

**LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO:  
HACIA UN NUEVO MODELO DE CREAR CIUDAD.  
ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY 15/2001, DE 14 DE DICIEMBRE,  
DEL SUELO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL DE EXTREMADURA**

Por el Dr. CARLOS ROMERO REY



FECHA DE LA LECTURA: 5 de octubre de 2004.

LUGAR: Facultad de Derecho de la U.E.X. Cáceres.

DIRECTOR DE LA TESIS:

Dr. D. JOSÉ EUGENIO SORIANO GARCÍA.

MIEMBROS DEL TRIBUNAL:

*Presidente:*

Dr. D. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA.

*Secretario:*

Dr. D. JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN.

*Vocales:*

Dr. D. SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ.

Dr. D. RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT.

Dr. D. JOSÉ SUAY RINCÓN.

CALIFICACIÓN: Sobresaliente *Cum Laude* (por Unanimidad).

Por lo que se refiere a su contenido, ha de comenzarse señalando que, a lo largo de los últimos años, el «urbanismo español» ha venido siendo un término que no admite una consideración unitaria, sino que, por el contrario, aparece descompuesto y atomizado en una pluralidad de legislaciones diferentes, consecuencia inevitable de la exclusividad competencial que en la materia urbanística ostentan las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de aquellas otras competencias estatales, sustancialmente la regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, con las que el urbanismo necesariamente ha de interconectarse.

En este contexto y por lo que hace referencia a la materia objeto de estudio, esto es, la ejecución del planeamiento urbanístico, ha podido observarse una preocupación creciente por parte de los legisladores autonómicos, que han tratado de introducir una mayor flexibilidad en cuanto al planeamiento y en cuanto a la ejecución del mismo. Así en un buen número de casos nos vamos

a encontrar con una tendencia legislativa caracterizada por la presencia de un urbanizador no propietario que habrá de responsabilizarse de la ejecución del planeamiento urbanístico, y al que se le van a conferir una serie de facultades que suponen una hipérbola de las que ostentaban las juntas de compensación, lo que supone, en definitiva, una traslación del centro de gravedad de la ejecución del planeamiento desde el propietario, que había sido el gran protagonista en la materia en el sistema precedente, hacia la empresa.

En la primera parte de la Tesis, se analiza la ejecución del planeamiento urbanístico desde una perspectiva histórica, competencial, organizativa y espacial, tratando, en primer término, de vislumbrar la evolución de la misma y aislando las razones que explican la aparición de estas nuevas formas de «hacer» urbanismo que han surgido en la legislación comparada.

Asimismo, y por lo que se refiere a la delimitación del terreno que va a ser objeto de una transformación urbanizadora, esto es, de las unidades de actuación, cuyo papel va a resultar fundamental no sólo desde el punto de vista del crecimiento coherente de la ciudad, sino también como ámbito para la equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, se han trasladado –con las debidas adaptaciones a su especial naturaleza– los límites que con carácter general puedan predicarse de todo ejercicio de competencias en materia de planeamiento urbanístico y otros específicos de que han de dar lugar a lo que en la legislación extremeña se ha llamado «*ejecución racional*» y que integra una serie de conceptos, de límites y de condicionantes que, sin perjuicio de la necesaria flexibilidad, están llamados a dotar de coherencia la superficie y alcance de tales terrenos.

La segunda parte de la tesis se dedica, entre otras cuestiones, al estudio de los presupuestos de la actividad administrativa de ejecución del planeamiento urbanístico, dentro de los cuales goza de especial importancia el análisis de los programas de ejecución, en la terminología empleada por la legislación extremeña, y que no pueden negar su parentesco con los programas para el desarrollo de actuaciones integradas de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana y los programas de actuación urbanizadora de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. Respecto de tales figuras, de carácter absolutamente novedoso, la doctrina aún no ha llegado a resultados definitivos sobre su naturaleza, y la toma de postura respecto de esta cuestión, lejos de constituir una mera cuestión dogmática, va a implicar importantes consecuencias en orden a su control jurisdiccional, cuestión que igualmente se analiza en esta parte.

Otro de los aspectos de singular importancia, dentro de esta parte, por lo que se refiere a la obtención del suelo destinado a sistemas generales, es si la técnica de la ocupación directa, al haber sido regulada con carácter coactivo por muchas Comunidades Autónomas, resulta compatible con los criterios incorporados en

esta materia por la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (a tener necesariamente en cuenta dada la naturaleza expropiatoria que cabe predicar de esta técnica de la ocupación directa), y que exigen el requisito de la conformidad y del acuerdo previo con el afectado; aportándose los argumentos que avalan una respuesta negativa respecto de tal cuestión.

Finalmente, en la tercera parte de la tesis se aborda el estudio de la figura del agente urbanizador, llegándose como conclusión primaria a la obviedad de que no existe un único agente urbanizador, sino que existirán tantos como Comunidades Autónomas hayan previsto y legislado sobre la figura, consecuencia ineludible de la realidad urbanística española en la que nos encontramos inmersos.

Esta dispersión normativa, cuya valoración merece un juicio negativo, presenta, no obstante, rasgos diferenciados en no pocas cuestiones de importancia, viniendo caracterizada por una común supresión del monopolio de los propietarios del suelo en cuanto a la ejecución del planeamiento urbanístico y una apertura a la libre competencia de dicha actividad; postulándose desde esta tercera parte la introducción por las diferentes Comunidades Autónomas, al menos por la vía reglamentaria –dada la insuficiencia de las previsiones legislativas al respecto– una adecuada ponderación, suficientemente explícita tanto para la Administración como para los distintos sujetos que opten a la condición de agente urbanizador, de los criterios para la selección del urbanizador, que permita reducir la discrecionalidad administrativa en la materia, con el consiguiente aumento de las dosis de seguridad jurídica para los distintos operadores del sector.

Finalmente también es objeto de estudio, la eventual sujeción de la adjudicación de los programas de ejecución para el desarrollo de actuaciones urbanizadoras o integradas a la normativa sobre contratación pública así como la incidencia que en esta materia pueda presentar la Sentencia de 12 de julio de 2001 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; debiendo tenerse en cuenta, en cualquier caso, la importante llamada de atención que supone esta Resolución para constatar que la especificidad del urbanismo en ningún caso va a ser excusa para evitar la aplicación de las exigencias de las Directivas comunitarias y de las normas de transposición cuando los supuestos de hecho concretos que se tomen en consideración queden incluidos dentro de su ámbito de aplicación.