudicadas, en función de las superficies aportadas**, salvo que se disponga otra cosa en las bases, **y los aprovechamientos y cargas que corresponden a cada una de ellas**. El proyecto de reparcelación será aprobado por la Administración actuante y se inscribirá en el Registro de la Propiedad, produciéndose una subrogación con plena eficacia real de las fincas aportadas por los particulares por las nuevas parcelas adjudicadas. Por su parte, en el momento de aprobación del proyecto de reparcelación se produce la cesión a la Administración en pleno dominio y libre de cargas de todos los terrenos que sean de cesión obligatoria y gratuita según el Plan. No obstante, la Junta de Compensación y la empresa que tenga a su cargo la ejecución de las obras de urbanización podrá ocupar para este fin los terrenos hasta que finalizadas dichas obras, sean recibidas por la Administración actuante.

En cuanto a la ejecución física, las obras de urbanización se llevarán a cabo por la Junta conforme al proyecto de urbanización aprobado por el Ayuntamiento. Si bien, la Administración actuante tendrá facultades de vigilancia de su ejecución. **Una vez finalizadas las obras de urbanización serán recibidas por el Ayuntamiento** según lo dispuesto en el art. 135 de la Ley 9/2001, de oficio o a instancia de la Junta de Compensación. Si en el momento de la recepción las obras se encontraran en buen estado y hubieran sido efectuadas con arreglo a las prescripciones previstas, se levantará acta dándolas por recibidas, comenzando desde la fecha del acta el plazo de garantía que no podrá ser inferior a un año.

Desarrollo a través de sociedad mercantil constituida al efecto.

Según dispone el artículo 108.4 de la Ley 9/2001, en caso de que la **gestión mediante sociedad mercantil**, todos los propietarios deberán aportar a la misma los terrenos, construcciones y edificaciones de que sean titulares en el ámbito de actuación, el sector o la unidad o unidades de ejecución.

En el capital de la sociedad participarán todos los propietarios afectados por el sistema de ejecución y en el momento de formalizarse la iniciativa el Proyecto de Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación será sustituido por una propuesta de convenio urbanístico para la ejecución del planeamiento.

Los propietarios aportarán a la sociedad los terrenos, construcciones y edificaciones de que sean titulares en el ámbito y una vez constituida la sociedad, ésta llevará a cabo las actuaciones necesarias para la ejecución jurídica y física del planeamiento mediante la formulación del correspondiente instrumento reparcelatorio y efectuándose los contratos con las empresas urbanizadoras para la ejecución y entrega de la obra de urbanización.

Desarrollo por propietario único.

Al igual que en el caso de la gestión a través de una empresa mercantil, en el momento de formalizarse la iniciativa, el Proyecto de Estatutos y Bases de Actuación de la Junta de Compensación será sustituido por una propuesta de convenio urbanístico para la ejecución del planeamiento.

En este caso, la reparcelación se limita a expresar la localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el plan y la localización de las parcelas edificables, con señalamiento de aquellas en que se localice el aprovechamiento de la Administración actuante. Nuevamente, se puede acoger al procedimiento del art. 114, y en la iniciativa se pueden incluir el proyecto de reparcelación para su tramitación conjunta, con lo que la resolución municipal que apruebe definitivamente la iniciativa, incluirá la aprobación del proyecto de reparcelación.

SISTEMA DE COOPERACIÓN.

Se regula en los artículos 115 y 116 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

El **sistema de cooperación**, es un sistema público de ejecución del planeamiento que tiene las siguientes **características**:

- **Los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, conforme a lo dispuesto en el planeamiento, soportando la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización.**
- **Salvo que sea innecesaria la reparcelación por tratarse de un propietario único, se procede a reparcelar los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución con el objeto de redistribuir las propiedades y distribuir equitativamente los beneficios, deberes y cargas del planeamiento, incluyendo los costes de urbanización y de gestión del sistema.**
- **La Administración actuante ejecuta las obras de urbanización a costa de los propietarios de la unidad. Puede llevar a cabo la ejecución directamente, actuando sin órgano diferenciado, a través de organismo público o mediante sociedad mercantil de capital íntegramente público o mixto. En el caso de llevarse a cabo a través de una sociedad mercantil de capital mixto, los propietarios pueden participar en su capital, incluso si su participación se limita a la aportación de los terrenos y las construcciones y edificaciones de que sean titulares.**

En el sistema de cooperación la **ejecución jurídica** se llevará a cabo por el procedimiento de reparcelación forzosa, cuando ésta sea necesaria.

No será necesaria la reparcelación en los supuestos de propietario único o cuando todos ellos presten su conformidad, en los que podrá sustituirse la reparcelación por un convenio urbanístico de ejecución del planeamiento.

En cuanto a la **ejecución material**, en el sistema de cooperación **se lleva a cabo por la Administración actuante**, como se ha apuntado anteriormente, mediante alguna de las siguientes modalidades:

- **Directamente por la propia Administración Sin órgano diferenciado.**
- **A través de un Organismo Público.**
- **Mediante una sociedad mercantil propia de capital íntegramente público.**
- **Mediante una sociedad mercantil de otras Administraciones.**
- **Mediante una sociedad mercantil de capital mixto creada exclusivamente con esta finalidad. En este tipo de sociedades, los propietarios de los terrenos pueden participar en su capital.**

Los costes de urbanización se reparten entre los propietarios de conformidad con lo dispuesto en la reparcelación.

SISTEMA DE EXPROPIACIÓN.

Se regula en los artículos 117 a 124 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

El sistema de expropiación es un sistema público de ejecución del planeamiento que consiste en la expropiación de todos los bienes y derechos incluidos en el ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución para la realización de las correspondientes obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

La delimitación de las unidades de ejecución a realizar por el sistema de expropiación **deberá ir acompañada de una relación de propietarios y una descripción de bienes y derechos**, redactadas con arreglo a lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa y conforme a los datos que resulten de los registros públicos. Los bienes de dominio público se identificarán, relacionarán y describirán de forma separada e independiente.

La gestión del sistema de expropiación tiene cuatro modalidades. La Administración puede optar entre:

- **La gestión directa e indiferenciada.**
- **La gestión a través de una entidad de Derecho público de ella dependiente o a ella adscrita.**
- **La encomienda, previa suscripción de convenio de colaboración, a otra Administración pública territorial o a una entidad de Derecho público dependiente o adscrita a ella.**
- **La atribución a concesionario.**

En relación con esta última modalidad, **la concesión se otorga mediante concurso**, con las siguientes peculiaridades:

- **El pliego de condiciones del concurso deberá determinar con precisión y con arreglo al planeamiento urbanístico que legitime la actividad de ejecución, las características técnicas, jurídicas y económicas de la actuación a ejecutar, así como los compromisos y las obligaciones, sustantivas y temporales, a asumir por el adjudicatario en su condición de urbanizador.**
- **En el concurso pueden participar, agrupados en una entidad urbanística, los propietarios afectados por la actuación que representen, como mínimo, el 50 por 100 de la total superficie de ésta, teniendo derecho preferente a la adjudicación del concurso siempre que su oferta iguale la más ventajosa de entre las restantes ofertas presentadas.** En estas entidades urbanísticas pueden participar, además de los propietarios, terceras personas que contribuyan a la financiación de la urbanización o asuman la realización de las obras en calidad de contratistas.

El ente adjudicatario deberá llevar a cabo la ejecución de las obras de urbanización en los plazos previstos de acuerdo con lo previsto en el artículo 120.

Artículo 120. Ejecución de la urbanización en el sistema de expropiación.

1. La Administración actuante o la entidad que tenga asumida la gestión del sistema por encomienda de ésta, así como, en su caso, el concesionario promotor, deberán ejecutar la urbanización en los plazos previstos en el planeamiento legitimador de aquélla.

2. Inmediatamente después de finalizada la expropiación y sin perjuicio del deber de urbanización, deberá ponerse a disposición del Municipio y de la Comunidad de Madrid, libres de cargas, gravámenes y ocupantes, los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, conforme al planeamiento urbanístico en ejecución.

3. La edificación de las parcelas resultantes conforme al planeamiento urbanístico en ejecución podrá efectuarse antes de la ultimación del conjunto de las obras de urbanización, siempre y cuando se asegure, como mínimo, la realización simultánea de las que sean necesarias para que cada parcela adquiera la condición de solar.

En relación con la **determinación del justiprecio** de los bienes y derechos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 121.1, se realizará aplicando los **criterios establecidos en la legislación de expropiación forzosa.**

En el art. 121.2 se establece la **posibilidad de pago en especie**, señalando que «*el pago del justiprecio podrá producirse, de acuerdo con el expropiado, mediante adjudicación de otras fincas, parcelas o solares, no necesariamente localizadas en la unidad de ejecución, pertenecientes al beneficiario de la expropiación*». En caso de que exista desacuerdo por parte del titular expropiado en la valoración de la finca ofrecida en pago, éste podrá acudir al Jurado Territorial de Expropiación para que fije el valor de la misma.

En todo caso, el justiprecio podrá fijarse por **mutuo acuerdo** entre la Administración actuante y el expropiado en cualquier momento anterior a la fijación definitiva en vía administrativa del justiprecio.

El art. 122 establece la posibilidad de que la Administración acuerde en cualquier momento **liberar de la expropiación determinados bienes o derechos**, mediante la imposición de las condiciones urbanísticas que procedan para asegurar la ejecución del planeamiento.

La **solicitud de liberación** deberá contener:

- **La exposición razonada de los motivos en que se fundamente** y, en particular, la justificación de la compatibilidad entre el mantenimiento del bien o bienes inmuebles o de los derechos sobre ellos de que se trate, de un lado, y la ordenación urbanística aplicable y su ejecución, de otro.
- **La especificación de los deberes legales vinculados al proceso urbanizador y a los que estén afectados los bienes y derechos que estén aún pendientes de cumplimiento, así como las condiciones resolutorias de la liberación en caso de incumplimiento de los términos de ésta y las garantías a prestar para asegurar el cumplimiento de los mismos.**

La **resolución estimatoria de la solicitud de liberación**, cuya eficacia requerirá la aceptación expresa de las condiciones en ella impuestas y su inscripción en el Registro de la Propiedad, deberá precisar, para su validez:

- **Los bienes y derechos afectados por la liberación.**
- **Los términos y condiciones de la vinculación de dichos bienes y derechos al proceso urbanizador y edificatorio**
- **Las garantías a prestar por el beneficiario para asegurar el cumplimiento y demás condiciones impuestas.**

El **incumplimiento de las obligaciones derivadas de los términos y las condiciones establecidos en la resolución liberatoria de la expropiación supondrá la pérdida en favor de la Administración de las garantías**, y a elección de la Administración o entidad pública actuante y en función de las circunstancias concurrentes:

- **La aplicación del régimen de sustitución.**
- **O la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.**

En el sistema de expropiación podrá aplicarse tanto el procedimiento individualizado como el de tasación conjunta, conforme a la legislación de expropiación forzosa.

Finalmente, en el art. 124 se prevé la posibilidad de la **disposición anticipada de parcelas**, de forma que la Administración o la entidad pública actuante y el concesionario promotor, previa autorización de una u otra, **podrán ceder, permutar o enajenar las parcelas resultantes en cualquier momento a partir de la conclusión del procedimiento expropiatorio**, siempre que quede suficientemente garantizada la total ejecución por el adquirente, en los plazos y las condiciones establecidos por el planeamiento urbanístico, de las obras de urbanización y las de edificación aún pendientes, incluso en la forma de realización de las primeras de forma simultánea a las segundas.

SISTEMA DE EJECUCIÓN FORZOSA.

Se regula en los artículos 125 a 129 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Se trata, básicamente, de un sistema de ejecución pública sustitutoria, que se aplica únicamente en el supuesto de inejecución de los sujetos obligados a ello. No es un sistema que se pueda determinar directamente en el planeamiento o al delimitar una unidad de ejecución sino que **únicamente se puede desarrollar previa declaración de incumplimiento de los deberes legales y las obligaciones inherentes al sistema de compensación.** En el art. 125 se definen sus características.

Artículo 125. Características del sistema de ejecución forzosa.

1. En el sistema de ejecución forzosa la Administración actuante culmina subsidiariamente la actividad de ejecución aún pendiente, en sustitución, por cuenta y cargo de la entidad o persona directamente responsable de dicha ejecución hasta el momento de la aplicación de dicho sistema.

2. La aplicación del sistema de ejecución forzosa requerirá la declaración del incumplimiento de cualquiera de los deberes legales y las obligaciones inherentes del sistema de compensación sustituido, incluso los referidos a plazos, previo procedimiento en el que deberá oírse a la entidad o persona responsable y, en todo caso, a los propietarios.

3. La declaración a que se refiere el número anterior, con fijación del sistema de ejecución forzosa, supondrá la afectación legal de todos los terrenos, construcciones y edificaciones, así como de los derechos, al cumplimiento de dicho sistema, siendo inscribible en el Registro de la Propiedad, a cuyo efecto deberá comunicarse a éste para que se haga constar mediante nota marginal.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 126, **el sistema de ejecución forzosa se gestionará siempre de forma directa por la Administración** mediante encomienda bien a sociedad mercantil de capital público propia o perteneciente a cualquiera de las otras Administraciones públicas de la Comunidad de Madrid o de la que se constituya, en otro caso, con esta exclusiva finalidad. En este último caso la sociedad podrá ser de capital mixto, pudiendo participar en él los propietarios de terrenos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad o unidades de ejecución que habiendo cumplido sus deberes soliciten su incorporación a la gestión.

En el artículo 127 se detalla el contenido y los efectos de la resolución por la que se determina el sistema.

Artículo 127. Contenido y efectos de la resolución por la que se determina el sistema de ejecución forzosa.

1. La resolución que determine la aplicación del sistema de ejecución forzosa por incumplimiento de los deberes inherentes al de compensación deberá ser motivada y establecer con toda precisión:

a) Los incumplimientos apreciados.

b) El contenido y el alcance de los deberes y las restantes obligaciones pendientes de cumplimiento.

c) Los instrumentos de ejecución del planeamiento y los proyectos cuya formulación sea aún necesaria para ultimar la ejecución de la actuación.

d) Las obras de urbanización y, en su caso, de edificación pendientes de ejecución, el coste previsto de ésta y de la gestión del sistema y el plazo en que se estime puedan ser llevado a cabo.

e) El suelo edificable necesario para sufragar, de un lado, los costes del sistema y, de otro lado, los de las obras de urbanización.

2. La resolución a que se refiere el número anterior podrá adoptarse mediante:

a) Convenio o acuerdo con los propietarios y personas responsables de la ejecución que, no obstante la sustitución del sistema de compensación, deseen continuar incorporados al proceso de ejecución.

b) Convenio o acuerdo suscrito con todos los propietarios afectados y las demás personas incorporadas o responsables de la gestión del sistema de ejecución sustituido.

3. La determinación del sistema de ejecución forzosa habilitará a la Administración actuante, sin más trámites ni requisitos ulteriores, para:

a) Proceder inmediatamente a la ocupación de los terrenos y demás bienes que, por su calificación urbanística, deban ser objeto de cesión obligatoria y gratuita.

b) Localizar los terrenos precisos para el cumplimiento de la cesión correspondiente a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico y proceder a la ocupación de los mismos.

c) Formular y, en su caso, ejecutar los instrumentos de ordenación complementarios que sean precisos, así como el o los proyectos de urbanización y, en su caso, edificación pertinentes.

d) Formular y, si procede, ejecutar el o los proyectos de reparcelación forzosa, en su caso complementarios o de modificación de los que se hubieran ya formulado, necesarios para la distribución equitativa de beneficios y cargas, incluyendo el suelo que se reserve para sufragar los costes del sistema y, entre ellos, los de gestión de éste que no podrán superar el 10 por 100 del total de los de la cuenta final de liquidación del sistema.

La declaración de incumplimiento y la aplicación del sistema de ejecución forzosa habilita a la Administración actuante a formular el correspondiente proyecto de reparcelación.

El contenido de este proyecto de reparcelación difiere de aquel que hubiera debido redactarse por la Junta de Compensación y si éste ya hubiese sido aprobado, podrá modificarse para reservar a la entidad gestora los suelos necesarios para sufragar los costes del sistema y los de la ejecución de las obras de urbanización.

La aprobación del proyecto de reparcelación, de acuerdo con el artículo 128.1, tiene los siguientes efectos:

- El Alcalde, a propuesta de la entidad gestora, podrá acordar, en favor de ésta, la **ocupación inmediata de todos o parte de los bienes y el ejercicio de la facultad de disposición de éstos** en calidad de titular fiduciario de ellos.
- Será posible la **inscripción en el Registro de la Propiedad**, en favor del Municipio, del **suelo de cesión gratuita**, conforme a la determinación que de éste se haga en el proyecto de reparcelación.
- **La entidad gestora podrá**, hasta la finalización de la ejecución, **enajenar suelo edificable reservado para sufragar los costes** cuantificados en el proyecto de reparcelación.

Como se ha indicado, el sistema de ejecución forzosa se gestionará siempre de forma directa por la Administración mediante encomienda bien a sociedad mercantil de capital público propia o perteneciente a cualquiera de las otras Administraciones públicas de la Comunidad de Madrid o de la que se constituya, en otro caso, con esta exclusiva finalidad. La entidad gestora podrá, al contratar la ejecución de las obras con empresas urbanizadoras, convenir el pago del precio mediante:

- **El importe de la enajenación de suelo edificable.**
- **La adjudicación a la empresa promotora de determinada edificabilidad o concretos solares resultantes de la urbanización. Esta modalidad de pago requerirá la aprobación del Ayuntamiento Pleno.**

De acuerdo con el art. 129, una vez concluidas las obras de urbanización y recibida ésta, **la entidad gestora elaborará y presentará la cuenta de liquidación de la actuación**. Recibida la cuenta de liquidación, el Municipio deberá poner a disposición de los propietarios que no hayan resultado adjudicatarios de solares, ni hayan sido ya indemnizados de cualquier otra forma, la edificabilidad aún restante, habida cuenta los gastos efectivamente habidos en la gestión y ejecución, en la proporción que les corresponda según sus respectivas fincas originarias o iniciales.

Los propietarios afectados podrán formular reclamación ante el Alcalde, basada en la lesión del valor económico de sus derechos, dentro del plazo de un mes, que deberá ser resuelta en el mismo plazo de un mes previo informe de la entidad gestora. En caso de estimación de la reclamación, la diferencia que se reconozca será satisfecha en metálico por la entidad gestora con cargo a la cuenta de liquidación.

A los efectos de lo dispuesto en el número anterior y, en general, de la cobertura de las diferencias entre costes previstos y reales, la entidad gestora podrá enajenar el suelo de que disponga fiduciariamente. De restar aún suelo en su disposición, deberá proceder a su enajenación y posterior distribución proporcional del importe de la misma entre los propietarios con derecho a aquélla.

FUENTES

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Código de Derecho Urbanístico estatal: <http://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=69&modo=1¬a=0>

Código de Urbanismo de la Comunidad de Madrid:

https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=080_Codigo_de_Urbanismo_de_la_Comunidad_de_Madrid&modo=1

Manuales de Derecho Urbanístico:

- *Manual de Derecho Urbanístico. Tomás Ramón Fernández, Editorial “El Consultor de los Ayuntamientos”.*
- *Derecho Urbanístico en España. Ricardo Santos Díez, Editorial FYDU.*

Constitución Española.