

LA URBANIZACIÓN DEL SUELO URBANO EN ARAGÓN^(*)

DIEGO FREIRE COLOMA

SUMARIO. — I. INTRODUCCIÓN. — II. EL SUELO URBANO: 1. Distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado. 2. Las actuaciones en suelo urbano consolidado. 3. Las Áreas Especiales de Conservación. 4. La desconsolidación del suelo urbano consolidado: A) Procedimiento y garantías de la desconsolidación. B) Problemas que plantea la desconsolidación. 5. Las actuaciones en suelo urbano no consolidado. — III. SISTEMAS DE ACTUACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO: 1. Posible inaplicación de los sistemas de gestión tradicionales. 2. La fórmula del convenio urbanístico. — IV. CONCLUSIONES. — V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Al hablar del suelo urbano, lo primero que se nos viene a la mente es el centro de nuestras ciudades, con sus calles pavimentadas y aceras perfectamente encintadas. Sin embargo, lo cierto es que cual-

(*)Las abreviaturas utilizadas a lo largo del trabajo son:

D.A., Disposición Adicional; BOCG, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*; CC.AA., Comunidades Autónomas; CE, *Constitución Española*; LCAMPTSU, *Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*; LCMOTAU, *Ley castellano-manchega 2/1998, 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*; LOFCA, *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 22 de septiembre de 1980*; LRBRL *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local*; LRSV, *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*; LS56, *Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956*; LUA, *Ley Aragonesa 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística*; LVRAU, *Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística*; PGOU, *Plan General de Ordenación Urbana*; PICHZ, *Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza*; *Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2000*; RDU, *Revista de Derecho Urbanístico*; RGU, *Reglamento de Gestión Urbanística aprobado mediante Real Decreto 3288/1978 de 25 de agosto*; S, *Sentencia*; TC, *Tribunal Constitucional*; TS, *Tribunal Supremo*; TRLS76, *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado mediante Decreto 1346/1976, de 9 de abril*; TRLS92, *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio*.

quiera de nosotros conoce al menos una zona degradada en el suelo urbano. Como ejemplo, podríamos señalar los barrios de San Pablo u Oliver en Zaragoza o el entorno de la catedral en Huesca. Por ello, no creo equivocarme al hablar de condiciones de habitabilidad claramente deficientes en lo que se ha dado en llamar la ciudad consolidada.

Por un lado, los cascos antiguos de nuestros pueblos y ciudades se distinguen, generalmente, por su alto grado de degradación, con graves carencias de habitabilidad que afectan tanto a los inmuebles como a las infraestructuras públicas⁽¹⁾. Como consecuencia, una gran parte de los pobladores tradicionales del casco antiguo se ven obligados a emigrar hacia las nuevas zonas de ensanche de la ciudad, caracterizándose el resto de residentes por ser una población envejecida y con escasos recursos económicos.

Por otro lado, en la práctica totalidad de las grandes ciudades existen zonas degradadas o marginales, son los llamados barrios rurales u obreros. Estos ámbitos se definen por la ausencia de infraestructuras, los escasos o nulos equipamientos y calidades edificatorias muy por debajo de los mínimos requeridos. Además, su situación se ve agravada por encontrarse estos ámbitos físicamente aislados de la vida económica, social, comercial y cultural de la ciudad. Todo lo cual, conduce a la segregación social de sus habitantes.

Considero, que gran parte del origen de la situación descrita se encuentra en el abandono del suelo urbano a favor del urbanizable. Hecho en principio potenciado por la Administración y que posteriormente ha encontrado un claro respaldo en los intereses de la iniciativa empresarial privada.

En concreto, la Administración pública, para dar solución al grave déficit de viviendas existente en España, después de la Guerra Civil, puso en práctica soluciones destinadas a la producción masiva de viviendas. Lo más significativo es que pese a que la mayor expansión de nuestras ciudades tuvo lugar tras la promulgación de la LS56, se desarrolló al margen de los instrumentos urbanísticos que la legislación del suelo había habilitado. En este sentido, son indicativas la Ley de 21 de julio de 1962 o el Decreto Ley de Actuaciones Urbanísticas Urgentes de 27 de junio de 1970, mediante los que se autorizaba la realización de actuaciones urbanísticas, incluso en con-

(1) Como un claro ejemplo de esta situación, cabría referirse a la descripción de las infraestructuras del Casco Histórico de Zaragoza que efectúa el PICHZ: "Las fugas constantes de agua y vertido, suponen el arrastre y disolución de tierras, produciéndose el hundimiento y descalce de las cimentaciones de los edificios, así como subidas de agua por capilaridad, a través de los muros de las fincas, creando un ambiente húmedo e insalubre".

tra de lo dispuesto en el planeamiento vigente.

Más adelante este abandono se ha visto potenciado por la actividad empresarial privada. El negocio, tal y como reconocen los promotores, no se encuentra en la construcción de nuevas viviendas sino en la obtención de las importantes plusvalías que se generan como consecuencia de la recalificación del suelo no urbanizable. Producto de una decisión discrecional del planeamiento, el suelo llega a multiplicar su valor, al tomar en consideración las siempre deseadas expectativas urbanísticas.

Por último, no debemos de olvidar la entidad actual de los fenómenos suburbanos. El modelo de ciudad mediterránea, esto es, una ciudad compacta con densidades relativamente altas y con mezcla de usos, está siendo sustituido por el modelo anglosajón de ciudad dispersa, es decir, un modelo urbano fragmentado con viviendas unifamiliares o pareadas. Un claro ejemplo de esta situación se encuentra en la Región Metropolitana de Barcelona, la proporción de viviendas unifamiliares con respecto al total, pasó del 22,4 % en 1985 a 39,5% en 1993⁽²⁾.

Todo lo expuesto justifica, al menos en parte, la incesante tendencia expansionista de nuestras ciudades así como el consiguiente olvido del suelo urbano. Por ello, es necesario el estudio, a la luz de la reciente legislación del suelo aragonesa, de instrumentos y fórmulas que ayuden a poner freno a esta situación y fomenten la regeneración del tejido urbano.

El reto, tal como señala el Libro Blanco del Medio Ambiente Urbano⁽³⁾, consiste en regenerar la ciudad consolidada hasta transformarla en un entorno más humano. Aunque para crear un entorno de calidad urbana, no basta con instalar unos pocos bancos, maceteros y papeleras. Se requiere la existencia y aplicación de técnicas de gestión urbanísticas pensadas por y para el suelo urbano, así como una Administración dispuesta a dirigir e invertir los procesos rehabilitadores con apoyo en la población residente.

En otro orden de cosas, no debemos plantearnos el problema de la regeneración urbana en términos de conveniencia u oportunidad. Desde el momento en que el art. 25.2.d LRBRL, establece la competencia de los municipios para la ordenación, gestión, ejecución, disciplina urbanística, éstos se encontrarán obligados a realizar dentro de

(2) Mancomunitat de Municipis AMB, *Dinàmiques metropolitanes a l'àrea i regió de Barcelona*, MMAMB, Barcelona, 1995.

(3) *Libro Blanco del Medio Ambiente Urbano*, CEE, Bruselas, 1990.

su término municipal, las prestaciones administrativas necesarias para el cumplimiento de los principios constitucionales que se contienen en los artículos 45, sobre protección del medio ambiente; 46, relativo a la conservación del patrimonio cultural y 47, a propósito del derecho a la vivienda. La actividad urbanística no es sólo una actividad económica sino también una obligación constitucional. En este sentido, resulta significativo que la LCMOTAU ya en su exposición de motivos enlaza el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada con la rehabilitación del patrimonio arquitectónico existente.

II. EL SUELO URBANO

1. Distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado

Tanto la LUA (art. 13), como la LRSV (art. 8), distinguen formalmente entre el suelo urbano consolidado por la urbanización y aquellos otros suelos urbanos carentes de urbanización consolidada. En cualquier caso, los propietarios de ambas clases de suelo, tendrán el derecho y la obligación de completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solar, así como de edificarlos en las condiciones y plazos que en cada caso establezca el planeamiento.

El suelo urbano consolidado no queda incluido en unidades de ejecución, actuándose sobre el mismo asistemáticamente. Corresponde al propietario el deber de urbanizar, no estando obligado a la cesión de terrenos dotacionales. En el seno de estas operaciones urbanizadoras, podrán surgir otras obligaciones como la de proceder a la regularización de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento (art. 17.c LUA) o la de ceder hasta un 15% de los terrenos afectados por alineaciones y rasantes (art. 17.b LUA).

Por otra parte, el suelo urbano no consolidado, se desarrollará por medio de unidades de ejecución, siendo de aplicación de la técnica del aprovechamiento medio, al objeto de distribuir entre los propietarios los beneficios y cargas derivadas de la ejecución del planeamiento (art. 18 LUA).

En consecuencia, vistos los distintos regímenes de derechos y obligaciones establecido por la LUA para el suelo urbano consolidado y no consolidado, parece claro que la distinta calificación del suelo reviste una gran transcendencia, ya que en última instancia determinará la existencia de unas mayores o menores cargas para los propietarios.

2. Las actuaciones en suelo urbano consolidado

El suelo urbano consolidado es un suelo ya colmado, en el que no se prevén ni reordenaciones que conlleven la reurbanización del ámbito, ni la necesidad de obtención de suelos que hagan necesario el reparto de beneficios y cargas entre los propietarios afectados.

El principal problema para la Administración en las actuaciones en suelo urbano consolidado, es la inexistencia de equidistribución de beneficios y cargas. Conforme se dispone en el art. 102 LUA, el aprovechamiento subjetivo correspondiente al propietario equivale al objetivo establecido en el planeamiento, es decir, no existe más exigencia que la de completar la urbanización, regularizar la finca y la cesión de los terrenos afectados por las alineaciones y rasantes (art. 17.b LUA). En definitiva, la urbanización es una carga individual y la edificación atiende a la relación entre el aprovechamiento susceptible de apropiación por el propietario de suelo y el permitido por el planeamiento.

La inexistencia del deber de cesión en suelo urbano consolidado, tiene su origen en el TRLS76 y su fundamento en la idea de que al encontrarse el proceso urbanístico ya terminado, exigir una nueva cesión a los propietarios significaría reiniciar la distribución de lo ya distribuido⁽⁴⁾. Sin embargo, lo cierto es que los propietarios de suelo urbano consolidado no obtienen legítimamente las plusvalías que obtienen al construir y lo que es más grave, la Administración no dispone de los medios necesarios para la adecuación de la ciudad consolidada a los avances y exigencias de habitabilidad propias de nuestros días.

En el suelo urbano consolidado, únicamente, será posible el desarrollo de actuaciones aisladas así como obras de remodelación de la urbanizaciones y espacios públicos existentes. Para la ejecución de actuaciones asistemáticas, el instrumento legitimador será el Proyecto de Obras Ordinarias, el cual se regirá por lo establecido en la legislación de régimen local (art. 98.2 LUA).

Lo cierto es, que por medio de actuaciones aisladas poco o nada se puede conseguir para regenerar la ciudad consolidada. Así lo señala GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ al afirmar que "*no tiene mayor sentido la financiación prevista para las operaciones aisladas de rehabilitación, cuyo presupuesto debería pasar sin más a engrosar el presupuesto público para rehabilitación integrada*"⁽⁵⁾. En similares términos se

(4) FRANCISCO PERALES MADUEÑO: "La primera reforma de la Ley del Suelo", en *Ciudad y Territorio*, n.º 107-108 (1996), pp. 101 a 148.

(5) SANTIAGO GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ: "La rehabilitación urbanística, Problemas, Líneas de Futuro", en *RDU*, 172 (1999), pp. 89 a 124.

pronuncia el Plan Integral del Casco Histórico de Zaragoza⁽⁶⁾, que señala que *“la única forma de abordar con efectividad la problemática de las áreas degradadas es a través de un tratamiento conjunto de los diferentes aspectos que inciden en su degradación”*.

3. Las Áreas Especiales de Conservación

Al objeto de conseguir una mayor participación de los propietarios del suelo urbano consolidado, en la conservación y rehabilitación de sus inmuebles, la LUA introduce en su art. 190 las Áreas Especiales de Conservación. En estos ámbitos la LUA prevé la posibilidad de realización de actuaciones integrales de rehabilitación. Su delimitación está prevista, no solamente para las zonas históricas o de interés cultural, sino también en el supuesto de especial degradación. No obstante, para su establecimiento deberá contarse con el informe favorable de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio.

En estas áreas, la LUA siguiendo la tendencia marcada por la LVRAU (art. 87) y LCMOTAU (art. 138), establece la obligación de los propietarios de realizar sobre sus inmuebles inspecciones periódicas dirigidas a determinar su estado de conservación. De este modo, se condiciona la declaración de ruina a la previa realización de estas inspecciones, así como a la adopción de las medidas correctoras que en su caso se hubieran propuesto en las mismas. Se pretende de esta forma, impedir la conducta fraudulenta de muchos propietarios, que amparándose en el carácter evolutivo de la ruina, desatienden los deberes de conservación de sus inmuebles, hasta que su deterioro supera el 50% del valor de la edificación, y se les faculta para proceder a su demolición.

No obstante, entiendo que sería necesario el desarrollo reglamentario de las Áreas Especiales de Conservación al objeto introducir nuevas medidas, tanto preventivas como represivas, que de una parte eviten la degradación de los entornos urbanos delimitados y de otra favorezcan su regeneración. Dentro de estas medidas cabría citar las siguientes:

- a)- Previsión expresa de la posibilidad de expropiación o venta forzosa de las construcciones en ruina o inadecuadas.
- b)- Movilización y puesta en el mercado de los solares existentes.

(6) Ayuntamiento de Zaragoza. Centro Municipal de Ordenación del Territorio, 1998.

c)- Implantación de garantías para el realojamiento de la población residente en el supuesto de realización de actuaciones integrales de rehabilitación.

d)- Establecimiento de previsiones en orden a la obtención de financiación para el desarrollo de las actuaciones urbanísticas a ejecutar en el ámbito.

a)- *Previsión expresa de la posibilidad de expropiación o venta forzosa de las construcciones en ruina o inadecuadas.* Ante el incumplimiento de órdenes de ejecución dictadas por el Ayuntamiento, entiendo que éste no solamente estará facultado para sancionar su incumplimiento y proceder a la ejecución subsidiaria, sino que en los supuestos de construcciones inadecuadas también podrá expropiar o someter estos inmuebles al régimen de venta forzosa.

Así, el art. 161.2 LUA, establece que los Ayuntamientos que carecieran de Registro de Solares, podrán expropiar los solares o construcciones por incumplimiento de la función social de la propiedad. En consecuencia, partiendo de que el art. 114 LUA entiende que existe incumplimiento de la función social de la propiedad, en los supuestos de inobservancia de los deberes básicos por ella establecidos y que de conformidad con el art. 184.1 los propietarios de toda clase de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público; cabe considerar la falta de realización de las medidas correctoras incluidas en las ordenes de ejecución, como incumplimiento de la función social de la propiedad y título bastante para la expropiación de estos inmuebles o su sometimiento al régimen de venta forzosa.

El problema se plantea en los supuestos en los que el municipio cuente con Registro de Solares, ya que en éstos casos la LUA únicamente contempla la posibilidad de venta forzosa de los inmuebles y exclusivamente en el supuesto de edificaciones en ruina o construcciones inadecuadas por estar destinadas en más de la mitad de su superficie a un uso urbanístico incompatible con el establecido en el planeamiento.

No obstante, con fundamento en el carácter básico y eminentemente social del deber de conservación, entiendo que el incumplimiento por los propietarios de las ordenes de ejecución, deberá dar lugar también a la aplicación del régimen legal de expropiación o venta forzosa, previsto en el Capítulo II, del Título VI, de la LUA y ello con independencia de la existencia o inexistencia de declaración de ruina del inmueble o de si el Ayuntamiento cuenta o no con Registro de Solares.

En la LVRAU (arts. 96, 97 y 98) y la LCMOTAU (arts. 140, 131, 132, 133, 134 y 140) en el supuesto de que las fincas resulten inadecuadas, como consecuencia del previo incumplimiento por los propietarios de una o varias órdenes de ejecución, se da la posibilidad al Ayuntamiento no sólo para expropiarlas sino también de sustituir al propietario incumplidor por la figura del rehabilitador.

La sustitución del propietario en la ejecución de obras relativas al deber de conservación, no acaba de ser aceptada por TEJEDOR BIELSA⁽⁷⁾ dada la vinculación del derecho/deber de edificar a la propiedad del suelo. Por ello, entiende el referido autor que la actuación de terceros para la ejecución de actuaciones rehabilitadoras, sólo podría admitirse como "una suerte de concesión de obra en relación con la ejecución subsidiaria de las tareas que correspondería realizar a la Administración".

b)- *Mobilización y puesta en el mercado de los solares existentes.* Otro de los grandes problemas del suelo urbano consolidado es la abundancia de solares que se mantienen sin construir por sus propietarios, en espera de la existencia de mayor demanda y consiguiente aumento de valor de los terrenos. Por ello, dentro de las Áreas Especiales de Conservación se debería prever el establecimiento de nuevas medidas que favorezcan su movilización y puesta en el mercado de los solares así como su posterior edificación. Todo ello al objeto de evitar la formación de rentas de retención y plusvalías especulativas.

Aunque el PGOU deberá establecer en el suelo urbano consolidado, plazos para la urbanización y la edificación de los solares, siendo posible su sometimiento al régimen de edificación forzosa en caso de incumplimiento de los plazos señalados (art. 34.e), el tiempo ha demostrado la escasa viabilidad de esta medida, para conseguir el fin propuesto. Así, pese a que todas las leyes del suelo han hecho referencia al tiempo de la actuación, lo cierto es que rara vez la Administración pone en marcha procedimientos de venta forzosa.

Como señala, Martín BASSOLS COMA⁽⁸⁾, "la expropiación y la venta forzosa son técnicas obsoletas y desproporcionadas para promover por sí mismas la colaboración de la propiedad privada en el aseguramiento del cumplimiento en tiempo útil de los objetivos de la

(7) Julio Cesar TEJEDOR BIELSA: "Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad", en esta REVISTA nº 14 (1999), pp. 203 a 247.

(8) Martín BASSOLS COMA: "Las expropiaciones urbanísticas y el régimen de la venta forzosa", en el volumen dirigido por Alfonso RENTERÍA AROCENA: *Urbanismo, Función Pública y Protección de Derechos Individuales*, Madrid, 1998, pp. 257 a 311.

política urbanística". En este mismo sentido, en el Informe sobre suelo y urbanismo en España⁽⁹⁾ figura la recomendación nº 51, del siguiente tenor literal: "la Administración deber arbitrar procedimientos indirectos que estimulen el ejercicio de la edificación por los particulares. En último caso y por razón de interés público, puede fijar plazos determinados para el cumplimiento del deber de edificar. Para la reacción frente al incumplimiento de tal deber cabe plantear sistemas alternativos o complementarios a los actualmente vigentes (expropiación o venta forzosa), tales como la utilización de procedimientos sancionadores o la posibilidad de proceder a licitar en libre concurrencia la edificación del solar correspondiente de manera concertada entre el adjudicatario y el propietario del mismo."

Nada hace pensar que las cosas vayan a cambiar con la redacción establecida por la LUA para la venta forzosa. Es más, de la lectura del articulado de la LUA se puede observar un cierto trato de favor al propietario incumplidor. Por una parte, el Ayuntamiento podrá prorrogar los plazos urbanización y edificación, mediando justa causa, por un periodo de hasta dos años. Por otra, hasta la convocatoria de subasta, la inclusión en el Registro no impedirá que mediante la mera solicitud de licencia o reanudación de la edificación, se deje sin efecto la inclusión. De esta forma, el art. 162.2 de la LUA parece dar a entender que ante una nueva paralización de las obras, el procedimiento y plazos contemplados en la LUA se deberán reiniciar.

Una solución alternativa para conseguir la puesta en el mercado de los solares en suelo urbano, pasaría por la promulgación por las Cortes de Aragón de un impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, tal como lo ha hecho la Comunidad Autónoma de Extremadura mediante la Ley 9/1998, de 26 de junio de 1998⁽¹⁰⁾.

El Impuesto sobre Suelo Sin Edificar y Edificaciones Ruinosas Extremeño, tiene naturaleza predominantemente extrafiscal. Se trata de un impuesto que grava tanto los solares como los terrenos en los

(9) MOPTMA, *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, Madrid, 1996.

(10) El antecedente de este impuesto autonómico, lo encontramos en la Ley de 12 de junio de 1911, por el que se introdujo en nuestra legislación "el arbitrio de solares sin edificar", de ahí pasó al Estatuto Municipal y se mantuvo en las distintas reformas de la legislación de régimen local hasta la LRBRL y el TRRL. Por otra parte, la LS56 sobre la base del arbitrio de solares sin edificar incorporó en su articulado "el arbitrio sobre ordenación urbanística" (arts. 184 a 186) así como "el arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente" (arts. 162 a 164 LS56) al objeto de luchar contra la especulación del suelo y fomentar la edificación con arreglo a los planes de ordenación. Julio Cesar TEJEDOR BIELSA: *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 1998 pp. 88.

que existan edificaciones declaradas en situación de ruina, en la medida en que los propietarios incumplan con su deber de edificar. Su objetivo es mover a los propietarios a edificar o vender a precios razonables, en vez de especular de forma insolidaria. Su base imponible, se corresponde con el valor catastral y su tipo de gravamen es del 10%. El tipo de gravamen anterior se incrementará anualmente en cinco puntos porcentuales sobre la base, en el supuesto de que los obligados por el impuesto no acometieran las obras, hasta llegar al máximo del 30%.

El Consejo de Estado de 1998, en su dictamen nº 4575/98 de 17 de diciembre, tras examinar las competencias financieras de la C.A. de Extremadura y el hecho imponible del impuesto, reconoció su adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución. Aunque se afirma que el impuesto autonómico recae sobre una materia imponible que viene a coincidir en su mayor parte con la que constituye el objeto del Impuesto Municipal sobre Bienes inmuebles, también señala que concepto de materia tributaria, al que se refiere el artículo 6.3 de la LOFCA, es más amplio que el de hecho imponible, tal como ha reconocido el TC en sus Sentencias 37/1987 y 1867/1993, ya que se configura como "toda fuente de riqueza que el legislador decida someter a imposición".

Por ello, el referido impuesto no limita, reduce o minora las competencias que en materia tributaria ostentan las Corporaciones Locales, ni tampoco la recaudación que éstas puedan llegar a obtener de la utilización de su sistema tributario, ya que el impuesto sobre solares sin edificar funciona independientemente, y al margen, de cualquiera de las figuras impositivas locales, respecto a las cuales simplemente se superpone, pero de ninguna forma elimina, siendo esto último lo que el artículo 6.3 de la LOFCA pretende evitar.

c)- *Implantación de garantías para el realojamiento de la población residente en el supuesto de realización de actuaciones integrales de rehabilitación* Con anterioridad a la realización de cualquier actuación integral de rehabilitación sobre las Áreas Especiales de Conservación, resultará de vital importancia la existencia de programas de realojamiento. No debemos olvidar que la D.A. 4ª TRLS92 prevé que en la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales del inmueble que constituyan su residencia habitual, se deberá garantizar su realojo. En similares términos se pronuncia el art. 30.4 RDFAP.

Los PGOU, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88 LUA podrán establecer, sobre suelo clasificado como urbanizable no deli-

mitado, reservas de terrenos de posible adquisición para constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo. De esta forma, la LUA está ofreciendo a los Ayuntamientos la posibilidad de que puedan promover, con un coste de repercusión económicamente interesante, la construcción de nuevas edificaciones en suelo no delimitado, las cuales mediante la adecuada programación sirvan para hacer frente a las operaciones de realojo que puedan ser necesarias para la ejecución de actuaciones integrales de rehabilitación.

Por último, al objeto de ampliar el patrimonio municipal del suelo, para la posterior localización de dotaciones y equipamientos comunitarios, resultaría conveniente establecer sobre estas áreas, los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración. Sin embargo, la LUA ni siquiera en el supuesto de venta forzosa de inmuebles atribuye al Ayuntamiento preferencia alguna para su adquisición, únicamente, en el supuesto de que el segundo concurso público para la venta del inmueble quedara desierto, el Ayuntamiento estará facultado para adquirirlo por el precio de la última licitación, esto es, el 75% del valor del terreno.

d) *Establecimiento de previsiones en orden a la obtención de financiación para el desarrollo de las actuaciones urbanísticas a ejecutar en el ámbito.* En este sentido, resultaría interesante el establecimiento de previsiones como las contempladas en la Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio de Canarias, que al regular las Áreas de Gestión Integrada prevé en su art. 141, la afectación a los objetivos de estas áreas del 20% de la recaudación anual de la totalidad de los tributos locales o autonómicos que graven las actividades económicas radicadas o desarrolladas en el ámbito. Así mismo, se establece una habilitación para la implantación y recaudación de tasas o precios públicos por la prestación de servicios y la utilización de los bienes e infraestructuras que hayan sido aportado a aquélla o estén adscritos a la misma. Por su parte, la LCAMPTSU, en su art. 103.2.1. dispone la asignación del 1% del presupuesto de la Comunidad de Madrid, a inversiones en operaciones de rehabilitación en áreas degradadas.

4. La desconsolidación del suelo urbano consolidado

La LUA, para facilitar las actuaciones en suelo urbano consolidado, ha previsto a posibilidad de proceder a su desconsolidación. En la medida en que más allá de los límites establecidos en el art. 14 de la LRSV, no existe margen para la normativa autonómica de imponer obligaciones de cesión obligatoria y gratuita en el suelo urbano consolidado, desde la LUA se establece la posibilidad mediante la modi-

ficación del Plan General en los procesos de renovación o reforma interior se puedan definir estos terrenos como suelo urbano no consolidado.

El fundamento de la desconsolidación del suelo urbano se encuentra en el carácter estatutario de la propiedad inmobiliaria. La condición del suelo como urbano consolidado o no consolidado vendrá determinada en cada momento por la ordenación urbanística.

La posibilidades que la desconsolidación ofrece son importantes, al variar sustancialmente los requisitos exigibles a los propietarios del suelo urbano consolidado. Los propietarios pasan de estar obligados a completar la urbanización para que los terrenos alcancen la condición de solar a costear la urbanización y proceder a la cesión de los terrenos destinados a dotaciones locales y sistemas generales incluidos o adscritos a la unidad. Es decir, se equipara al propietario del suelo desconsolidado al del suelo urbano no consolidado. No obstante, en las operaciones de rehabilitación o reforma integral los propietarios no se encontrarán obligados a la cesión del 10% del aprovechamiento medio de la unidad.

PORTO REY, contemplado este específico supuesto, ha abogado por la posibilidad de que las distintas normativas urbanísticas autonómicas puedan prever la cesión bien del 10% del aprovechamiento medio de la totalidad del ámbito o bien del aumento de aprovechamiento que en su caso se hubiera producido⁽¹¹⁾. Sin embargo, a mi entender, la decisión de no exigir a los propietarios afectados por la desconsolidación del suelo urbano, la cesión del 10% del aprovechamiento de la unidad, está plenamente justificado por los dictámenes del Consejo de Estado 3.763/98 y 4.575/98 y los correspondientes recursos de inconstitucionalidad interpuestos desde el Estado contra la Ley 3/1997, de la Comunidad Vasca y la LCMOTAU, por imponer estas disposiciones la cesión en suelo urbano del 10% del aprovechamiento lucrativo⁽¹²⁾.

(11) Enrique PORTO REY: "¿Reparto de aprovechamiento y cargas en el suelo urbano consolidado?", en *RDU*, nº 167 (1999), pp. 99 a 142.

(12) El Dictamen del Consejo de Estado nº 3.763/98 de 22 de octubre, por el que se entendió inadecuado al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco la previsión de la Ley 11/1998, de 20 de abril, por la que se determinaba en suelo urbano la cesión obligatoria y gratuita del 10% del aprovechamiento lucrativo para todos los propietarios de suelo urbano.

"En la medida en que el apartado 1 del artículo único de la Ley Vasca 11/1998 impone la obligación de cesión obligatoria y gratuita del suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento urbanístico del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización a todos los propietarios de suelo urbano sin atender a la distinción que dentro de ellos efectúa el artículo 14 de la Ley estatal 6/1998 y a su diferente tratamiento en cuanto a la participación

El Consejo de Estado entendió que, en la medida en que la Disposición Final única de la LRSV configura los deberes de los propietarios en suelo urbano, regulados como condiciones básicas tendentes a garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos urbanísticos, las CC.AA. no pueden ni establecer obligaciones distintas para cada clase de suelo, ni superar los porcentajes máximos de cesión establecidos por la normativa estatal.

Con independencia de si hubiera sido posible o no la cesión del 10% del aprovechamiento de la unidad, lo cierto es que gracias a esta nueva técnica, sin necesidad de acudir a la expropiación u ocupación directa, se consigue la participación de los propietarios de suelo urbano consolidado en los procesos de reurbanización.

A) Procedimiento y garantías de la desconsolidación

La delimitación de unidades de ejecución para la realización de procesos integrales de renovación o reforma interior, requerirá la previa definición de los terrenos como suelo urbano no consolidado, mediante la modificación del Plan General y ello respetando las garantías establecidas en el art. 73 LUA.

En concreto, será necesario la justificación de su necesidad o conveniencia de la desconsolidación y el estudio de sus efectos sobre el territorio, así como la definición del nuevo contenido del Plan con un grado de precisión similar al modificado. Además, deberá contarse con el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio de Aragón, el cual será vinculante.

En principio, ningún problema plantea el cambio en la calificación del suelo. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido señalando que la potestad de modificación de los planes, no está limi-

de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, no respeta la competencia estatal exclusiva ejercida al establecer por entero las condiciones básicas tendentes a garantizar la igualdad de derechos y deberes urbanísticos de los ciudadanos en todo el territorio nacional."

Por su parte, el Dictamen del Consejo de Estado de nº 4.575, de 5 de noviembre de 1998, entendió contrario a las condiciones básicas establecidas por el Estado, al amparo del artículo 149.1.5º de la Constitución, los artículos 51.1.2. d) y e), 69.2 y 71.3 de la LCMOTAU, al establecer para los propietarios de suelo urbano el cumplimiento de determinados deberes de cesión a favor de la Administración sin atender a la distinción prevista en el art. 14 de la Ley 6/1998.

De acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final Única de la Ley 6/1998, de condiciones básicas tendentes a garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos urbanísticos, las CC.AA. no pueden ni imponer obligaciones distintas a las establecidas en el art. 14 de la Ley 6/1998, para cada clase de suelo ni superar los porcentajes máximos de cesión allí establecidos.

tada por el respeto de los derechos amparados en planeamientos anteriores en vías de ejecución. La vigencia indefinida de los planes, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1987 (Aranzadi 3782), no puede significar un cierre de las demandas del futuro, cada vez más exigentes en cuestiones de comunicación, espacios libres, zonas verdes y equipamientos comunitarios.

No obstante, aunque la Administración tenga atribuida legalmente la facultad del "ius variandi", los aspectos discrecionales de la potestad administrativa podrán ser revisados jurisdiccionalmente (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1986 -Aranzadi 1139-), al objeto de evitar la arbitrariedad y que ésta se convierta en causa de decisiones administrativas desprovistas de justificación fáctica alguna.

B) Problemas que plantea la desconsolidación

A mi juicio, el nuevo procedimiento que nos ofrece la LUA para actuar en el suelo urbano consolidado, aunque atractivo, resulta cuando menos cuestionable ya que como consecuencia de la desconsolidación se impone a los propietarios la reurbanización de unos servicios ya costeados y cedidos en su día a la Corporación Municipal, cuando la obligación de conservación de las infraestructuras recae sobre el Ayuntamiento desde el momento de su recepción [art. 25 d) y l) LRBRU]. En este mismo sentido, el art. 67 RGU prevé la obligación a cargo de la Administración, de conservar las obras de urbanización y el mantenimiento de instalaciones de los servicios públicos, una vez efectuada la cesión de aquellos.

Por ello, pretender exigir los costes de reurbanización, a los propietarios del ámbito que en su día ya sufragaron la urbanización, aunque tentador, podría resultar contrario a derecho y más en aquellos casos en los que ha sido la falta de diligencia municipal, la que ha determinado la necesidad de sustitución de los servicios urbanos existentes.

En este sentido, resulta significativo el diagnóstico que realiza el Plan Integral del Barrio Oliver de Zaragoza, en el que el Ayuntamiento reconoce abiertamente que las redes de agua y vertido son incapaces de satisfacer las demandas del barrio, al corresponder las actuales a un "modelo y necesidades de un barrio rural de los años sesenta". Mas problemática es si cabe, la situación del Casco Histórico de Zaragoza, en la que en su Plan Integral se habla tanto de la antigüedad de las redes, como de la incapacidad para soportar las demandas que hoy requiere la sociedad, al haberse instalado hace más

de 75 años. En conclusión, en el PICHZ se afirma que en todas las calles en las que no se hayan renovado las redes de agua y alcantarillado en los últimos 10 años, habrá de procederse a su sustitución.

En los casos señalados, no parece existir ninguna duda de que ha sido la falta de diligencia municipal en la conservación de los servicios públicos, la que ha conducido en la actualidad, a la necesidad de una actuación integrada mediante la que habrá de procederse a la renovación de las redes de agua y vertido en Zaragoza.

Pues bien, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Las Palmas, en su sentencia de 1 de abril de 1998 (Aranzadi 2540) declaró contrario a derecho el requerimiento cursado por el Ayuntamiento de Galdar, al objeto de que el recurrente procediese a reparar los daños causados sobre el pavimento, por ser éstos consecuencia de la falta de diligencia de la Corporación Municipal en su conservación, señalando a este respecto lo siguiente:

"Por lo tanto si el muro de cerramiento del estanque debe ser responsabilidad de su propietario conforme al art. 21 de la Ley del Suelo, y en el sentido la recurrente fue correctamente requerida, no existe justificación sin embargo, para aprovechar el incumplimiento de la obligación que sobre aquella perchaba para obtener la reparación de los daños de la acera por parte de quien viene permitiendo un uso continuado de vehículos de toda índole en una calle que "no ha sido reforzada para soportar el peso de vehículos de medio y alto tonelaje. Únicamente ha sido adaptado el pavimento".

Se trata de un supuesto distinto al que aquí estamos contemplando. No obstante pienso que la "ratio decidendi" apoya la teoría de la improcedencia de la imposición de las obligaciones de reurbanización a los propietarios afectados, cuando la necesidad de renovación de las redes de infraestructura tiene su origen en una dejación de funciones de la Corporación Municipal.

En todo caso, considero que ni siquiera en el supuesto de que la urbanización del ámbito hubiera sido costeadada en su día por la Administración, cabría imponer los costes de reurbanización a los propietarios, ya que en última instancia la obligación de conservación y mantenimiento de las infraestructuras urbanas de carácter público, recae sobre el municipio y ello con independencia de si éstas fueron obtenidas de forma gratuita u onerosa por la Corporación Municipal.

En otro orden de cosas, las actuaciones que tengan lugar tras la desconsolidación vendrán acompañadas de numerosas y costosas cargas, a las cuales tendrán que hacer frente los propietarios afectados.

Ante esta situación, la Administración se verá obligada a indemnizar a los propietarios afectados o atribuirles una nueva edificabilidad añadida a la ya existente.

El problema se plantea desde el momento en que el art. 122 LUA, señala únicamente que cuando las unidades de ejecución no sean rentables, por ser excesivas las cargas en relación con el escaso aprovechamiento urbanístico, el Ayuntamiento podrá autorizar una reducción de la contribución de los propietarios a las mismas o una compensación a cargo de la Administración. No obstante, entiendo que la indemnización debería de haberse contemplado en la LUA no con carácter potestativo, como se infiere del citado artículo, sino con carácter obligatorio.

Así, en el suelo urbano consolidado, el propietario ya ha ganado los contenidos artificiales que se añaden al derecho inicial que tenía sobre el contenido natural de la propiedad. Esto ha sido posible, precisamente, gracias a la cumplimiento de las contrapartidas exigidas en la ley (equidistribución, cesión). En consecuencia, la imposición a los propietarios de nuevas obligaciones sin compensación alguna, supondrá una lesión patrimonial en sus bienes y derechos, que determinará el nacimiento de la responsabilidad patrimonial en la Administración y el consiguiente derecho de los particulares a ser indemnizados.

Por ello, la modificación del planeamiento deberá dar lugar a indemnización, no sólo como consecuencia de una reducción de su aprovechamiento, sino también debido a la ampliación de las cargas existentes. Esta tesis encontraría apoyo en una interpretación integradora de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1987 (Aranzadi 5255), contemplando un supuesto de indemnización como consecuencia de la revisión de planeamiento, se pronunció en los siguientes términos:

“En cambio en el suelo urbano y en el urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no están en la naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística. No sería justa esta adición de contenidos si se produjera pura y simplemente y por ello, como contrapartida, en tales supuestos se imponen importantes deberes -arts. 83.3 y 84.3 del Texto Refundido- cuyo cumplimiento exige un cierto lapso temporal dada la complejidad de su ejecución. Pues bien, sólo cuando tales deberes han sido cumplidos puede decirse que el propietario ha «ganado» los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial.

No basta, así, el Plan de detalle para atribuir un derecho derivado del destino urbanístico del suelo previsto en aquél. Tal derecho

solo se adquiere, sólo se patrimonializa cuando el propietario, cumpliendo sus deberes, ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio. Es evidente la conexión causal existente entre deberes, por un lado, y aprovechamientos urbanísticos, por otro. Sólo el cumplimiento de aquellos confiere derecho a éstos.”

Lo que parece desprenderse de la sentencia transcrita, es la íntima conexión existente entre derechos y obligaciones. Por tanto, esta conexión causal deberá funcionar en ambos sentidos. Si no es justo que el propietario de un suelo pueda incorporar contenidos urbanísticos sin el cumplimiento de las cargas impuestas por el planeamiento, tampoco lo será la imposición de cargas, más allá de las normales exigencias de conservación, sin la obtención de la debida contraprestación.

5. Las actuaciones en suelo urbano no consolidado

Los propietarios de suelo urbano no consolidado vendrán obligados a costear las obras de urbanización de las dotaciones locales así como las de conexión con los sistemas generales y ampliación o refuerzo de los mismos, ceder los terrenos destinados a dotaciones locales y sistemas generales así como el 10% del aprovechamiento medio de la unidad de ejecución.

Como consecuencia del elevado número de obligaciones impuestas, se consigue en estos ámbitos la realización, con cargo a los propietarios del remate del tejido urbano, mediante la urbanización de calles y plazas, renovación de infraestructuras así como la implantación de dotaciones públicas y equipamientos comunitarios.

Sin embargo, a la hora de desarrollar una actuación sistemática en el suelo urbano no consolidado, se plantean los siguientes problemas e interrogantes:

- a)- Incertidumbre en relación con el aprovechamiento susceptible de adquisición, en las actuaciones de rehabilitación que tengan lugar tras la desconsolidación.
- b)- Posible inconstitucionalidad de la obligación de cesión de terrenos destinados a sistemas generales, sin la previsión de instrumentos adecuados para alcanzar la equidistribución.
- c)- Problemática imposición a los propietarios afectados del coste de las obras de conexión, ampliación y refuerzo de los sistemas generales.

d)- Necesaria previsión de nuevos aprovechamientos para compensar las nuevas cargas que en su caso se impongan a los propietarios del ámbito.

a)- *Incertidumbre en relación con el aprovechamiento susceptible de adquisición, en las actuaciones de rehabilitación que tengan lugar tras la desconsolidación.* En los supuestos en que un ámbito afectado por una actuación rehabilitadora se conserve alguna edificación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 102.2 LUA, si se da la circunstancia de que la edificabilidad materializada supera el aprovechamiento objetivo señalado por el planeamiento, se tomará la aquella como referencia para determinar el aprovechamiento subjetivo.

Pues bien, la opción seguida por el legislador autonómico, en estos supuestos, llevará a una supervaloración de las parcelas aportadas a costa de una infravaloración de las restantes. Así, como la cantidad de aprovechamiento lucrativo a repartir en la unidad de ejecución permanece invariable, ya que depende de las determinaciones del plan, el resto de propietarios que no conserven sus edificaciones verán reducido el aprovechamiento objetivo que en su caso les correspondería, distorsionando de este modo la operación equidistributiva.

En estos casos, creo que la solución, hubiera pasado por aplicar la prescripción prevista en el art. 102.4 LUA, para los inmuebles singulares del Patrimonio Cultural Aragonés y los protegidos por el planeamiento urbanístico, es decir, que el exceso de aprovechamiento no consumiera la edificabilidad correspondiente a la unidad de ejecución o sector.

b)- *Posible inconstitucionalidad de la obligación de cesión de terrenos destinados a sistemas generales, sin la previsión de instrumentos adecuados para alcanzar la equidistribución.* Al hablar de la cesión de terrenos destinados a sistemas generales en operaciones de rehabilitación o regeneración del suelo urbano no estamos contemplando un supuesto hipotético sino real. Así, en la aprobación inicial del PGOU de Zaragoza se prevé la cesión de importantes porcentajes de suelo de sistemas generales, en áreas de reforma interior y ello sin justificar mínimamente la viabilidad económica de las actuaciones resultantes⁽¹³⁾.

(13) El PGOU de Zaragoza prevé la adscripción en numerosas áreas de reforma interior de suelo de sistemas generales, cesión que llega al 66% de la superficie del área en la operación Barrio Oliver-C/Agustín Príncipe o al 58,7% en el área Av. Hispanidad 41-43.

La LRSV en su artículo 14.2.b) admite, en su caso, la posibilidad de cesión gratuita de suelos destinados a sistemas generales⁽¹⁴⁾. La expresión "en su caso" debe ser entendida en el sentido de que sólo en la circunstancia de que una Ley Autonómica lo prevé expresamente, podrá el planeamiento general incluir sistemas generales en ámbitos delimitados en suelo urbano⁽¹⁵⁾.

Por su parte la LUA, al regular las formas y modos de obtención de los sistemas generales, señala que en primer lugar, se deberá intentar proceder a su obtención gratuita mediante su inclusión o adscripción a una unidad de ejecución, reconociendo a los sistemas el aprovechamiento medio de la unidad (art. 107.a).

Sin embargo, en la medida en que la LUA impone la gratuidad de estas cesiones, sin establecer instrumentos o técnicas apropiadas para alcanzar la equidistribución entre los propietarios afectados, ésta puede incurrir en inconstitucionalidad. Además, aunque mediante la cesión gratuita de terrenos destinados a equipamientos generales, la comunidad recupera parte de las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos; lo que no se puede, es exigir a unos pocos propietarios que aporten grandes cantidades de suelo al servicio de toda la comunidad, ya que ello infringiría principios constitucionales tan básicos como el de igualdad, art. 14 C.E., o el de necesaria compensación por toda privación patrimonial, art. 33.3 C.E. (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 1996 (Aranzadi 7381)).

De contrario, para fundamentar la conformidad a derecho de la cesión de sistemas generales, se puede afirmar que esta posibilidad ya estaba prevista en la legislación del suelo Catalana, Navarra o Madrileña.

Pues bien, aunque es cierto que la *Ley 3/1984 de 9 enero de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña*, en su art. 16.1, amplía notablemente el objeto de cesión obligatoria, incluyendo la posibilidad de cesión de sistemas generales, también lo es que para ello se establecieron las necesarias garantías.

(14) Tanto el Grupo Parlamentario Coalición Canaria como el Grupo Parlamentario Vasco, durante la tramitación de la vigente Ley Estatal del Suelo y Valoraciones, presentaron una enmienda en la que proponían la supresión de la cesión de los sistemas generales. La referida enmienda se justificaba en tanto en cuanto se consideraba desproporcionado que los propietarios de un ámbito determinado tuvieran que ceder sin compensación alguna el suelo necesario para implantar los sistemas generales ubicados en dicho ámbito ya que sirven a todo el municipio como colectividad (BOCG Congreso de los Diputados VI Legislatura Serie A, Proyectos de Ley, nº 66-9, 23 de octubre de 1997).

(15) José Manuel MERELO ABELA: "Cuestiones Planteadas por la nueva Ley del Suelo", en *Praxis Urbanístico* nº 15 (1997) pp. 268-281.

Por una parte, la operación urbanística de obtención de sistemas generales en Cataluña, deberá venir acompañada de la delimitación de polígono o unidad de actuación, que sirva de referencia para comprobar la justa distribución de los sacrificios entre los distintos propietarios. Además, los ámbitos de gestión habrán de tener las dimensiones necesarias para permitir el equitativo reparto entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. Por otra parte, según el alcance de la cesión, la entidad que se toma como referencia para garantizar el equilibrio de beneficios y cargas es bien la unidad de actuación o bien todo el ámbito regulado por el plan.

En consecuencia, en Cataluña, el supuesto de que los sistemas generales tuvieran una extensión superficial desproporcionada en relación con el resto de terrenos edificables, habría que calificar la cesión de aislada, decayendo el título legal que permitía exigir la cesión gratuita de suelo. Por lo tanto, el sistema adecuado para ejercitar la operación sería el de expropiación o el sustitución por adjudicación de terrenos en sectores en que exista un exceso sobre el aprovechamiento medio que el plan establezca para el suelo urbanizable programado.

Por su parte, la *Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, de 4 de julio de 1994*, en su art. 100⁽¹⁶⁾, permite incluir dentro de las áreas de reparto de suelo urbano, aquellos terrenos necesarios para la obtención de sistemas generales que no existieran con anterioridad. Sin embargo, ello sólo será posible si se ha determinado el aprovechamiento medio del ámbito y, si en el área de reparto en la que se pretenda la inclusión, existe un exceso de aprovechamiento con el que se pudiera compensar a los propietarios de estos terrenos. En caso contrario, la adquisición de los terrenos destinados a sistemas generales queda remitida a la técnica propia de la expropiación forzosa, al no resultar posible determinar si concurre o no un exceso de aprovechamiento sobre el de las restantes áreas.

La *Ley 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid* introduce en su art. 43, la posibilidad de incluir en áreas de reparto y también en suelo urbano, los terrenos destinados a sistemas generales adscritos o incluidos en él, mediante el cómputo de esta superficie dotacional para calcular el aprovechamiento tipo. Al estar incluidos los sistemas generales en las correspondientes áreas de reparto, su superficie cuenta para determinar el aprovechamiento susceptible de apropiación. En consecuencia, se produce la cesión

(16) Precepto modificado por la Ley de 30 de diciembre de 1998, de Medidas urgentes en materia de aprovechamiento urbanístico.

gratuita y obligatoria de estos suelos, pero con cargo a todos los propietarios del área de reparto, los cuales verán aminorado su aprovechamiento tipo.

Aunque nada se diga al respecto en la legislación madrileña, la adscripción de los sistemas generales a un área de reparto, únicamente, cabrá en relación con aquellos ámbitos en que exista un exceso de aprovechamiento real sobre el apropiable, ya que de no ser así se produciría un desequilibrio entre las distintas áreas de reparto. No obstante, aún en el supuesto de producirse el referido desequilibrio, al tomar en consideración un ámbito suficientemente amplio como es el área de reparto, la distribución de las cargas podrá ser considerada como representativa.

Por otra parte, para defender la legalidad de la cesión de sistemas generales se puede afirmar, que la LUA establece garantías suficientes a favor de los propietarios afectados, ya que la adscripción de un sistema general a una unidad de ejecución, se encuentra limitada por la prescripción impuesta en el art. 101.2 LUA. Así, el aprovechamiento medio de una unidad de ejecución no podrá diferir en más de un 15%, del correspondiente a cualquier otra unidad de ejecución del mismo sector. Cuando esta prescripción no se cumpla se procederá a su ocupación directa, asignando aprovechamientos subjetivos en unidades de ejecución, en las que exista un exceso de aprovechamiento real sobre el apropiable. En el supuesto de que ninguno de los dos sistemas anteriormente expuestos fuera viable, se deberá proceder a su expropiación forzosa con cargo a toda la comunidad.

Sin embargo, dado que han desaparecido la previsión de áreas de reparto, el cálculo de aprovechamientos de tipo y definición de aprovechamientos susceptibles de apropiación; todo el esquema de garantías diseñado por la LUA se podría venir a bajo en el supuesto límite, pero posible, de que en las actuaciones integrales de rehabilitación en suelo urbano, existiera una única unidad de ejecución o todas las existentes en el sector resultaran ser deficitarias.

Pero es más, el sistema de obtención de sistemas generales en suelo urbano diseñado por la LUA, contradice abiertamente tanto a la doctrina como a la jurisprudencia que venían defendiendo su obtención con cargo a toda la comunidad. En concreto, el profesor GONZÁLEZ PÉREZ⁽¹⁷⁾ ha justificado la ausencia de gratuidad de estas cesiones apoyándose en lo dispuesto en el art. 58 RGU. Del citado artículo se desprende, que los propietarios se encuentran obligados a

(17) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, 6ª ed., Madrid, 1993.

sufragar, únicamente, el coste de las obras de urbanización de interés para el sector o área de actuación, debiendo correr a cargo de la Administración el costeamiento de los sistemas generales. En similares términos se pronuncia GONZÁLEZ BERENGUER⁽¹⁸⁾.

Además, como acertadamente señala SANZ BOIXAREU⁽¹⁹⁾ la ejecución de un sistema general, en ocasiones puede no solamente no suponer un beneficio para los propietarios próximos o colindantes, sino que podrá significar una verdadera depreciación de su propiedad. Pensemos, por ejemplo, en la construcción de un cinturón de circunvalación en las inmediaciones de un sector destinado a uso unifamiliar o la transformación de un vial secundario en vía rápida de circulación intensa.

Por su parte, el Tribunal Supremo no ha cesado de repetir la improcedencia de delimitar unidades o polígonos para ejecutar un sistema general, debiendo acudirse de conformidad con lo dispuesto en los artículos 134.2 y 135.2 del TRLS76, al sistema de expropiación forzosa. En este sentido, se pronuncia entre otras las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1992 (Aranzadi 3401), 1 de diciembre de 1997 (Aranzadi 9442), 5 de junio de 1991 (Aranzadi 4866), 4 de junio de 1986 (Aranzadi 4616), 13 de abril de 1987 (Aranzadi 4437) y 27 de diciembre de 1990 (Aranzadi 10271).

c)- Problemática imposición a los propietarios afectados del coste de las obras de conexión, ampliación y refuerzo de los sistemas generales. Por los mismos motivos señalados en el punto anterior, en muchos supuestos, podrá resultar desproporcionado, que en el suelo urbano se incluyan como dotaciones locales y en consecuencia sean de cesión obligatoria las obras de conexión, ampliación y refuerzo de sistemas generales.

Aunque como consecuencia de la implantación de las nuevas edificaciones se pondrá de manifiesto la necesidad ampliación de los sistemas generales existentes; no debemos olvidar que muchas veces, el refuerzo de una cañería o un tendido eléctrico pasa inevitablemente por su sustitución y nueva implantación. Por ello, la imposición de estas cargas debería haberse contemplado con carácter potestativo, atendiendo para su imposición a la rentabilidad económica de la actuación o a las características técnicas de las cargas impuestas.

(18) José Luis GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA: "El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás", en *RDU* n° 135 (1993), pp. 75 a 95.

(19) Pedro José SANZ BOIXAREU: "La ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio", en *RDU*, n° 68 (1980), pp. 69 a 86.

En consecuencia, considero que al prever estas cargas con carácter obligatorio, la LUA está dejando la puerta abierta para que los Ayuntamientos, con ocasión de una actuación urbanística exijan la renovación de sistemas generales obsoletos o el establecimiento de costosas infraestructuras que deben de ser costeadas con cargo al presupuesto municipal. Tomemos, por ejemplo, la posible obligación de refuerzo de las deterioradas redes de suministro de agua en Zaragoza o la imposición de la realización de parte de un cinturón de circunvalación a un sector de suelo urbano no consolidado.

Pues bien, la sentencia de 28 de noviembre de 1997 (Aranzadi 8580), distingue con claridad la obligación de cesión de terrenos destinados a viales al servicio de la unidad de actuación, de la necesidad de expropiación de aquellas otras propiedades destinadas a la ampliación de un sistema general.

III. SISTEMAS DE ACTUACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO

Las estrategias de regeneración del tejido urbano están condicionadas por la previa formulación de un Plan Especial de Reforma Interior, pero como señala LLISSET BORREL la prueba de fuego del planeamiento es su ejecución⁽²⁰⁾. No basta con contar con novedosas técnicas legislativas o alcanzar la aprobación definitiva del Plan; lo verdaderamente trascendental es conseguir la puesta en práctica de las medidas aprobadas, en orden a la recuperación de la ciudad heredada.

Si bien, toda actuación urbanística conlleva importantes dificultades en su gestión, lo cierto es que las actuaciones integrales de renovación o regeneración del suelo urbano, resultan ser especialmente problemáticas.

Por un lado, salvo que exista un equipo de gobierno municipal con conocimientos técnicos y una cierta sensibilidad social, las actuaciones sobre suelo urbano quedarán postergadas por su falta de rentabilidad política. Cualquier intervención en el suelo urbano tendrá que hacer frente a problemas tan conflictivos y costosos, como: el derribo de edificaciones, el realojamiento de la población residente, la obtención de parcelas para la ampliación de los espacios urbanos existentes o la reurbanización de las infraestructuras básicas. Además, su interminable duración, hace que las actuaciones integrales sobre suelo

(20) Francisco LLISSET BORREL: "Las cuotas de urbanización", en *RDU* n° 46 (1976), pp. 47 a 65.

urbano sean relegados en favor de vistosos y faraónicos proyectos de obras ordinarias.

Por otro lado, en cualquier actuación sobre suelo urbano se puede contar ya de antemano con la oposición de la población residente. En la mayoría de los casos, se tratará de personas con reducidos recursos, que prefieren conservar sus ruinosas viviendas antes que integrarse en un complejo proceso urbanístico que ni comprenden, ni les ofrece unas mínimas garantías. A partir de esta realidad, es necesario buscar cuál es la fórmula de gestión que mejor pueda asegurar la ejecución del planeamiento en las actuaciones integrales sobre suelo urbano.

1. Posible inaplicación de los sistemas de gestión tradicionales

El primer problema que surge a la hora de elegir un sistema de actuación para la realización de una operación integral en suelo urbano, es que los sistemas de gestión tradicionales exigen la previa reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución (art. 124 LUA). Esto resulta especialmente problemático en un suelo como el urbano, caracterizado por su atomización en multitud de propietarios y titulares de derechos reales. No sólo será extremadamente difícil la distribución de los beneficios y cargas de la actuación urbanística (art. 124.3 LUA), sino que debido a la escasa cuantía de los derechos que ostentarán los distintos afectados, habrá que acudir masivamente a la fórmula excepcional de la indemnización en metálico prevista en el art. 125.g) LUA.

En estas condiciones, la resistencia activa o la simple insolvencia de los afectados puede dificultar en gran medida el desarrollo de la actuación. Por ello, se podría decir que cualquier sistema de gestión en suelo urbano que dependa tanto de la voluntad de los propietarios, como de su posterior contribución económica, está condenada al fracaso.

Ni siquiera el sistema de concesión de obra urbanizadora (arts. 152 a 156 LUA), parece ser el más adecuado para el desarrollo de este tipo de actuaciones. Por una parte, la propia LUA desincentiva su utilización, al no haber establecido un régimen de adjudicación preferente a favor de aquel que haya promovido la actuación, mediante la formulación de los instrumentos de planeamiento y gestión. Por otro lado, debido al elevado valor del suelo urbano, los terrenos que en su caso podrá obtener el urbanizador como retribución por sus servicios serán, en muchos casos, insuficientes para la realización de una promoción inmobiliaria. En realidad la LUA, cuando regula el sistema de

concesión de obra urbanizadora, parece que está pensando más en la figura del contratista de obras que en la del promotor inmobiliario.

En consecuencia, en suelo urbano, salvo en los supuestos excepcionales de bordes urbanos o suelos vacantes de cierta amplitud, sólo será posible comenzar una actuación urbanística sistemática, mediante el sistema de expropiación; en el cual, de conformidad con el art. 73.b) RGU, no será necesaria la reparcelación. Conviene destacar, tal y como lo han hecho SANTOS DíEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ⁽²¹⁾, que en realidad el sistema de expropiación, más que un sistema de actuación es un modo de obtención del suelo de titularidad pública.

En todo caso, por medio de este sistema la Administración goza de una serie de prerrogativas, al objeto de hacer frente al importante desembolso que supondrá la adquisición de los terrenos incluidos en el área. Por una parte, la Administración expropiante podrá liberar de la expropiación determinados derechos y bienes de propiedad privada o patrimoniales (art. 133 LUA). Además, el art. 30 LRSV prevé la posibilidad de deducir del valor del suelo a expropiar, los costes de urbanización pendientes de ejecución, los de su financiación, gestión y promoción, así como las indemnizaciones procedentes; o en su defecto, los costes necesarios para que el terreno alcance la condición de solar. Asimismo, la Administración una vez finalizada la expropiación de todos los terrenos, podrá ir resarcándose del desembolso efectuado, mediante la cesión de las parcelas resultantes.

Por último, de cara a la actuación en suelo integral en suelo urbano, resulta conveniente hacer referencia al sistema de expropiación regulado en la LCAMPTSU (art. 83 a 88), ya que al igual de lo que ya ocurría en el art. 121 LS56, se trata de un sistema mixto, en el que los derechos derivados de las facultades de expropiación forzosa de la Administración pública, están cedidos a los particulares, encargándose a éstos la gestión del procedimiento expropiatorio⁽²²⁾. En estos supuestos, la gestión del sistema de expropiación se otorgará, mediante concurso a la oferta más ventajosa, debiendo formalizarse la concesión mediante convenio urbanístico.

(21) Ricardo SANTOS DíEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ: *Derecho Urbanístico Manual para Juristas y Técnicos*, Ed. Abella, Madrid, 1999

(22) Ángel AROZAMENA SIERRA: "Actividades de Promoción y Gestión Urbanística privadas en la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo", en *Praxis Urbanístico Apéndice* 12 (1995), pp. 180 a 188.

2. La fórmula del convenio urbanístico

No se pueden buscar recetas generales para algo tan complejo como es una actuación integral sobre suelo urbano. A la hora de desarrollar proyectos de regeneración del suelo urbano, la figura del convenio urbanístico, se ofrece como un magnífico complemento del resto de los sistemas de gestión. De esta forma, a través de los compromisos previos asumidos por las partes, se eliminan las incertidumbres y los problemas a los que habrán de hacer frente.

Los convenios urbanísticos se pueden definir como acuerdos de voluntades de naturaleza contractual y de carácter administrativo, celebrados entre la Administración y personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, al objeto de resolver conflictos, e insuficiencias de la legislación urbanística; complementando las determinaciones legales, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas y contribuyendo a facilitar la gestión, al eliminar los puntos de fricción y los obstáculos que una determinada actuación urbanística puede originar.

La celebración de convenios urbanísticos ha sido algo habitual en nuestro ordenamiento jurídico. Con anterioridad a la Ley del Suelo de 1956, los únicos instrumentos que hacían posible la intervención administrativa en la propiedad urbana, salvando la potestad de dictar Ordenanzas Municipales vinculantes, eran la expropiación forzosa y el pacto con los particulares⁽²³⁾. La promulgación de la LS56 y la consiguiente publicación de la actividad urbanística produjo una disminución de los convenios urbanísticos. No obstante, las distintas leyes del suelo han previsto en sus articulados la posibilidad de que la Administración y los particulares perfeccionen convenios urbanísticos para la ejecución de planeamiento.

De cualquier modo, en el campo de la rehabilitación urbana esta posibilidad es del todo común, ya desde las primeras normas que regulan la rehabilitación se observa la búsqueda de la coordinación de actuaciones públicas y privadas. El RD de Rehabilitación integrada en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos históricos, de 24 de septiembre de 1982, establece como uno de los objetivos de las Áreas de Rehabilitación Integrada: ordenar las actuaciones de la Administración y fomentar las de la iniciativa privada dirigidas a la rehabilitación.

Por su parte, los artículos 88.1 de la LRJPAC y 5 de la LCAP habilitan a la Administración para celebrar convenios, siempre que no

(23) Fernando FONSECA FERRANDIS: "Los convenios urbanísticos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", en *RDU* nº159 (1996), pp. 87 a 124.

sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado. Tal como señala AROZAMENA SIERRA⁽²⁴⁾ la Administración no está sujeta a unas determinadas formas jurídicas sino a la Ley y el Derecho.

Una de las críticas más frecuentes a los convenios urbanísticos es que en la medida en que ésta puede otorgar derechos sin exigir las necesarias contrapartidas a favor de toda la comunidad, se pueden producir abusos o situaciones de desviación de poder por parte de la Administración. Sin embargo, la inevitable tensión entre los intereses públicos y privados, se ve reducida con el establecimiento de las necesarias garantías de transparencia y publicidad, en su celebración y ejecución.

La LUA introduce la figura de los convenios de gestión urbanística, ya sea con otras Administraciones Públicas o con particulares, al objeto de definir los términos y condiciones de ejecución del planeamiento (art. 84). La normativa aragonesa, al igual que la navarra y madrileña, prevé la posibilidad de que, cuando los particulares cuenten con la conformidad de los propietarios afectados, puedan definir el desarrollo del Plan con todos sus detalles, apartándose incluso de los sistemas de gestión regulados.

No obstante, hubiera sido interesante que la LUA hubiera dado un paso más, permitiendo que la propia iniciativa privada pudiera promover la delimitación de las Áreas Especiales de Conservación y los ámbitos a desconsolidar. Así, en los supuesto de que estas propuestas resultaran interesantes, la Administración se encontraría facultada para otorgar al promotor de las mismas, por medio de convenios, funciones públicas para su gestión. Sería tanto como trasladar las ideas en que se apoyan los Programas de Actuación Urbanística —participación de la iniciativa privada y flexibilidad de la actuación urbanística— al suelo urbano no consolidado⁽²⁵⁾.

(24) Jerónimo AROZAMENA SIERRA, "Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados convenios urbanísticos", en *RDU* nº146 (1996), pp. 11 a 26.

(25) Un claro ejemplo de gestión por medio de convenios urbanísticos, es el concurso público promovido hace ya casi 20 años por la Cámara Municipal de Lisboa para la elección de la empresa o consorcio de empresas, que habrían de urbanizar a sus expensas un área de 20 Ha, situada en el Alto do Lumiar, en la periferia de la ciudad. El objeto principal era la construcción de viviendas a bajo coste para realojar a cerca de 3.500 familias que ocupaban unidades residenciales de carácter precario existentes en la zona. El concurso fue ganado por una agrupación de empresas que se comprometió a levantar edificios destinados a vivienda colectiva y libre así como a costear las obras de infraestructuras precisas. Por su parte, la Cámara Municipal de Lisboa se encontraba obligada a ceder todos los terrenos

La LCMOTAU (art. 141) así lo prevé en relación con la gestión de las Áreas de Rehabilitación Preferente, las cuales se organizarán mediante actuaciones de rehabilitación integrada. La LCMOTAU contempla la posibilidad de que la Actuación de Rehabilitación Integrada se formule a iniciativa de un particular, en cuyo caso en el momento de su aprobación podrá adjudicarse a éste las obras para su ejecución. Aunque nada diga la norma, entiendo que en este supuesto nos encontraríamos ante un caso de gestión indirecta, debiendo suscribirse, tal como exige el art. 110.4.2 LCMOTAU, el correspondiente convenio urbanístico, donde se hagan constar los compromisos, plazos y garantías para la ejecución de la actividad urbanística convenida. Además, la Administración Madrileña también podrá optar por convocar concursos tanto para la gestión indirecta de la actividad urbanizadora como para la sustitución de propietarios incluidos en estas áreas.

Las convenios de gestión que propongo tendrían la virtualidad de ir más allá de un sistema de actuación tradicional, al poder asumirse dentro de los mismos, compromisos no sólo en orden a la urbanización del ámbito sino también en relación con el realojamiento de la población residente o a la implantación de un determinado porcentaje de viviendas de protección oficial dentro del área. En este sentido, es de destacar la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Madrid, el cual para facilitar la realización de actuaciones en el interior de la ciudad, procedió mediante convenios expropiatorios a la adquisición de suelo urbanizable no programado. De esta forma, el Ayuntamiento adquiriría el suelo destinado a la construcción de viviendas de realojo a cambio de la cesión a los propietarios de una parte del aprovechamiento urbanístico del ámbito. El sistema se completaba con otro convenio que se suscribía con el urbanizador, el cual obtenía la retribución por su labor mediante la adjudicación de aprovechamiento localizado en el ámbito⁽²⁶⁾.

IV. CONCLUSIONES

La realidad del suelo urbano es totalmente diferente a la del suelo urbanizable, y ello en atención a una circunstancia de vital importancia, el suelo urbano es por definición un ámbito vivo, donde hay que

necesarios para la urbanización. (ANSELMO VAZ, José: "Alto do Lumiar. Un gran proyecto urbano", en *COAM Urbanismo*, nº 24 (1995), pp. 44 a 47).

(26) Paulino MARTÍN HERNÁNDEZ: "Los Convenios Urbanísticos", en *RDU* 144 (1995), pp. 59 a 83.

lidiar con ciudadanos, mientras que en el suelo urbanizable el problema se circunscribe al trato con meros propietarios. Por otro lado, estamos hablando de una clase de suelo donde el margen de maniobra es muy limitado. Al hecho de estar en su mayor parte consolidado, se añaden las limitaciones legales existentes en orden a la distribución de beneficios y cargas.

Hasta la fecha, las técnicas urbanísticas y los sistemas de gestión tradicionales han resultado insuficientes para dar respuesta a las necesidades de habitabilidad que cualquier ciudad moderna reclama. El resultado está a la vista: urbanizaciones deficientes o incompletas, cesiones no formalizadas y pérdida irreversible de las funciones tradicionales del suelo urbano.

Ante esta realidad, se requiere la existencia y aplicación de fórmulas de actuación urbanística pensadas por y para el suelo urbano. Todo ello, sin perder de vista que nos encontramos frente a un suelo en que conviven dos regímenes distintos de derechos y obligaciones, en función del distinto grado de consolidación del suelo.

En el suelo urbano consolidado, la LUA introduce las Áreas Especiales de Conservación. En estas áreas los propietarios vendrán obligados a realizar sobre los inmuebles inspecciones quinquenales, condicionándose la declaración de ruina a su efectiva realización.

Sin embargo, entiendo que hubiera resultado conveniente un mayor desarrollo normativo de las Áreas Especiales de Conservación. No se trata de poner en práctica un modelo urbanístico cerrado, pero sí de configurar un marco normativo flexible, que posibilite el desarrollo de una actividad regeneradora del suelo urbano.

Las medidas a establecer en estas áreas podrían ser: la introducción de manera expresa de la posibilidad de expropiación o venta forzosa de las construcciones en ruina o inadecuadas, la previsión de nuevas técnicas en orden a la puesta en el mercado de los solares existentes, el establecimiento de concretas previsiones en orden al realojamiento de la población residente o la inclusión de fórmulas para la financiación de las actuaciones urbanísticas a ejecutar.

En cuanto al suelo urbano no consolidado, es de destacar que en estos ámbitos la LUA impone a los propietarios unas cargas de similar entidad a las existentes en el suelo urbanizable. Con todo, la principal novedad implantada por la LUA, es la posibilidad de que mediante la modificación del Plan General se proceda a desconsolidar el suelo urbano consolidado. En estos supuestos, el suelo urbano consolidado pierde esta condición, estando obligados los propietarios a

completar la urbanización para que los terrenos alcancen la condición de solar, costear la urbanización y proceder a la cesión de los terrenos destinados a dotaciones locales y sistemas generales.

Se plantean diversos interrogantes en relación con las numerosas obligaciones impuestas por la LUA a los propietarios de suelo urbano no consolidado y en especial con la técnica de la desconsolidación. Por un lado, a la hora de desarrollar las actuaciones integrales, la redacción del art. 102 LUA planea incertidumbres, en relación con el aprovechamiento susceptible de adquisición, en las actuaciones de rehabilitación. Por otro lado, entiendo que existen dudas sobre la constitucionalidad de la imposición a los propietarios de la cesión del suelo para sistemas generales o de los costes de las obras para su conexión o refuerzo. Por último, en algunos supuestos, resultará más que cuestionable la posibilidad de cargar a los propietarios afectados por la desconsolidación, con la reurbanización de unas infraestructuras ya costeadas y cedidas a la Administración.

En definitiva, a través de las medidas introducidas por la LUA, el legislador autonómico pone las bases para que los propietarios de suelo urbano asuman con mayor intensidad, las consecuencias jurídicas de la conservación de sus viviendas y la recualificación del espacio urbano. Sin embargo, desde la LUA se dejan las puertas abiertas para posibles abusos de una Administración, siempre ávida de cesiones.

Por último, a la hora de poner en práctica las determinaciones del planeamiento, resulta de vital importancia la búsqueda de la debida conexión entre derechos y obligaciones, así como entre las actuaciones públicas y privadas. Sólo de este modo se podrá sacar el máximo partido a las Áreas Especiales de Conservación o a la novedosa técnicas de la desconsolidación. Para ello, entiendo que no hay nada más adecuado que el empleo de la técnica del convenio urbanístico. Hay que empezar a perder el miedo a esta figura, ya que se trata de un instrumento que, cuando se emplea con certeza, facilita enormemente la gestión urbanística.

A través del convenio, la Administración puede tomar en consideración "a priori" las características concretas del ámbito sobre el que se va actuar, así como mantener el control y supervisión de la actuación, aunque la gestión se realice con criterios privados. Además, por medio del convenio se puede obligar a todos los agentes implicados a participar de forma responsable y se minimiza la necesidad de fondos presupuestarios.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. Centro Municipal de Ordenación del Territorio, 1998.
- ANSELMO VAZ, José, "Alto do Lumiar. Un gran proyecto urbano", en *COAM Urbanismo*, nº 24 (1995), pp. 44 a 47.
- Martín BASSOLS COMA: "Las expropiaciones urbanísticas y el régimen de la venta forzosa", en el volumen dirigido por Alfonso RENTERÍA AROCENA, *Urbanismo, Función Pública y Protección de Derechos Individuales*, Madrid, 1998, pp. 257 a 311
- Santiago GONZÁLEZ VARAS-IBÁLEZ: "La rehabilitación urbanística, Problemas, Líneas de Futuro", en *RDU* nº 172 (1999), pp. 89 a 124.
- José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: "El suelo para sistemas generales no se cede gratuitamente jamás", en *RDU* nº 135 (1993), pp. 75 a 95.
- Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, 6ª ed., Madrid, 1993.
- *Libro Blanco del Medio Ambiente Urbano*, CEE, Bruselas, 1990.
- MANCOMUNITAT DE MUNICIPIS AMB, *Dinàmiques metropolitanes a l'area i regió de Barcelona*, MMAMB, Barcelona, 1995.
- José Manuel MERELO ABELA, "Cuestiones planteadas por la nueva Ley del Suelo", en *Praxis Urbanístico* nº 15 (1997), pp. 268-281.
- Francisco PERALES MADUEÑO: "La primera reforma de la Ley del Suelo", en *Ciudad y Territorio* nº 107-108 (1996), pp. 101 a 148.
- Enrique PORTO REY: "¿Reparto de Aprovechamiento y cargas en el suelo urbano consolidado?", en *RDU* nº 167 (1999), pp. 99 a 142.
- Ricardo SANTOS DÍEZ y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ: *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, Ed. Abella Madrid, 1999.
- Pedro José SANZ BOIXAREU: "La ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio", en *RDU* nº 68 (1980), pp. 69 a 86.
- Julio Cesar TEJEDOR BIELSA: "Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad", en esta REVISTA nº 14 (1999), pp. 203 a 247.

- Julio Cesar TEJEDOR BIELSA: *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1998.
- VV. AA.: *Régimen del suelo y valoraciones. Comentarios a la Ley 6/1998, de 13 de abril*, Ed. Abella, Madrid, 1998.